



# **Sostenibilità e vulnerabilità del sistema del welfare toscano, una analisi strutturale**

**STUDI E APPROFONDIMENTI**



**IRPET** Istituto Regionale  
Programmazione  
Economica  
della Toscana

---

## RICONOSCIMENTI

Il lavoro è stato curato da Renato Paniccà. Un ringraziamento a Stefano Casini Benvenuti, Nicola Sciclone, Patrizia Lattarulo e Simone Bertini per gli utili suggerimenti su impostazione e metodologia e agli altri ricercatori IRPET non direttamente coinvolti nella stesura che hanno dato un contributo significativo durante i seminari preparatori del lavoro. Chiara Coccheri ha curato l'allestimento del testo.

---

Lo studio presentato fa parte di una collana a diffusione digitale e può essere scaricato dal sito Internet:  
<http://www.irpet.it>

© IRPET Dicembre 2013

## Indice

### *Parte I*

#### **LA SOSTENIBILITÀ**

1.		
LA SOSTENIBILITÀ DI MEDIO PERIODO		7
<i>Renato Paniccà</i>		
1.1	Il modello di welfare	7
1.2	La sostenibilità del welfare in Toscana: la simulazione di lungo periodo	10
1.3	La simulazione di controllo ottimale	13

### *Parte II*

#### **LE VULNERABILITÀ LEGATO AL PROCESSO PRODUTTIVO**

2.		
IL MERCATO DEL LAVORO		17
<i>Cappellini Elena, Duranti Silvia, Ghezzi Leonardo</i>		
2.1	Il mercato del lavoro prima della crisi	17
2.2	Il mercato del lavoro oggi	19
2.3	La Toscana del futuro tra vecchie e nuove vulnerabilità	22
	Riferimenti bibliografici	33
3.		
IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO		35
<i>Tommaso Ferraresi, Ghezzi Leonardo, Marco Mariani</i>		
3.1	Introduzione	35
3.2	Lo shock macroeconomico	36
3.3	Gli impatti sul tessuto produttivo	39
3.4	Considerazioni conclusive e implicazioni per le policy	40
	Riferimenti bibliografici	41
4.		
L'IMPRENDITORIALITÀ		45
<i>Natalia Faraoni</i>		
4.1	Premessa	45
4.2	Le componenti dell'imprenditorialità	45
4.3	La Toscana: imprenditorialità come fattore di vulnerabilità?	48
	Riferimenti bibliografici	56

*Parte III*

**LE VULNERABILITÀ DEL SISTEMA DI OFFERTA DEL WELFARE**

5.		
IL SISTEMA SANITARIO		59
<i>Letizia Ravagli, Tommaso Ferraresi</i>		
5.1	Dall'istituzione del SSN alle recenti manovre di finanza pubblica	60
5.2	I fattori che rendono vulnerabile il SSN	64
5.3	Quali interventi per rendere sostenibile il sistema sanitario nazionale?	73
	Riferimenti bibliografici	80
6.		
IL SISTEMA FORMATIVO		85
<i>Enrico Conti, Silvia Duranti</i>		
6.1	Capitale umano e sviluppo economico, il ruolo dell'Istruzione	85
6.2	L'efficacia del sistema di istruzione regionale: un confronto europeo su alcuni indicatori chiave dell'offerta di capitale umano	88
6.3	Le vulnerabilità del sistema d'istruzione	99
6.4	L'impatto della crisi sul sistema di istruzione e sulla formazione di capitale umano	107
	Riferimenti bibliografici	111
7.		
IL PROCESSO DECISIONALE		115
<i>Sabrina Iommi</i>		
7.1	Assetti istituzionali e crescita: un legame ormai noto	115
7.2	Natura dei costi della frammentazione amministrativa	117
7.3	I costi di funzionamento dell'assetto istituzionale locale	118
7.4	I costi connessi alla lunghezza del processo decisionale pubblico	121
7.5	Conclusioni	126
	Riferimenti bibliografici	126

Parte I  
**LA SOSTENIBILITÀ**



## 1. LA SOSTENIBILITÀ DI MEDIO PERIODO

Lo scopo di questo rapporto è quello di definire il grado di sostenibilità del sistema del welfare toscano nel medio lungo periodo e gli associati i fattori di vulnerabilità che possono intaccare o stanno intaccando i livelli raggiunti fino alla metà degli anni 2000. La discussione che verrà sviluppata in termini strutturali e riguardo in quelle i fattori di vulnerabilità è di estrema attualità. La crisi dei debiti sovrani avviata in conseguenze delle forte crisi finanziaria del 2007-2008 ha messo in rilievo le difficoltà crescenti dei modelli di welfare europei così come li avevamo conosciuti dagli anni 60 in poi. Non solo a questi problemi di sostenibilità finanziaria si sono aggiunti alcune debolezze riguardanti quello che per i più è stato un obiettivo del sistema di welfare ossia la sostenibilità sociale.

Due saranno quindi le prospettive di analisi della sostenibilità del sistema del welfare componenti fra loro strettamente legate: sociale ed economica.

Riguardo la prima si può definire sostenibile un sistema che garantisce coesione sociale e alta accessibilità ai functionings senza necessitare, a regime, di aggiustamenti fiscali strutturali. Di converso, un sistema di welfare che garantisca equilibrio dal punto di vista fiscale può minare nel medio periodo la coesione sociale, e quindi la relativa sostenibilità, per il basso livello delle functionings accessibili o la loro distribuzione fortemente diseguale.

Ex-post la sostenibilità del welfare è garantita da appropriati livelli delle variabili determinanti prossime ed è quindi l'effetto ultimo della interazione fra gli agenti economici, è quindi una situazione di "stato" conservativo in equilibrio per usare una terminologia fisica. Non è quindi possibile stimare in modo puntuale la sostenibilità ma definirne i confini di sopravvivenza, anche in termini previsivi.

Associato al concetto di sostenibilità, la vulnerabilità definisce la probabilità che le determinanti prossime non riescano a raggiungere livelli adeguati a supportare i due aspetti della sostenibilità.

È quindi possibile definire se un sistema, *sic stantibus rebus*, potrà essere sostenibile nei diversi possibili scenari, e stimare i diversi livelli di vulnerabilità delle variabili determinanti prossime.

Questa enucleazione consente di identificare gli obiettivi delle policies in modo più appropriato evitando di confondere effetti (sostenibilità) e cause (variabili determinanti prossime).

### 1.1 Il modello di welfare

Se specifichiamo un modello di welfare del tipo<sup>1</sup>:

$$[1.1] \quad F = \alpha_0 + (1 - \sigma_{(\epsilon)}) \cdot [\alpha_1 \cdot SE + \alpha_2 \cdot Y]$$

$$[1.2] \quad Y = \beta_0 + \beta_1 \cdot F + \beta_2 \cdot I$$

$$[1.3] \quad PSBR = Tax - (I + SE + r \cdot DB_{t-1})$$

$$[1.4] \quad Tax = \tau_0 + \tau_1 \cdot Y$$

$$[1.5] \quad w = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot F + \gamma_2 \cdot Y$$

<sup>1</sup> Questa specificazione è una formalizzazione che trae spunto da: Lopez H. (2003), *Pro-Growth, pro-Poor: Is there a trade off?*, World bank mimeo e Booser M., Ranis G., Steward F. e Suri T. (2003), *Path to success, the relationship between Human Development and Economic Growth*, Economic Growth Centre, DP n.874.

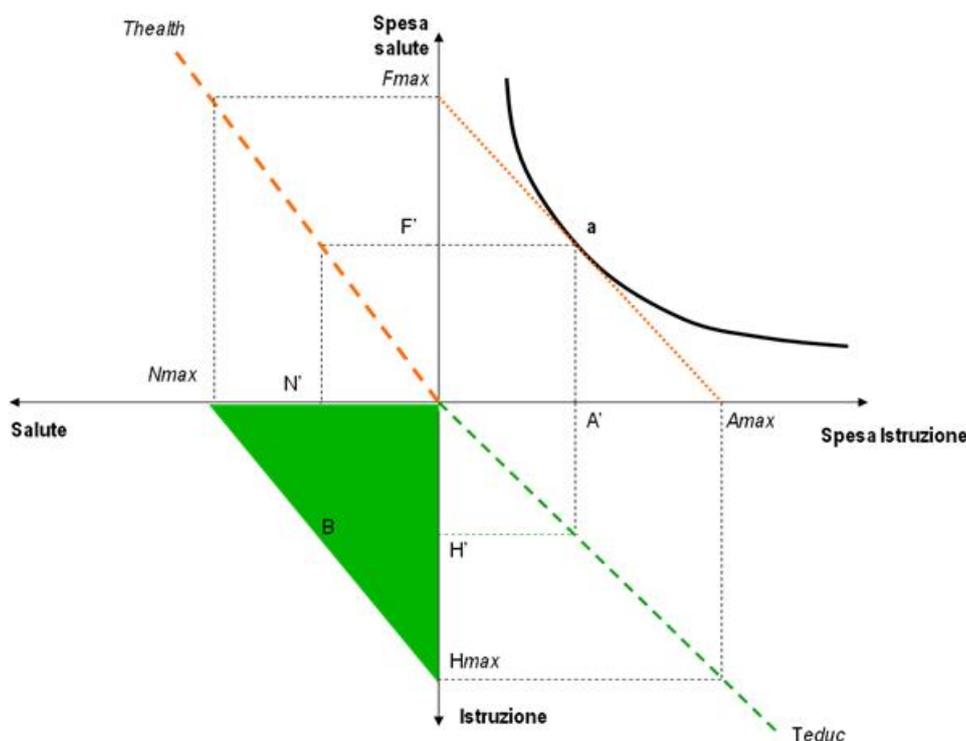
Nella prima equazione il livello delle functionings è funzione della spesa sociale SE, della crescita e della loro distribuzione.

Il link fra le variabili SE, Y e functionings può essere spiegato dal grafico seguente partendo dalla spesa aggregata in istruzione e sanità<sup>2</sup>.

Il quadrante A mostra un tipico esempio di consumo di servizi vincolato al reddito/budget corrente. La curva U1 rappresenta la curva che esprime le preferenze della collettività lungo la quale il policy maker sceglie la propria combinazione di servizi SE in istruzione e sanità vincolata al PSBR/Y (nel nostro caso punto A).

I quadranti B e D trasformano la spesa dei servizi in functionings rispettivamente ai livelli di istruzione FI e di stock di salute FH. Questo viene realizzato tramite due curve essenziali al funzionamento del welfare ossia le curve di trasformazione rispettivamente TI e TH. Queste curve conducono dallo spazio monetario e quello delle functionings nel quadrante C. Usando queste curve possiamo disegnare il vincolo di bilancio S1 nello spazio delle functionings. Interessante notare che le possibili combinazioni dei livelli di functionings all'interno della curva S2 può essere raggiunta dal consumatore e quindi il triangolo compreso fra DFG rappresenta il set di capabilities che l'individuo può raggiungere.

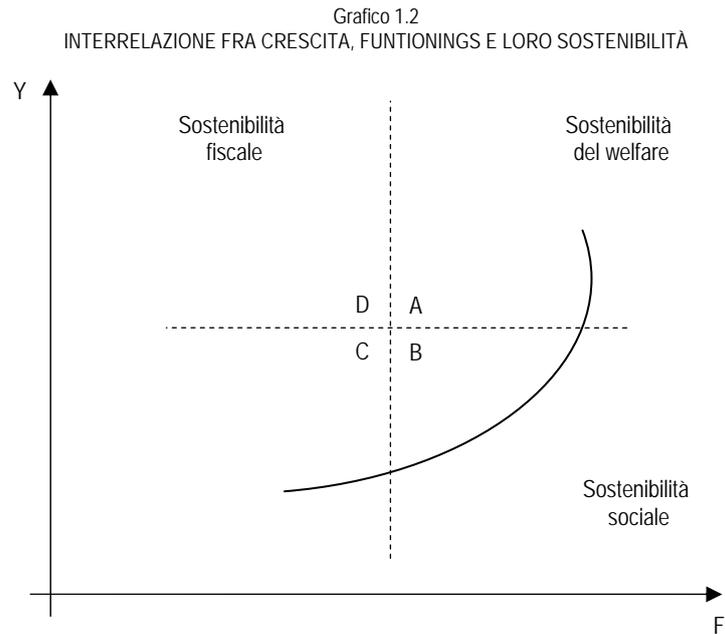
Grafico 1.1  
 RELAZIONE FRA SPAZIO DELLE FUNCTIONINGS, MONETARI E DELLE CAPABILITIES



<sup>2</sup> Il grafico è ripreso da Duclos J.-Y. e Araar A. (2006), *Poverty and Equity*, Springer, opportunamente adattato alla nostra analisi.

La crescita è determinata da investimenti e livello delle functionings. Le equazioni successive esprimono i vincoli di bilancio (PSBR) e tassazione.

Il welfare è determinato dal livello delle functionings F, dalla loro distribuzione, e dalla crescita Y. In particolare quest'ultima riflette anche la condizione necessaria della sostenibilità finanziaria attraverso il PSBR. I parametri  $\gamma_1$  e  $\gamma_2$  riflettono le preferenze del policy maker sul diverso grado di sostenibilità che si è disposti ad accettare. Le variabili esogene strumentali sono rappresentate, in questo modello stilizzato, da SE (spesa sociale), I (investimenti pubblici) e  $\sigma$  (distribuzione del reddito). Le due componenti del welfare, crescita e functionings sono interrelate nel modo rappresentato dal grafico successivo.



I punti del quadrante A garantiscono un alto livello di welfare e sostenibilità sociale e finanziaria, garantita da valori appropriati delle variabili prossime (endogene): Y e F a loro volta condizionate dalle esogene: I (investimenti pubblici), SE (spesa sociale) e  $\sigma$  (distribuzione del reddito). Nel caso di livelli di crescita in diminuzione il perseguimento degli stessi livelli di welfare condurrebbe nella parte B del grafico in terreno non sostenibile dal punto di vista fiscale. Una correzione è necessaria poiché i livelli di functionings precedenti non sono più sostenibili ed il sistema precipiterebbe nel quadrante C dove alla bassa crescita si associa un basso livello di functionings. Di converso un sistema che fa decadere i livelli di functionings o ne peggiora la distribuzione scenderà nella parte D del grafico. In questo caso la bassa sostenibilità sociale metterebbe a rischio i livelli di welfare spostandolo nel quadrante C.

Il concetto di sostenibilità è strettamente collegato a quello di vulnerabilità, uno stato è sostenibile se le variabili prossime che lo determinano hanno un basso livello di vulnerabilità, ossia una bassa probabilità di cadere sotto livelli soglia che possono danneggiare il sistema. Ad esempio nel caso degli Investimenti Pubblici del modello prima specificato la vulnerabilità sarà rappresentata da:

$$[2] \Pr(e(I) < I_w) = f(X)$$

Ossia la probabilità che, ad esempio, il valore degli Investimenti Pubblici non sia adeguato a sostenere  $Y$  e quindi  $w$  (valore soglia  $I_w$ ) in funzione di una serie di variabili esplicative ( $X$ ) sulla quali potrà agire la policy.

## 1.2

### La sostenibilità del welfare in Toscana: la simulazione di lungo periodo

Definito il quadro concettuale si può passare alla stima della sostenibilità del welfare regionale. A tal fine il sistema descritto in precedenza verrà agganciato al modello macroeconomico DANTE<sup>3</sup>. Il link fra i due modelli è prettamente recursivo, DANTE fornirà al sottomodulo del welfare le variabili macroeconomiche che non subiranno retroazioni durante la simulazione.

A tal fine È utile esplicitare l'equazione 1.1 del modello teorico presentato nella introduzione.

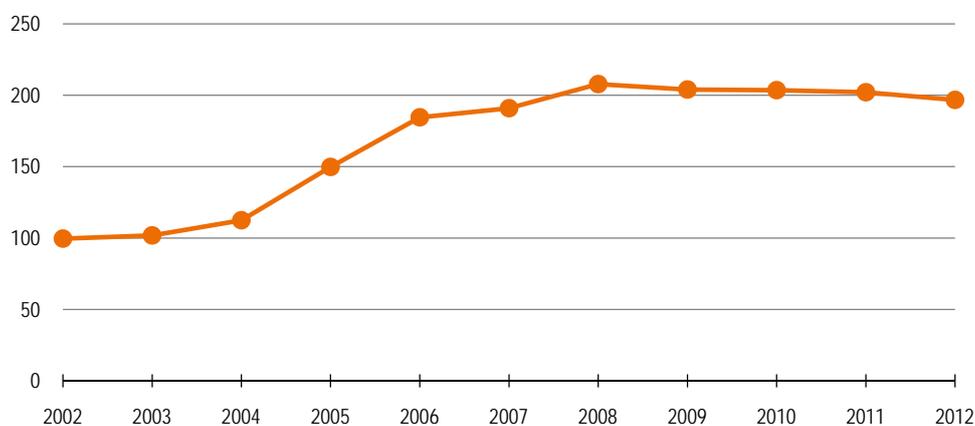
$$[3]F = (H + Ed) \cdot (1 - \sigma) + Un \cdot \sigma$$

Il livello di functionings è funzione del livello di salute e istruzione corretto per l'indice del Gini della loro spesa in kind. Al fine di utilizzare una proxy della coesione sociale è stato inserito il tasso di disoccupazione corretto anch'esso con l'indice del Gini del reddito disponibile. In accordo con quanto espresso nell'introduzione il livello di  $H$  e  $E$  è approssimato con rispettivi indicatori sintetici in funzione della spesa sociale relativa.

L'indice di welfare sarà quindi costruito come somma fra il numero indice della crescita del Pil (dal modello Dante) e  $F$ .

L'andamento di tale indice è indicato nel grafico successivo dove si può notare la forte decelerazione subita negli anni della crisi (Graf. 1.3)

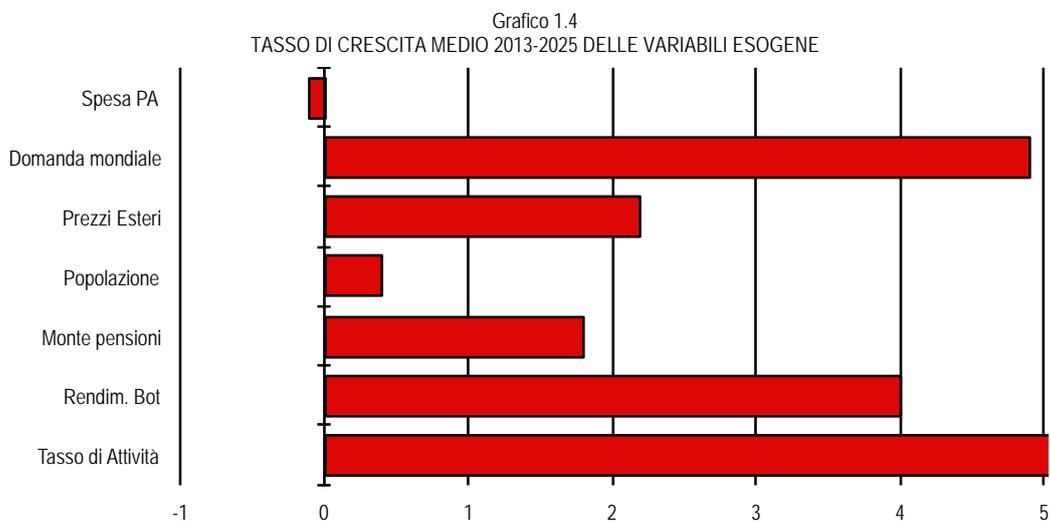
Grafico 1.3  
ANDAMENTO DELL'INDICE DI WELFARE (2002=100)



Fonte: elaborazione si dati IRPET

<sup>3</sup> Per una descrizione del modello Ghezzi L. (2013), "Dante: verso un nuovo modello multiregionale - multisettoriale dell'economia italiana", in Bardazzi R. (ed.), *Economic multisectoral modelling between past and future*, Studi e Saggi, n. 121, Firenze University Press

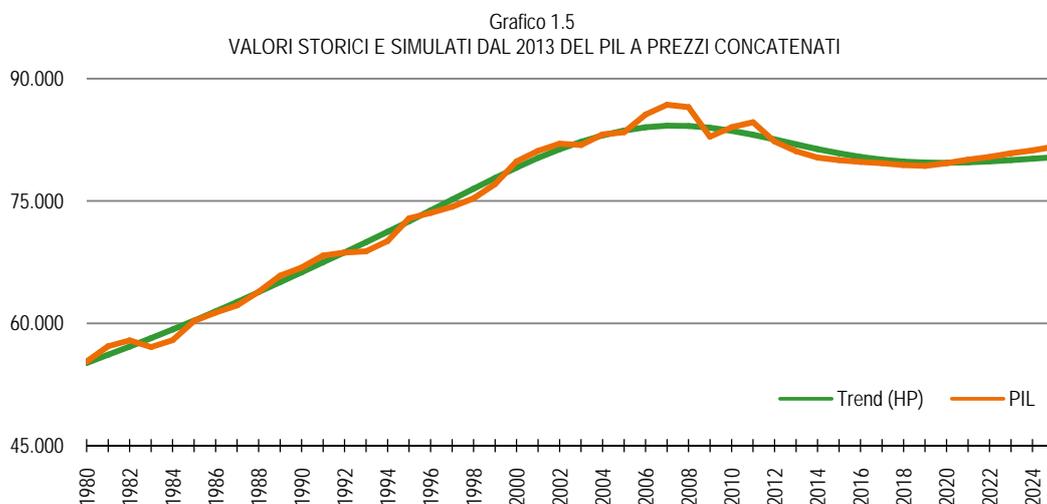
I risultati della simulazione di lungo periodo si basano sul seguente scenario esogeno (Graf. 1.4).



Fonte: elaborazione su dati modello DANTE

Il modello stima una crescita media del periodo di simulazione del PIL di 0,5 punti percentuali. Tale variazione media è frutto di un primo quinquennio di crescita pressochè molto modesta ed una ripresa su livelli superiori allo 0,5% negli anni successivi.

Il grafico 1.5 mostra la dinamica della simulazione del PIL.



Fonte: elaborazioni su dati modello DANTE

La serie espressa in trend HP è utile per capire l'andamento del potenziale di crescita del Pil. La riduzione di tale potenzialità nel primo periodo di simulazione è dovuta alla bassa dinamica

della produttività. Il modesto incremento della produttività è da attribuire al basso livello di accumulazione del sistema ed al non sufficiente livello di progresso tecnico insito nei diversi vintage di investimento.

La domanda mondiale sostenuta, consente all'export estero di crescere ai livelli medi del primo decennio. Questa dinamica tuttavia è insufficiente a sostenere una ripresa strutturale del PIL poiché la domanda interna cresce a ritmi molto lenti, allentando comunque il vincolo estero per la più bassa dinamica della domanda di import.

Tabella 1.6  
TASSO DI CRESCITA MEDIO 2013-2025 DELLE PRINCIPALI VARIABILI ENDOGENE

	2013-2018	2019-2025
Consumi Fam	0,38	0,54
ExpW	4,09	4,73
ExpRDI	0,60	2,39
ReddDisp	2,32	2,60
VAPriv	0,92	1,29
VAPub	-1,91	-1,09
Debt/PIL	110,82	83,94
PSBR	-0,69	-3,93
Unemp	0,08	0,08

Fonte: elaborazioni su dati modello DANTE

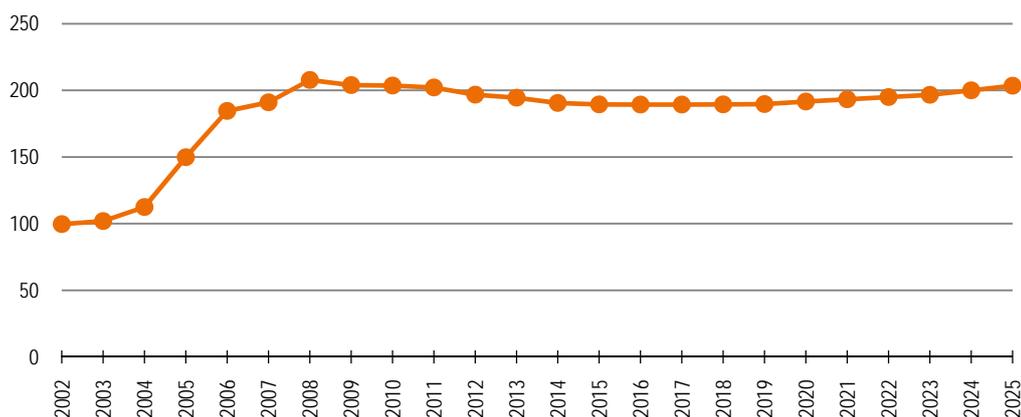
La simulazione include le politiche fiscali rilasciate nel 2012-2013 che permettono il contenimento ed il miglioramento del rapporto debito Pil e deficit Pil, a costo tuttavia di una riduzione sostenuta della spesa pubblica.

Rimane stabile il tasso di disoccupazione anche se su livelli alti rispetto ai valori conosciuti dal sistema toscano data la bassa dinamica della domanda di lavoro.

La crescita del PIL tuttavia non permette di allentare i vincoli sulla spesa per il sostegno al welfare.

Agganciando l'equazione del welfare al modello DANTE è possibile pervenire alla stima del livello del welfare nel lungo periodo (Graf. 1.7).

Grafico 1.7  
VALORI STORICI E SIMULATI DAL 2013 DEL LIVELLO DEL WELFARE



Fonte: elaborazioni su dati modello DANTE

Il welfare della regione, che aveva iniziato a rallenare e quindi a ridursi negli anni 2009-2013, continuerà tale processo sino al 2016 per poi riprendere a risalire a raggiungere i livelli pre-crisi solo nel 2025. La perdita di welfare dei prossimi anni è dovuta soprattutto alla non sostenibilità finanziaria dei livelli di spesa pre-crisi per la produzione di functionings. Esiste la possibilità di rendere sostenibile il livello di welfare a livello pre-crisi del 2007 durante il periodo di simulazione evitando quindi i costi sociali della sua riduzione? Se sì a quali condizioni? La prossima sezione risponderà a tali domande.

### 1.3

#### La simulazione di controllo ottimale

In questa sezione si utilizzerà una tecnica di soluzione del modello che consente di stimare l'andamento desiderato delle variabili endogene al fine di soddisfare i vincoli imposti al modello.

Nel caso in questione i vincoli riguardano la sostenibilità finanziaria, economica e la conservazione del livello di welfare di inizio periodo simulazione. In particolare questi sono i target imposti alla soluzione. La soluzione vincolata ha fornito i seguenti risultati (Tab. 1.8).

Tabella 1.8  
TARGET DELLA SIMULAZIONE

	Obiettivo
Bilancia commerciale	2,5% del PIL
Bilancio Pubblico	0,1% del PIL
Indicatore di Welfare	Crescita pre 2011 (2% annuo)

Fonte: elaborazioni su dati modello DANTE

Come si può notare la crescita media minima del PIL che garantisce gli obiettivi della tabella 1.9 è pari al 1,8% medio annuo con un incremento della produttività di 1,5 punti percentuali, valori quindi ben al di sopra di quelli medi della soluzione di controllo. Importante notare che tale risultato è condizionato ad una crescita degli investimenti del 5,1% medio annuo. Tale crescita non solo supporta la domanda nel breve periodo, ma soprattutto consente di sostenere il livello di produttività del lavoro che garantisce la tenuta della competitività, condizione necessaria per ottenere la crescita dell'export di 6,2 punti percentuali.

Tabella 1.9  
TASSO DI CRESCITA MEDIO 2013-2025 DELLE PRINCIPALI  
VARIABILI ENDOGENE CON SOLUZIONE VINCOLATA

Prod. Lavoro	1,5
Pil (Toscana)	1,8
Pil (Italia)	1,6
ULA	0,4
k/I	3,5
IFL	5,1
Export	6,2

Fonte: elaborazioni su dati modello DANTE



Parte II  
LE VULNERABILITÀ LEGATO AL PROCESSO PRODUTTIVO



2.

## IL MERCATO DEL LAVORO

L'obiettivo di questo paper consiste nell'individuare le vulnerabilità del sistema lavoro in Toscana, mettendo in relazione le criticità strutturali del nostro modello occupazionale con le pressioni esogene, che nascono e si sviluppano oltre i confini della regione. Le sollecitazioni di un quadro economico in progressivo declino, assieme ai fattori di mutamento strutturale di lungo periodo, stanno minando la capacità di resilienza del modello tradizionale, mettendo a rischio la conservazione degli attuali livelli di benessere e sollevando la necessità di un rinnovamento interno che sappia coniugarsi con i fenomeni che guidano il mutamento a livello sovra-regionale.

Il lavoro si articola in tre passaggi. Il primo paragrafo illustra il modello occupazionale che contraddistingue la Toscana da almeno un decennio e sul quale la crisi si è innestata; la seconda parte si concentra sulle reazioni del mondo del lavoro alla crisi e sugli effetti in termini di tenuta complessiva dell'occupazione e di distribuzione dell'impatto; infine vengono individuate le principali vulnerabilità del mercato del lavoro di oggi, in larga parte maturate all'interno del modello regionale e certamente accelerate dalla crisi, con cui dovremo confrontarci alla ricerca di un nuovo equilibrio tra crescita ed equità nel mondo del lavoro.

### 2.1

#### Il mercato del lavoro prima della crisi

Il tradizionale modello economico della Toscana è caratterizzato da un tessuto produttivo di piccole e medie imprese, un'imprenditorialità diffusa e radicata nei settori della manifattura tradizionale, un livello di benessere e di qualità della vita elevato. Fino alla fine degli anni Novanta il mercato del lavoro si è contraddistinto per il progressivo aumento della partecipazione, specie femminile, una buona performance della produttività, dei redditi e dell'occupazione complessiva (IRPET, 2009).

A partire dai primi anni Duemila, tuttavia, la conservazione del modello tradizionale è entrata in crisi sotto le pressioni di fenomeni demografici ed economici. L'invecchiamento della popolazione, soltanto stemperato dai flussi migratori, ha determinato un imperfetto ricambio generazionale nelle forze di lavoro con il rischio di un effetto negativo sulle potenzialità di crescita dell'economia. La tipica specializzazione produttiva della Toscana e la lentezza con cui essa è mutata nel corso degli ultimi decenni, almeno rispetto alle altre economie sviluppate, hanno esposto il sistema produttivo alla concorrenza proveniente dai paesi emergenti che, godendo di un costo del lavoro più contenuto, hanno talvolta spiazzato i produttori toscani.

La sfida posta da queste tendenze strutturali poteva essere affrontata, in estrema sintesi e correndo forse il rischio di una eccessiva semplificazione attraverso una duplice risposta: un cambiamento "aggressivo", in cui l'innovazione di produzioni e di processi avrebbe permesso di adeguare/modificare il tipo di specializzazione produttiva, oppure un atteggiamento "riduttivo", finalizzato a contenere l'incidenza del fattore lavoro sul costo totale.

Nella scelta tra puntare sulla produttività attraverso l'investimento e l'innovazione e quella di sfruttare il minor costo del lavoro si è preferita spesso la seconda soluzione, anche grazie alla liberalizzazione del lavoro atipico e al contributo dell'immigrazione. In questo contesto, il modello occupazionale ha quindi imboccato un sentiero di crescita estensiva, in cui l'aumento

dell'occupazione ha prevalso su quello del Pil; ciò ha avuto come contropartita una dinamica retributiva più bassa e una minore produttività del lavoro rispetto al resto d'Europa, in una spirale al ribasso sulla qualità della produzione e delle ragioni di scambio che mette a rischio la sostenibilità dei livelli di benessere fin qui raggiunti (IRPET, 2009).

Su questo difficile crinale tra conservazione del benessere e crescita, il modello di sviluppo della Toscana ha mostrato segnali di vulnerabilità, in cui gli elementi di tensione che investono la demografia, il lavoro e la distribuzione dei redditi sono molteplici e strettamente intrecciati (Tab. 2.1). Innanzitutto, invecchiamento e immigrazione appaiono due fenomeni interconnessi sul piano dell'offerta di servizi pubblici: in una fase in cui la spesa pubblica tende a contrarsi, la pressione sulla domanda di assistenza per gli anziani non autosufficienti si è scontrata con un gap di offerta di lavoratori orientati a rispondere a tali esigenze sul mercato, uno squilibrio che è stato risolto grazie allo strategico contributo dei residenti stranieri impegnati nel lavoro domestico presso le famiglie toscane (IRPET, 2010; Tosi, 2009). In secondo luogo, la tendenza verso un sistema estensivo ha garantito che sul versante dell'occupazione apparissero nuovi protagonisti (a partire dalla seconda metà degli anni novanta i lavoratori stranieri, gli 'atipici' e le donne trainano la crescita del tasso di occupazione) e che i principali indicatori di equilibrio tra domanda e offerta di lavoro migliorassero, a discapito tuttavia di una dinamica dei redditi in decelerazione e di una distribuzione dei redditi più diseguale. L'implicazione di questo scenario è il raffreddamento dei consumi, sul quale pesa, oltre alla stagnazione salariale, l'allungamento della vita media e l'incertezza sulle prospettive economiche future. Infine, l'adozione di una strategia "riduttiva" ha determinato una contrazione della dinamica della produttività del sistema e, quindi, un deterioramento della capacità competitiva delle nostre imprese.

Tabella 2.1  
DEMOGRAFIA, OCCUPAZIONE, DISTRIBUZIONE DEI REDDITI. PRINCIPALI INDICATORI. TOSCANA. 1993, 2003, 2008, 2011

	1995	2008	2011
<b>Residenti</b>	<b>3.498.070</b>	<b>3.707.818</b>	<b>3.667.780</b>
% giovani (0-34)	38,6	33,4	32,4
% immigrati	1,5	7,4	8,8
<b>Occupati</b>	<b>1.355.454</b>	<b>1.577.419</b>	<b>1.554.930</b>
% giovani (15-34)	37,7	28,3	28,4
% donne	38,1	42,7	49,1
% manifattura	25,4	22,7	22,1
Tasso di occupazione	56,2	65,4	63,6
Tasso di disoccupazione	8,4	5,1	6,6
Tasso di attività	61,3	68,9	68,1
<b>Retribuzioni e distribuzione</b>			
Consumo pro capite (base 1995=100)	100,0	105,2	97,9
Reddito disponibile pro capite (base 1995=100)	100,0	115,5	115,1
Indice di Gini (base 1995=100)	100,0	97,6	99,8

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

L'innesto della crisi sulle criticità strutturali del modello di crescita estensiva ha inevitabilmente condotto verso un'accentuazione delle vulnerabilità, mettendo a rischio il tenore di vita raggiunto dai toscani e stimolando una più attenta riflessione sulla riproducibilità e sulla sostenibilità del nostro sentiero di sviluppo.

## 2.2

### Il mercato del lavoro oggi

Con queste caratteristiche strutturali l'economia regionale si è presentata all'avvio di un percorso economicamente pesante, dovendo prima affrontare le conseguenze della crisi finanziaria internazionale e poi quelle dei debiti nazionali. Il succedersi di questi eventi ha profondamente mutato il contesto internazionale, che in passato aveva offerto un sostegno fondamentale all'equilibrio del sistema Toscana, nonostante le sue vulnerabilità.

La crisi ha sottratto gli stimoli provenienti dalla domanda internazionale, indebolendo così un pilastro importante dell'economia regionale. Pur in presenza di una crescente difficoltà ad intercettare gli stimoli esterni, infatti, l'effetto trainante della domanda esterna ha garantito che la seppur debole dinamica del prodotto sostenesse la tenuta complessiva del sistema toscano, almeno fino all'innescò della crisi finanziaria internazionale. L'intervento di una fase in cui gli stimoli esterni alla crescita sono radicalmente ridotti ha quindi alterato il quadro economico di riferimento e l'opzione per il mantenimento di un sistema estensivo si è scontrata con la carenza di domanda aggregata e di risorse finanziarie, alimentando più di un dubbio sulla sostenibilità di questo sentiero di sviluppo.

Mentre il quadro macroeconomico è andato rapidamente deteriorandosi, sul versante dell'occupazione l'aggiustamento è avvenuto (e sta tuttora avvenendo) con gradualità, evidenziando l'elevata capacità di resilienza del nostro mercato del lavoro sia nella fase più acuta dello shock, che nella fase della lenta propagazione della recessione nel tempo (si parla, infatti, di una crisi 'diluita'). Più che di resilienza, che presuppone l'esistenza di uno shock transitorio, sarebbe quindi più appropriato parlare oggi di resistenza del modello di occupazione che, grazie ad un mix di strategie aziendali e di politiche, sta cercando di mantenere il più a lungo possibile le posizioni lavorative precedenti la crisi.

I segnali recenti del mercato del lavoro regionale indicano, tuttavia, che la capacità di resistenza della Toscana si sta progressivamente allentando: gli effetti occupazionali della recessione si aggravano, gli equilibri finanziari si incrinano e la stabilità sociale è sottoposta a uno stress senza precedenti nel passato recente.

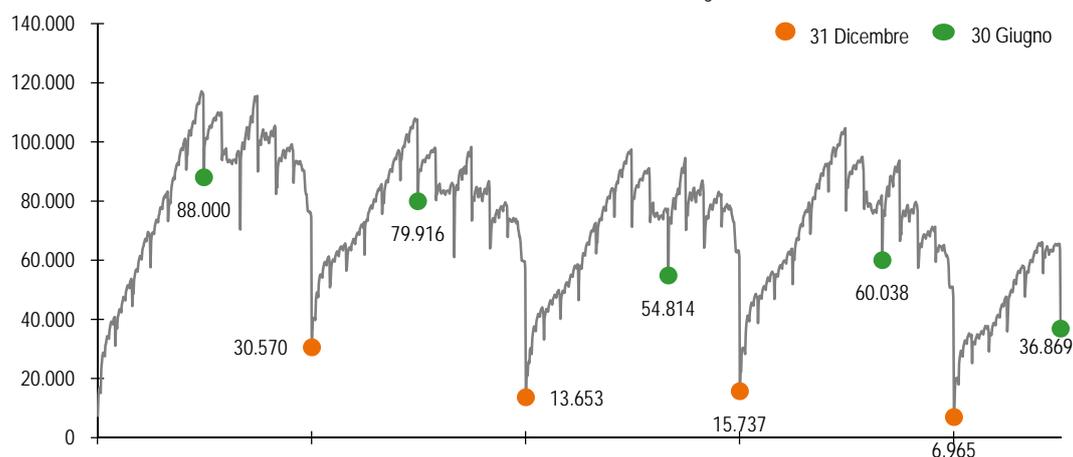
Uno sguardo attento ai dati consente di evidenziare con dettaglio l'evoluzione di questo scenario. Le statistiche provano infatti che la Toscana si è distinta per un impatto della crisi inferiore a quello che sarebbe stato lecito attendersi. La minore industrializzazione e internazionalizzazione della nostra regione, da un lato, e la peculiare polverizzazione delle esperienze imprenditoriali, dall'altro, sono i fattori che concorrono a spiegare questa evidenza; ma è soprattutto la disponibilità di risorse pubbliche dedicate alla protezione dei posti di lavoro che ha consentito di minimizzare l'impatto della crisi.

L'andamento delle dinamiche occupazionali, ben rappresentate nei dati di flusso<sup>4</sup> (Graff. 2.2-2.3; Tab. 2.4), si è tradotto in una riduzione dello stock di occupati di quasi 18 mila lavoratori e in una crescita dei disoccupati di circa 50 mila unità, mentre per ripristinare il tasso di occupazione del 2008 avremmo oggi bisogno di circa 46 mila occupati in più: questo è

<sup>4</sup> I dati sulle posizioni di lavoro create o distrutte quotidianamente nel sistema regionale consentono di cogliere il lento ridimensionamento della domanda di lavoro nel corso degli ultimi quattro anni, individuando le tre fasi che hanno scandito la congiuntura occupazionale: i) la crisi vera e propria, che ha colpito il mercato del lavoro toscano tra mese di Maggio 2009 e la prima metà del 2010; ii) la debole ripresa che ha interessato il periodo Ottobre 2010-Settembre 2011; iii) infine, la *double-dip* che è iniziata il 29 Settembre 2011 e si propaga fino ad oggi. In termini di posti di lavoro creati o distrutti nell'intero periodo considerato, le posizioni generate nel corso del 2008 hanno garantito un saldo positivo, sebbene esiguo, alla fine del 2011 (+7 mila in valori assoluti); è sufficiente tuttavia spostare in avanti di un semestre il punto di osservazione per cogliere l'indebolimento del mercato del lavoro: tra il 1° Luglio 2008 e il 31 Giugno 2012 si sono perse 51 mila posizioni di lavoro dipendente.

l'ammontare minimo di posti di lavoro che il sistema dovrebbe generare per colmare il divario che ci allontana dal sentiero percorso prima della crisi. Eppure, se la congiuntura occupazionale avesse subito la stessa variazione delle unità di lavoro, avremmo perso quasi 55 mila occupati, 37 mila in più di quelli effettivi, dunque lo sforzo necessario per tornare sul sentiero occupazionale del 2008 risulterebbe oggi assai più impegnativo.

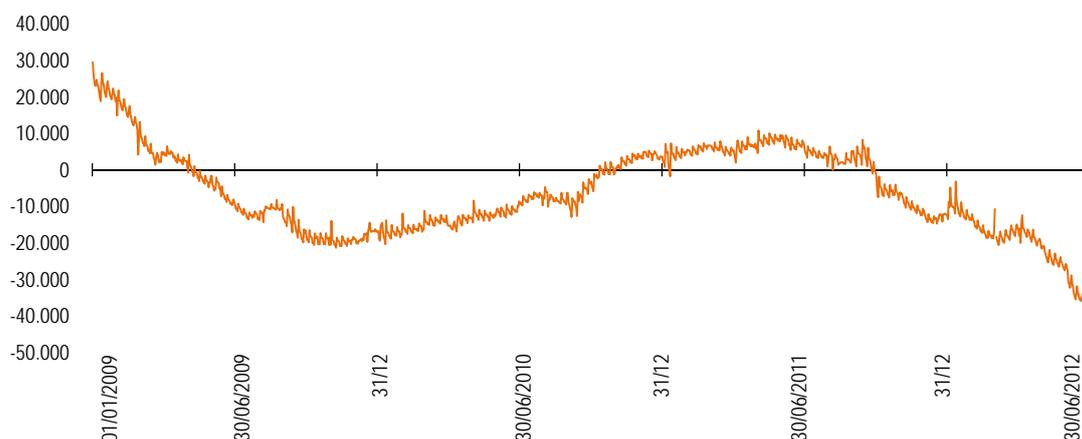
Grafico 2.2  
 POSIZIONI DI LAVORO DIPENDENTE\* GIORNALIERE  
 Variazioni cumulate dal 1° Gennaio 2008 al 30 Giugno 2012



\* Le posizioni di lavoro sono state calcolate solo sul sottoinsieme più 'strutturato' del lavoro dipendente, che comprende i rapporti a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato, di apprendistato e di somministrazione, mentre esclude il lavoro domestico, quello intermittente e tutte le forme di lavoro parasubordinato, per le quali non è possibile stabilire l'effettivo contenuto di lavoro delle singole posizioni

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Sil, Regione Toscana

Grafico 2.3  
 POSIZIONI DI LAVORO DIPENDENTE\* CREATE O DISTRUTTE DAL 1° GENNAIO  
 Variazioni tendenziali a 12 mesi



\* Le posizioni di lavoro sono state calcolate solo sul sottoinsieme più 'strutturato' del lavoro dipendente, che comprende i rapporti a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato, di apprendistato e di somministrazione, mentre esclude il lavoro domestico, quello intermittente e tutte le forme di lavoro parasubordinato, per le quali non è possibile stabilire l'effettivo contenuto di lavoro delle singole posizioni

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Sil, Regione Toscana

Tabella 2.4  
 POSIZIONI DI LAVORO DIPENDENTE\* CREATE O DISTRUTTE IN CIASCUN SEMESTRE  
 Variazioni cumulate

2008	1° semestre	88.000
	2° semestre	-57.430
2009	1° semestre	49.346
	2° semestre	-66.263
2010	1° semestre	57.618
	2° semestre	-55.534
2011	1° semestre	61.089
	2° semestre	-69.861
2012	1° semestre	29.904
SALDO 1/1/2008 - 31/12/2012		6.965
SALDO 1/7/2008 - 30/6/2012		-51.131

\* Le posizioni di lavoro sono state calcolate solo sul sottoinsieme più 'strutturato' del lavoro dipendente, che comprende i rapporti a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato, di apprendistato e di somministrazione, mentre esclude il lavoro domestico, quello intermittente e tutte le forme di lavoro parasubordinato, per le quali non è possibile stabilire l'effettivo contenuto di lavoro delle singole posizioni.

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Sil, Regione Toscana

A consentire l'attenuazione dell'impatto occupazionale della crisi è stato essenzialmente il ricorso alla cassa integrazione guadagni (Cig), strumento disponibile nella normativa nazionale e rafforzato a livello regionale attraverso la gestione in deroga. Un confronto con quanto accaduto durante la recessione dei primi anni novanta permette di cogliere meglio il ruolo della Cig negli ultimi anni: tra il 1992 e il 1993 la crescita del Pil si arrestò, l'occupazione scese di quasi il 2 per cento e le ore di Cig autorizzate furono circa 25 milioni; nel corso dell'ultimo quadriennio l'occupazione è diminuita dell'1 per cento, ma a fronte di una contrazione del Pil del 4,5 per cento e una media annua di 47 milioni di ore autorizzate di cassa integrazione (inclusa quella in deroga).

L'elasticità dell'occupazione rispetto alla congiuntura del prodotto è stata dunque assai inferiore a quella del passato e le politiche di protezione dell'occupazione sono state il principale veicolo con cui si è realizzato questo risultato. L'operare della Cig ha però generato un carico di pressione aggiuntiva sul bilancio pubblico, aggravando una situazione già compromessa dalle condizioni macroeconomiche generali (riduzione dell'attività produttiva e quindi della base imponibile su cui prelevare le imposte, incremento del tasso di interesse sui titoli del debito pubblico). In questo senso, la crisi degli ultimi anni ha inasprito una condizione di tensione finanziaria che fino a qualche anno fa sembrava sotto controllo. La pressione che le politiche di riduzione oraria come la Cig impongono alle finanze pubbliche costituisce una delle principali ragioni a sostegno di un uso strettamente congiunturale e transitorio di questo strumento. A queste argomentazioni si sommano quelle relative agli effetti distorsivi che tali strumenti possono produrre se divengono un mezzo di ordinaria protezione del lavoro (effetti di spiazzamento e *deadweight losses*, Oecd 2011)<sup>5</sup>. La riduzione oraria, infatti, consente l'accumulazione temporanea del fattore lavoro, scaricando le conseguenze del ciclo economico sulla produttività del sistema: l'occupazione tiene e il prodotto per addetto cede. Questo è ciò che è accaduto nel corso della crisi in tutti i paesi che, come l'Italia, hanno adottato strategie di protezione dell'impiego (IRPET, 2013b).

La consapevolezza di una dinamica deludente del prodotto medio per addetto pone un delicato interrogativo sugli effetti che il recupero della produttività potrebbe produrre sul mercato del lavoro: senza un aumento delle vendite sui mercati, il sistema economico richiederà

<sup>5</sup> Si veda, al riguardo, lo studio dell'Oecd (2011) per un'analisi controfattuale sull'effetto prodotto da politiche alternative agli schemi di riduzione oraria.

infatti meno lavoro che in passato, dunque si protrarrà la dipendenza dagli ammortizzatori sociali oppure una parte dei posti fin qui conservati andrà distrutto. E i segnali provenienti dai flussi di assunzione (Tab. 2.5) non sono incoraggianti, individuando una tendenza sempre più accentuata verso il blocco delle assunzioni (il c.d. *hiring freeze*).

Tabella 2.5  
AVVIAMENTI MENSILI PER TIPOLOGIA CONTRATTUALE

	Distribuzione %		Variazione % 1° sem 2012 su 1° sem 2008
	1° sem. 2008	1° sem. 2012	
Tempo indeterminato	18,8	8,4	-66,2
Apprendistato	11,7	11,5	-25,8
Tempo determinato	45,3	40,6	-32,3
Somministrazione	10,1	9,5	-29,3
<b>Dipendente</b>	<b>86,0</b>	<b>69,9</b>	<b>-38,5</b>
Intermittente	0,4	15,2	2895,6*
Domestico	1,7	1,9	-16,7
Parasubordinato	9,4	9,6	-22,2
Esperienze	2,6	3,3	-2,0
<b>Non dipendente</b>	<b>14,0</b>	<b>30,1</b>	<b>62,0</b>
<b>TOTALE</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-24,4</b>

\* Il forte aumento del lavoro intermittente (lavoro a chiamata o job on call) è dovuto a ragioni normative; questo contratto è stato infatti reintrodotta a metà del 2008 (nel primo semestre 2008 si contavano 614 avviamenti, dal 2009 la media semestrale è di oltre 12 mila attivazioni e nel primo semestre 2012 il totale degli ingressi è di 18 mila avviamenti).

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Sil, Regione Toscana

Il rallentamento degli ingressi nel mondo del lavoro comporta peraltro conseguenze distributive rilevanti, penalizzando essenzialmente le generazioni più giovani e i segmenti meno strutturati della forza lavoro, ovvero le categorie di per sé meno protette dagli ammortizzatori sociali. Questo effetto distributivo si somma a quello provocato da una crisi fortemente settorializzata, che negli ultimi mesi tende a contagiare il settore terziario anche se resta fortemente legata al mondo dell'industria e penalizza, quindi, soprattutto le professionalità più diffuse in questo ramo di attività. A distanza di quattro anni dall'inizio della crisi, il mercato del lavoro toscano riflette l'immagine di una regione sempre meno industriale, con meno tecnici e operai e più professionisti specializzati (IRPET, 2013b). Le politiche di protezione dei posti di lavoro sono state dunque efficaci per trattenere le risorse umane presenti nel sistema, ma non per riattivare la sua capacità di creare nuove opportunità di lavoro, un risultato che dipende dalla posizione competitiva delle imprese toscane.

Quello a cui si assiste oggi è dunque l'exasperazione della segmentazione tra i c.d. *insiders*, lavoratori maturi a tempo indeterminato, e gli *outsiders*, giovani, istruiti, con poche e frammentate esperienze nel mondo del lavoro. L'opportunità da cogliere in questa fase consiste nell'incanalare il cambiamento verso un modello più attento alle ragioni dell'equità tra generazioni; il rischio da scongiurare è che la mancanza di crescita comporti più semplicemente l'abbandono delle tutele esistenti, in una spirale che toglie benessere anziché redistribuirlo.

## 2.3

### La Toscana del futuro tra vecchie e nuove vulnerabilità

La storia recente dell'occupazione in Toscana evidenzia come i fenomeni di resilienza e di mutamento strutturale siano strettamente intrecciati, in un sistema di relazioni causa-effetto si sta tuttavia sgretolando sotto il peso della crisi economica. Da un lato la resilienza è infatti sostenuta da un tessuto produttivo basato su micro-imprese, dalla disponibilità istituzionale ad

assecondare le esigenze aziendali, dalla presenza di forza lavoro immigrata e di contratti di lavoro flessibili; dall'altro la scarsa dinamicità della produzione, la difficoltà di sganciarsi dal sostegno pubblico, l'invecchiamento della forza lavoro e l'inserimento diseguale dei lavoratori stranieri e degli atipici costituiscono le principali determinanti della vulnerabilità del modello di sviluppo della Toscana.

Alcuni dei fattori di vulnerabilità che minacciano il modello di sviluppo toscano sono di natura endogena e attengono perlopiù all'elevata persistenza di alcune caratteristiche del tessuto produttivo regionale. Infatti, nonostante i cambiamenti del contesto economico internazionale intervenuti negli ultimi decenni, il nostro sistema è ancora perlopiù basato sulla piccola impresa, spesso a conduzione familiare, sulla specializzazione in settori tradizionali a tecnologia matura e su una scarsa propensione all'innovazione. Di conseguenza, la domanda di lavoro ha continuato a essere guidata più da motivazioni legate all'abbattimento dei costi che dalla volontà di investire nelle risorse umane come fattore chiave di una crescita di qualità, puntando quindi in misura crescente sull'instaurazione di rapporti lavorativi poco vincolanti. La difficoltà di un sistema che non riesce a cogliere il grande potenziale rappresentato da una forza lavoro sempre più istruita e qualificata, continuando così ad arretrare in termini di crescita della produttività e di competitività verso l'esterno si pone come un freno allo sviluppo del nostro sistema economico. Tra gli elementi endogeni figurano anche dinamiche di matrice demografica che influenzano il contributo della forza lavoro alle potenzialità di crescita del prodotto. Per effetto congiunto di un progressivo invecchiamento della popolazione e di una bassa propensione delle donne al lavoro, la partecipazione lavorativa in Toscana è ancora molto inferiore alla media europea, seppur in miglioramento negli ultimi anni (IRPET, 2013a e 2013b). Ciò non solo limita il contributo potenziale del fattore lavoro alla crescita del prodotto, ma genera anche effetti perversi sul nostro *welfare state*.

L'inversione del sentiero intrapreso recentemente dalla Toscana per molti aspetti rappresenta una sfida endogena al sistema Toscana. Non tutti i fattori necessari alla ripresa sono però sotto il nostro controllo. Il sistema regionale opera infatti in un contesto più ampio, risentendo degli effetti di alcuni fattori "esogeni" potenzialmente capaci di ostacolare le dinamiche di sviluppo nel prossimo futuro.

Innanzitutto, da ormai venti anni l'immigrazione ha provveduto a fornire un contributo importante alla crescita delle forze di lavoro, permettendo di frenare il processo di invecchiamento della popolazione complessiva e fornendo un apporto positivo sul fronte fiscale, dove gli stranieri contribuiscono, seppur marginalmente, ad attenuare le difficoltà del nostro *welfare state* (Cappellini, 2009). L'ingresso di manodopera immigrata ha inoltre permesso fino ad oggi di colmare il *mismatch* esistente in alcuni settori dell'economia poco attrattivi per la popolazione autoctona, come le costruzioni e i servizi di assistenza domiciliare, mantenendo il nostro mercato del lavoro su un labile equilibrio. Un modello di sviluppo fortemente dipendente dal contributo della forza lavoro immigrata è però di per sé estremamente vulnerabile, in quanto dipendente dai cambiamenti delle dinamiche migratorie e dei modelli di comportamento dei lavoratori stranieri<sup>6</sup>.

Un'ulteriore vulnerabilità di tipo esogeno è rappresentata dal contesto istituzionale nazionale, che si è dimostrato incapace di intercettare i cambiamenti del sistema economico e di predisporre politiche e strumenti in grado di favorirli. Il crescente bisogno di flessibilità da parte

<sup>6</sup> La crisi ha già mostrato come il cambiamento delle condizioni economiche possa influenzare le scelte localizzative degli immigrati, il cui tasso di crescita è decisamente rallentato nella nostra regione (IRPET, 2013b). Considerando le previsioni demografiche dell'ISTAT sulla Toscana, il tasso di crescita della popolazione straniera continuerà a diminuire nei prossimi due decenni, fino ad assestarsi sul 2% annuo verso la fine degli anni Venti.

della domanda di lavoro è stato infatti soddisfatto attraverso interventi “al margine”, che hanno assecondato le istanze delle imprese senza tuttavia operare una vera e propria ristrutturazione istituzionale. L’esito di questo approccio al cambiamento consiste nella creazione di un mercato del lavoro estremamente segmentato tra gli *insiders*, lavoratori a tempo indeterminato garantiti da un ampio spettro di tutele, e gli *outsiders*, occupati flessibili e scarsamente protetti. Il conservatorismo istituzionale ha riguardato anche il sistema delle politiche passive, anche esse prevalentemente indirizzate alla tutela di coloro che sono stati occupati con un contratto a tempo indeterminato. Perciò al divario della stabilità lavorativa si aggiunge paradossalmente anche un importante divario delle tutele, che lascia i cd. *outsiders* (che sono sostanzialmente i giovani entrati nel mercato del lavoro quando il mercato era ormai “duale”) ai margini del mercato del lavoro. Fino ad oggi il sistema duale ha trovato un suo bilanciamento all’interno della famiglia: un *welfare* informale tra genitori e figli (ovvero tra *insiders* e *outsiders*) ha permesso di attenuare le disuguaglianze per un’intera generazione. Questo meccanismo, come sottolineato in precedenza, rischia di rompersi sotto le pressioni di una crisi che ha già ridotto il reddito delle famiglie e che fatica a riassorbirsi. La riforma Fornero è recentemente intervenuta per mitigare l’impatto distributivo della dualità del lavoro (sempre nell’ambito delle riforme marginali, la nuova legge ha potenziato le tutele degli *outsiders*, che più spesso ne hanno bisogno) ma nel complesso non è riuscita nell’intento di rendere più attive le istituzioni/opzioni a disposizione del mercato del lavoro. In particolare, a tutt’oggi le politiche attive, di orientamento e di indirizzo al lavoro appaiono conservative e poco lungimiranti, non perfettamente capaci di favorire un continuo adattamento al cambiamento. In questo senso, l’assetto istituzionale del mercato del lavoro italiano potrebbe penalizzare il sistema soprattutto in fasi di cambiamento strutturale come quella potenzialmente in atto oggi, in cui le politiche potrebbero svolgere un ruolo chiave, traghettando le risorse verso nuovi bacini occupazionali attraverso interventi di orientamento scolastico e al lavoro e politiche attive di ri-orientamento delle competenze.

Tra gli aspetti sopra richiamati ne sono stati individuati alcuni che pongono interrogativi preoccupanti per la sostenibilità degli attuali livelli di benessere e che quindi di seguito vengono trattati con un maggiore livello di dettaglio.

### 2.3.1 *Il fenomeno del mismatch: quale rischio per il sistema Toscana?*

Il *mismatch* è un fenomeno molto ampio in Italia e in Toscana, dove lo scollamento tra il sistema dell’istruzione e il mondo produttivo, unito ad una struttura per professioni della domanda di lavoro poco qualificata, favorisce il disallineamento tra le competenze richieste dalle imprese e quelle offerte dai potenziali lavoratori. L’esito di queste frizioni è che, a fronte di una buona proporzione di imprese che lamenta la difficoltà a reperire manodopera specializzata<sup>7</sup> o disponibile a svolgere determinate mansioni, esistono molti lavoratori che trovano difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro o comunque a trovare una collocazione coerente con le proprie competenze<sup>8</sup>. Esistono quindi buoni motivi per mettere in dubbio la sostenibilità dell’attuale labile equilibrio tra competenze offerte e domandate nell’economia toscana.

Un primo motivo riguarda la segmentazione settoriale dell’occupazione tra italiani e stranieri, che è stata finora uno strumento di correzione del *mismatch* in alcuni settori strategici dell’economia toscana, in particolare nella filiera socio-sanitaria e di cura e, al suo interno, nel

<sup>7</sup> Secondo i dati Excelsior 2011 relativi ai fabbisogni occupazionali delle imprese dell’industria e dei servizi, le imprese toscane riscontrano difficoltà a reperire il 23% dei diplomati e il 16% dei laureati richiesti.

<sup>8</sup> Per le dinamiche della transizione scuola-lavoro e in particolare per il fenomeno del *mismatch* (orizzontale e verticale) in Italia, IRPET (2013).

lavoro domestico e di assistenza nelle famiglie. In tali settori sono infatti concentrati una buona proporzione degli stranieri occupati (Piperno, 2009; IRPET, 2013b), spesso appositamente reclutati dall'estero per colmare il vuoto che la trasformazione della famiglia e la debolezza delle politiche sociali italiane hanno lasciato scoperti.

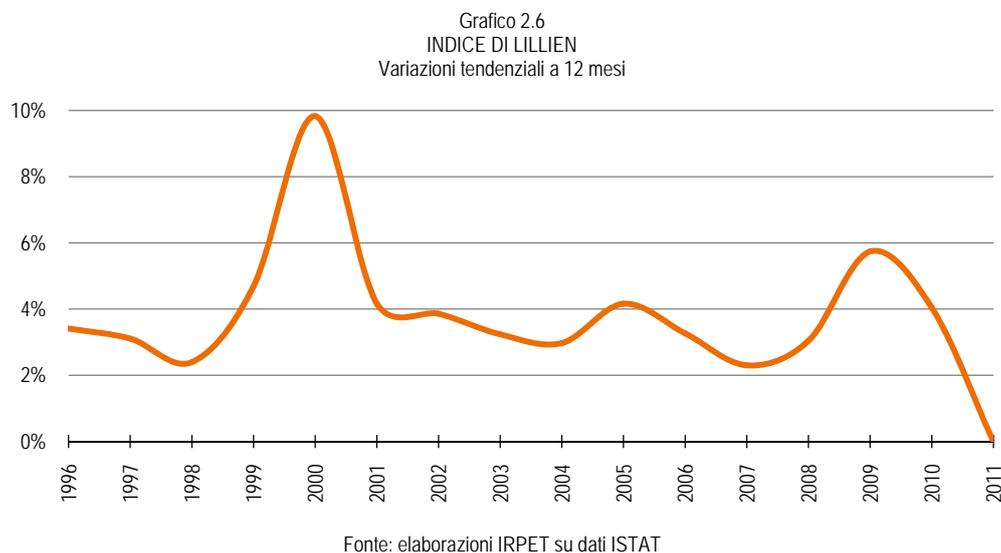
Ma un modello di *welfare* fortemente basato sul reclutamento di manodopera dall'estero è davvero sostenibile nel lungo periodo? Per fronteggiare il prevedibile aumento della domanda legato alla crescita della popolazione anziana<sup>9</sup>, sarà infatti necessario un costante ampliamento dello stock di lavoratori immigrati per mantenere l'equilibrio raggiunto nel settore dei servizi alla famiglia. Le stime demografiche ISTAT per la Toscana prevedono che la popolazione autoctona ultra-sessantacinquenne supererà il milione di unità nel 2030 (registrando così un aumento del 24%) e che quella con più di 95 anni più che raddoppierà nello stesso periodo. Secondo le stime di FILCAMS CGIL (2011), il 40% degli over 75, ovvero circa 200mila persone nel 2030, avranno problemi legati alla non autosufficienza, alimentando così la domanda di assistenza. A ciò si aggiunga che i vincoli di finanza pubblica difficilmente permetteranno un'espansione del *welfare* di cura pubblico, mentre l'offerta di cura interna alla famiglia tenderà a ridursi a causa della maggiore partecipazione lavorativa delle donne e della posticipazione dell'età pensionabile.

A fronte di una domanda che risulterà in forte crescita nei prossimi anni non è però scontato che vi possa essere un incremento delle forze lavoro disponibili a lavorare nel settore dei servizi alla famiglia. Infatti, le migrazioni che ad oggi alimentano gran parte dell'offerta di assistenza domestica, ovvero quelle est-europee, potrebbero indebolirsi progressivamente in relazione al miglioramento delle condizioni di vita e all'aumento della domanda di assistenza nei paesi di origine (Commissione delle Comunità Europee, 2008), oltre che al deteriorarsi del quadro economico italiano rispetto a quello dei paesi "*competitors*". Al tempo stesso, le forze lavoro immigrate da tempo presenti nel nostro paese presenteranno caratteristiche diverse da quelle oggi reclutate direttamente dall'estero e, in particolare, un maggiore livello di integrazione socio-professionale; si prevede quindi un aumento dell'offerta di lavoro ad ore a scapito di quella in co-abitazione oltre a maggiori pretese in relazione alle tutele e al trattamento economico (Piperno, 2009).

Se è vero che le dinamiche finora ipotizzate preoccupano in un orizzonte temporale di medio-lungo termine, anche assumendo un'ottica di breve periodo esistono motivi per temere un inasprimento del *mismatch* nel nostro sistema produttivo. Infatti, c'è il rischio che il fenomeno del disallineamento tra la composizione dell'offerta e le caratteristiche della domanda di lavoro subisca una drastica accelerata a causa dell'impatto differenziato che la crisi ha avuto nei diversi settori dell'economia. Infatti, se l'attuale crisi economica non fosse solo il risultato di uno shock di domanda aggregata, ma fosse associata anche ad un cambiamento strutturale del tessuto produttivo, si verrebbe a generare un potenziale *mismatch* fra le professionalità espulse dai settori dove i posti di lavoro vengono persi e quelle richieste nei settori in espansione. L'ipotesi dell'esistenza di fenomeni di riallocazione settoriale durante l'attuale crisi economica può essere verificata utilizzando l'indice di Lilien (Cnel, 2010 e 2011), che quantifica la dispersione nei tassi di variazione dell'occupazione nei diversi settori dell'economia (Lilien, 1982); un indice elevato segnala performance occupazionali molto differenziate tra comparti, che possono richiedere la 'migrazione' di manodopera da un settore all'altro, con potenziale *mismatch* tra caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro. In corrispondenza dell'anno di avvio della

<sup>9</sup> Negli anni della crisi si osservano tuttavia alcuni segnali di una diminuzione della domanda di servizi di assistenza, spiegabili come l'effetto indiretto dell'aumento dell'inattività della componente femminile che, espulsa dal mercato del lavoro, torna a svolgere quotidianamente le mansioni di lavoro domestico e di cura non salariato, altrimenti delegate a colf e badanti (IRPET, 2013b).

recente crisi economica l'indicatore ha registrato in Toscana uno degli incrementi più consistenti degli ultimi 15 anni<sup>10</sup>, evidenziando elementi di asimmetria nei costi occupazionali della crisi (Graf. 2.6).



Ciò solleva preoccupazioni in merito alle difficoltà di migrazione dei lavoratori da un settore all'altro, che può non risultare agevole, in quanto le competenze specifiche possedute dai lavoratori espulsi da certi settori non sono automaticamente spendibili in altri. Basti pensare che in Toscana si sono perse dall'inizio del 2008 alla fine di Giugno 2012 quasi 9mila posizioni relative agli operai specializzati, solitamente ricoperte da lavoratori con competenze specifiche accumulate con l'esperienza e difficilmente riutilizzabili in altri settori dell'economia. Il riassorbimento dei lavoratori espulsi dai settori maggiormente colpiti dalla crisi si prefigura particolarmente critica per i lavoratori più maturi, che vedrebbero depauperare lo stock di capitale umano accumulato negli anni, non riuscendo, nel contempo, ad avere quella flessibilità tipica dei giovani nella fase di apprendimento delle nuove competenze (Cnel, 2011). Lo stesso vale per i lavoratori poco qualificati, che potrebbero venire penalizzati soprattutto nel caso in cui la crisi contribuisse ad accelerare il processo di graduale *up-skilling* della nostra economia (Oecd, 2012), in Toscana già avviato a partire dagli anni Novanta (IRPET, 2013a)<sup>11</sup>. Infine, desta serie preoccupazioni la riallocazione dei lavoratori a lungo destinatari di Cig, formalmente occupati ma comunque non attivamente inseriti nel mercato del lavoro; per questi lavoratori il deterioramento delle competenze è probabilmente già in parte avvenuto e ciò peserà quando, una volta esaurita l'integrazione salariale, molti saranno espulsi dalle aziende e si troveranno nella condizione di disoccupazione.

I lavoratori non facilmente riassorbibili nel mercato del lavoro andrebbero quindi ad alimentare lo stock di disoccupati di lungo periodo, diminuendo progressivamente le proprie

<sup>10</sup> Gli aumenti dell'indice di Lillien toscano nel 1999 e nel 2005 sono in gran parte riconducibili alla contrazione della produzione tessile, che ha ripercussioni elevate in una Regione, come la Toscana, dove tale settore assorbe una buona quota di occupati.

<sup>11</sup> I lavoratori meno istruiti sono stati i più colpiti dalla crisi economica: in Toscana sono stati i lavoratori con al massimo la licenza media a contribuire maggiormente alla crescita dello stock di disoccupati (+21mila dal 2008 al 2012).

probabilità di uscire dallo stato di disoccupazione, negativamente correlate alla durata della disoccupazione stessa<sup>12</sup>. Segnali di questa tendenza sono già osservabili nella nostra regione (ma non solo<sup>13</sup>), dove il raffreddamento della domanda di lavoro, unito a possibili effetti legati alla riallocazione settoriale, ha determinato una consistente diminuzione della già modesta probabilità annuale di uscita dalla disoccupazione, alimentando la disoccupazione di lungo periodo e, in molti casi, i flussi verso l'inattività. L'incremento della platea dei soggetti ai margini del mercato del lavoro (disoccupati di lungo periodo, inattivi, ma anche lavoratori in Cig) può innescare fenomeni di isteresi, rappresentando così la premessa a un aumento della disoccupazione di tipo strutturale<sup>14</sup>. In particolare, questo deriverebbe dal fatto che la pressione sui salari esercitata dai disoccupati di lungo periodo sarebbe inferiore a quella di coloro che sono disoccupati da poco, perché i primi hanno perso gradualmente parte degli *skills* di cui disponevano prima di cadere nella situazione di disoccupazione e hanno ridotto, al contempo, gli sforzi di ricerca (Guichard e Rusticelli, 2010).

Una misura per valutare la formazione di disoccupazione strutturale è rappresentata dalla curva di Beveridge<sup>15</sup>, che per l'Italia sembra aver subito una traslazione verso l'alto successivamente al crollo produttivo di fine 2008-inizio 2009; ciò sembrerebbe indicare un contemporaneo aumento di disoccupati e posti vacanti, segnale di un inasprimento delle difficoltà di incontro tra domanda e offerta di lavoro e potenzialmente preludio a un aumento della disoccupazione di tipo strutturale (Cnel, 2012).

Nel caso l'aumento del tasso di disoccupazione fosse di tipo strutturale, ciò rappresenterebbe un forte elemento di freno alla crescita del prodotto potenziale dell'economia italiana nei prossimi anni perché comporterebbe una contrazione del contributo del fattore lavoro alla crescita potenziale della nostra economia, contributo tra l'altro limitato sia oggi che nelle previsioni di medio periodo (Cnel, 2012). Ad oggi, le stime del livello dell'output potenziale e del rispettivo tasso di crescita elaborate dall'Ocse, pur confermando la riduzione del tasso di crescita del prodotto potenziale nel corso degli ultimi anni, mostrano comunque una tenuta dei livelli e un tasso di crescita del prodotto potenziale nel biennio 2013-14 intorno a mezzo punto all'anno (Graf. 2.7).

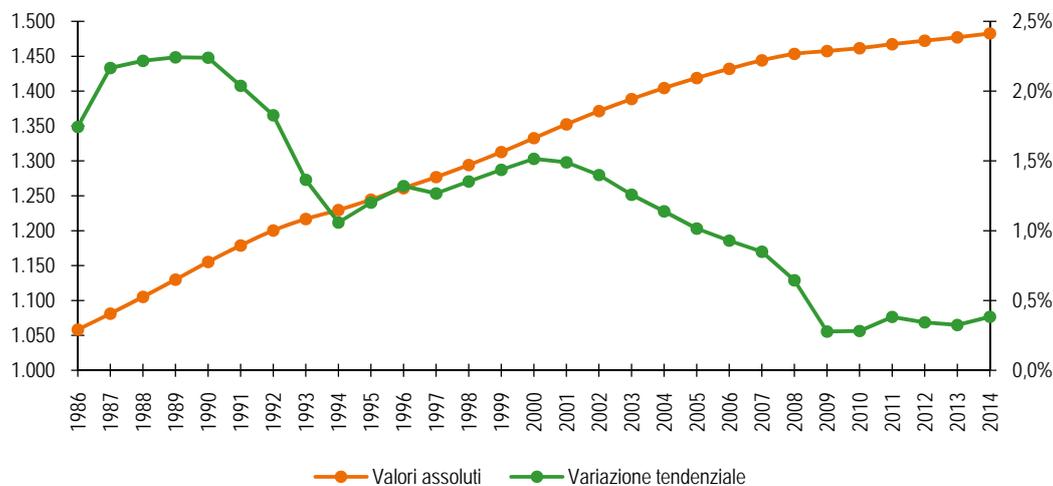
<sup>12</sup> Si parla a tal proposito di dipendenza di stato della disoccupazione (*negative duration dependance*), un fenomeno legato, oltre che ad effetti di composizione (chi è più occupabile tende a trovare lavoro prima), anche alla perdita di *skills* e/o motivazione che coglie i disoccupati all'aumentare della durata della disoccupazione (Oecd, 2012).

<sup>13</sup> IRPET, 2013b per un confronto internazionale dell'evoluzione delle probabilità di uscita dalla disoccupazione durante la crisi economica.

<sup>14</sup> Tuttavia, l'aumento della disoccupazione derivante da una riallocazione settoriale non si trasla necessariamente e completamente in un aumento della disoccupazione strutturale, come mostra l'analisi empirica di Arpaia e Curci (2010).

<sup>15</sup> Questa curva che mette a confronto l'evoluzione del tasso di disoccupazione con il numero di posti vacanti a disposizione del sistema, presentando quindi un'inclinazione negativa.

Grafico 2.7  
 OUTPUT POTENZIALE, VALORI ASSOLUTI (ASSE SX) E VARIAZIONI % TENDENZIALI (ASSE DX). ITALIA



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Oecd

### 2.3.2 La stagnazione della produttività: quali prospettive per la nostra regione?

Un secondo aspetto sul quale soffermare l'attenzione riguarda la dinamica della produttività del lavoro. La produttività, intesa come capacità del lavoro di generare produzione aggiuntiva una volta che questo fattore venga utilizzato in condizioni di efficienza, è un dato non osservabile direttamente, che può solo essere approssimato dal valore aggiunto per lavoratore o per unità di lavoro osservato puntualmente nei diversi anni. La traiettoria di lungo termine della produzione media effettuata da ogni lavoratore (o Unità di Lavoro - ULA) può essere considerata una buona misura del sentiero seguito dalla produttività del lavoro; tale sentiero, come già osservato, mostra un profilo di sostanziale stagnazione oramai da oltre un decennio, condizionando pesantemente i risultati del sistema economico nazionale e regionale (IRPET, 2009; ISTAT, 2012).

Con l'insorgere della crisi economica la produttività del lavoro ha mostrato un andamento marcatamente pro-ciclico: l'atteggiamento conservativo nei confronti della forza lavoro occupata (facilitato da strategie di riduzione oraria, come la CIG) ne ha condizionato la caduta nella prima fase della crisi, la debole ripresa del prodotto nel 2010 ne ha poi determinato una ripresa e la fase di *double-dip* ha visto di nuovo una sua riduzione, seppur inferiore a quella del 2009 (complice l'adeguamento della domanda di lavoro ai più bassi livelli del prodotto). Perciò, la tendenza al *labour hoarding* ha fatto sì che buona parte delle conseguenze della caduta del valore aggiunto fossero assorbite dall'andamento della produttività, che si assesta oggi su livelli inferiori a quelli già poco incoraggianti del periodo pre-crisi (Cnel, 2011). Al protrarsi dell'incertezza del quadro economico si pone però un *trade-off* tra recupero dell'efficienza e mantenimento dei livelli occupazionali. Considerato che le imprese hanno oggi pochi margini per assorbire la manodopera in eccesso rispetto alle esigenze della produzione e minori prospettive di una veloce ripresa dei livelli produttivi, è immaginabile nel breve periodo un recupero di produttività realizzata al costo di considerevoli perdite occupazionali (Cnel, 2012).

Al di là dell'andamento congiunturale della produttività, influenzato da scelte relative alla quantità e intensità di utilizzo dell'input di lavoro in reazione a variazioni del prodotto (ISTAT,

2008), ciò che preoccupa è la dinamica di lungo periodo della produttività del lavoro, tutt'oggi minata da alcune criticità strutturali del nostro sistema economico.

Un primo elemento di freno riguarda la struttura produttiva nazionale e soprattutto regionale, sbilanciata verso produzioni tradizionali a basso contenuto tecnologico e fortemente frammentata in un'elevatissima quantità di imprese di piccole dimensioni (Bugamelli et al., 2012). Tali caratteristiche frenano strategie d'impresa orientate al perseguimento di aumenti di produttività tramite investimenti in innovazione e in risorse umane qualificate. Sul primo fronte, gli investimenti in innovazione e ricerca sono frenati dalla specializzazione in settori tradizionali<sup>16</sup>, dove in ogni caso riguardano perlopiù innovazioni di processo del tipo *labour saving*, che apportano perlopiù vantaggi di tipo transitorio (Bacci, 2010). Per quanto attiene la dimensione d'impresa, l'evidenza empirica ci mostra che nei contesti in cui la dimensione aziendale è inferiore il tasso di crescita della produttività è più basso, a causa delle maggiori difficoltà di queste imprese a sostenere gli elevati costi fissi della R&S<sup>17</sup> (Pagano e Schivardi, 2003). Oltre all'attività innovativa, la piccola dimensione delle imprese toscane frena anche gli investimenti in risorse umane qualificate, che spesso risultano ridondanti all'interno di strutture organizzative aziendali in molti casi ancora tradizionali (IRPET, 2013a). Nonostante i lavoratori con titolo di studio secondario e terziario rappresentino oggi una quota significativa dell'occupazione regionale, essi risultano scarsamente valorizzati dal punto di vista delle competenze, in quanto sono spesso impiegati in mansioni per le quali sarebbe sufficiente un titolo inferiore e raramente coinvolti in attività formative (IRPET, 2013a). Lo scarso investimento nelle risorse umane qualificate, tipico di alcune specializzazioni, è a sua volta strettamente correlato con la bassa propensione all'innovazione, in quanto sono generalmente i lavoratori più istruiti, soprattutto se specializzati, ad adattarsi meglio ai cambiamenti organizzativi, favorendo così l'attività innovativa e l'adozione di nuove tecnologie (Bugamelli et al., 2012).

Anche a causa di questi aspetti, e delle loro interazioni, la Toscana può essere quindi considerata un innovatore moderato con una performance sotto la media dell'Unione Europea-27, che si distingue per una forte carenza sul versante del contributo delle imprese private all'innovazione, a fronte di un contributo pubblico in linea con le regioni europee più virtuose (European Commission, 2008). La letteratura empirica conferma che gli sforzi innovativi e più in generale gli investimenti, di cui la R&S è una parte importante, rappresentino un effettivo motore degli incrementi di produttività<sup>18</sup>, fornendo così le basi per dipingere un quadro assai poco felice per i futuri sviluppi del sistema economico regionale.

Quanto detto in merito ai possibili effetti negativi che l'immobilismo della nostra struttura produttiva potrà avere sul sentiero di crescita della produttività prescinde da eventuali effetti di ricomposizione dovuti alla crisi economica<sup>19</sup>. Tuttavia, è abbastanza plausibile che una crisi di

<sup>16</sup> Infatti, l'attività innovativa è mediamente modesta nei settori tradizionali del tessile, dell'abbigliamento, del cuoio e delle calzature, dei prodotti in legno e nella metallurgia, molte dei quali rappresentano il cuore del comparto industriale toscano (Banca d'Italia, 2012).

<sup>17</sup> Non si dimentichi, tuttavia, che questo tipo di investimenti non rappresenta tutta l'attività innovativa svolta dalle imprese, soprattutto di quelle di piccole dimensioni; queste possono infatti seguire altri canali di innovazione, di carattere più informale, come le collaborazioni scientifiche, o la possibilità di beneficiare di informazioni da clienti e fornitori o di *spillovers* settoriali o intersettoriali (Brandolini e Bugamelli, 2009).

<sup>18</sup> Per l'impatto sulla produttività dell'impresa degli investimenti in formazione e della qualità della forza lavoro, rispettivamente Barrett e O'Connell (2001) e Galindo-Rueda e Haskel (2005); per una rassegna della lettura empirica sugli effetti dell'attività innovativa sulla produttività delle imprese, Banca d'Italia (2009).

<sup>19</sup> Nonostante la maggior parte della crescita della produttività del sistema sia dovuta a ciò che accade all'interno delle singole imprese, un certo ruolo è svolto, soprattutto nei settori "maturi", anche dalle dinamiche di ingresso/uscita dal mercato di imprese più o meno produttive (Foster et al., 1998; Scarpetta et al., 2002).

così vasta portata impatti sul livello di produttività del sistema attraverso un effetto selettivo sulle imprese, che non necessariamente andrà nella direzione di un recupero dell'efficienza<sup>20</sup>.

Un'ulteriore criticità che mina la produttività del nostro sistema produttivo riguarda le istituzioni del mercato del lavoro. Come già osservato, negli ultimi venti anni si sono inseriti nel contesto italiano alcuni cambiamenti istituzionali che hanno incentivato strategie aziendali improntate più all'abbattimento del costo del lavoro che alla valorizzazione della qualità delle risorse umane impiegate, favorendo così una crescita di tipo estensivo basata su un input di lavoro di qualità decrescente. La crisi economica ha esasperato questa tendenza, poiché di fronte all'incerta congiuntura le imprese hanno orientato la domanda di lavoro in misura crescente verso le forme di lavoro meno strutturate, riducendo le assunzioni a tempo indeterminato. Ma se una strategia di questo tipo può apparire conveniente nel breve periodo, non si devono ignorare le possibili implicazioni che una tale strutturazione della forza di lavoro può avere sulla performance del sistema economico nel lungo periodo. In base all'evidenza empirica disponibile per l'Italia (Lucidi, 2006; Boeri e Garibaldi, 2007; Lotti e Viviano, 2011), è possibile affermare che l'utilizzo dei contratti atipici presenta una correlazione negativa con la produttività del lavoro, spiegabile perlopiù con la minor accumulazione di capitale umano per i lavoratori impegnati in azienda per un periodo limitato e con la mancata creazione di una memoria storica per l'impresa stessa. Nella prospettiva di un mantenimento degli attuali livelli di utilizzo del lavoro atipico, tra l'altro progressivamente più orientato verso le forme meno strutturate e più a breve termine, le prospettive di una ripresa della crescita della produttività del nostro sistema economico verrebbero quindi ulteriormente compromesse.

Un ultimo elemento di criticità che può impattare sulla dinamica della produttiva nel lungo periodo riguarda le caratteristiche anagrafiche della forza lavoro del futuro. Le tendenze demografiche da tempo in atto nella nostra regione vanno infatti nella direzione di un progressivo invecchiamento della forza lavoro, recentemente favorito e accelerato da interventi di riforma volti a prolungare la permanenza attiva nel mercato del lavoro. Ciò significa che l'età media della forza lavoro sarà destinata ad aumentare in misura sensibile e che la popolazione attiva sul mercato del lavoro nei prossimi decenni sarà progressivamente più "anziana", con possibili implicazioni per la produttività di questi lavoratori e quindi del sistema nel suo complesso<sup>21</sup>.

### 2.3.3 *Ammortizzatori sociali e disuguaglianza: la riforma del lavoro bilancerà le tutele?*

La crisi ha provocato un arretramento significativo delle risorse a disposizione delle famiglie, perché è cresciuta la disoccupazione, soprattutto tra i giovani, e perché si è ridotto l'orario di lavoro di chi un impiego stabile è riuscito a mantenerlo. In termini assoluti siamo quindi diventati più poveri; in termini relativi è aumentata la disuguaglianza, in quanto gli effetti negativi della recessione sono stati asimmetrici tra categorie di lavoratori e tra generazioni di individui.

<sup>20</sup> Infatti, nonostante la selezione sia stata e continui ad essere forte nelle fasce deboli della manifattura, la crisi sta probabilmente innalzando l'esposizione al rischio di uscita anche di alcune delle componenti più forti del sistema produttivo (IRPET, 2012b). Infatti, non è detto che siano le imprese potenzialmente più produttive quelle che hanno la maggiore probabilità di resistere, dal momento che la selezione avviene non tanto sulle capacità produttive, quanto sulla capacità di far fronte agli impegni finanziari, potenzialmente più onerosi per quelle imprese che si sono maggiormente esposte attraverso scelte di investimento (Regione Toscana, 2010).

<sup>21</sup> L'analisi empirica sugli effetti di una forza lavoro più anziana sulla produttività d'impresa non conduce tuttavia a risultati univoci. Mentre alcune analisi individuano un effetto negativo (van Ours e Stoeldraijer, 2010), altre rivelano un effetto non significativo (Aubert e Crepon, 2007) o addirittura positivo (Malmberg et al., 2008) di una forza lavoro più anziana sulla produttività d'impresa.

Finora, grazie al ruolo anticiclico svolto dagli ammortizzatori sociali, i costi sono stati complessivamente contenuti, ma l'aggravarsi della crisi ed il ridimensionamento della spesa pubblica rischiano di provocare un ridimensionamento generalizzato degli standard di vita.

Per quantificare il peggioramento del tenore di vita dei toscani ed il ruolo che hanno svolto gli ammortizzatori sociali nel ridurre le perdite e le disparità generazionali, è stato messo a punto un esercizio di microsimulazione<sup>22</sup>. L'esercizio, relativo al periodo 2008-2011, è strutturato in due passaggi: i) la simulazione dei principali eventi sul mercato del lavoro (perdita del posto di lavoro, riduzione/aumento dell'orario di lavoro, cassa integrazione, nuova occupazione); ii) l'applicazione dei trattamenti di protezione del reddito per gli aventi diritto (Cig, indennità di mobilità e disoccupazione a requisiti pieni o ridotti).

Ciascuno di questi accadimenti, attraverso tecniche di stima capaci di riflettere gli andamenti osservati nella realtà, è stato applicato ad un campione rappresentativo di italiani. Così operando, la caduta del reddito reale fra il 2008 e 2011 è quantificabile nell'ordine del 4,6 per cento. La riduzione, tuttavia, sarebbe stata ben più consistente se non fossero stati azionati gli ammortizzatori sociali (-6,3 per cento). Detto in altri termini, gli ammortizzatori sociali hanno recuperato il 28 per cento della perdita che altrimenti si sarebbe verificata a causa della crisi occupazionale.

Guardando alla distribuzione per età della perdita di reddito, tuttavia, emerge che la variazione sperimentata dai lavoratori con meno di 35 anni ammonta al 12,8 per cento, mentre per le fasce di età più mature il reddito si è mediamente ridotto dell'1,8 per cento. Il dato complessivo, dunque, riflette la media di due vicende assai diverse tra loro, in cui sono i giovani le vere "vittime" della crisi in atto perché perdono più facilmente il lavoro (o non lo trovano, visto che il tasso di occupazione scende di quasi 6 punti percentuali tra il 2008 e il 2011) e perché sono poco protetti dagli ammortizzatori sociali. Gli ammortizzatori, infatti, tutelano soprattutto chi ha un'esperienza lavorativa pregressa ed un contratto di lavoro "standard", quindi principalmente gli adulti, per i quali hanno garantito circa la metà della perdita altrimenti riscontrata. Tra i giovani la quota di reddito protetta dagli ammortizzatori scende invece al 12 per cento: avrebbero mediamente perso il 14,5 per cento del reddito e invece la caduta si è arrestata al 12,8 per cento (Tab. 2.8).

Tabella 2.8  
VARIAZIONE DEL REDDITO MEDIO NETTO PER FASCIA DI ETÀ TRA IL PRIMO TRIMESTRE 2008 E IL QUARTO 2011. ITALIA  
Valori %

Classe di età	Variazione con ammortizzatori	Variazione senza ammortizzatori	Quota di reddito recuperata dagli ammortizzatori
Fino a 35 anni	-12,8	-14,5	12,1
Oltre 35 anni	-1,8	-3,5	50,2
TOTALE	-4,6	-6,3	27,9

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT (Forze di Lavoro) e Inps

In effetti, negli ultimi dieci anni il conservatorismo del modello produttivo si è associato ad un modello delle relazioni piuttosto rigido, che ha proceduto per riforme marginali ed è rimasto ancorato all'immagine di un mercato in cui la modalità occupazionale prevalente è il lavoro

<sup>22</sup> La base dati dell'esercizio corrisponde all'Indagine sulle Forze di Lavoro dell'ISTAT, supportata dai dati amministrativi dell'INPS nella fase di attribuzione degli ammortizzatori sociali. Per i dettagli sui dati e la metodologia impiegata si veda Cappellini E., Ravagli L., Sciclone N. (2013).

subordinato a tempo indeterminato; questo atteggiamento ha determinato una scarsa capacità di adattamento alle nuove esigenze, sia sul fronte del lavoro che dello welfare, aggravando il divario di opportunità e di tutele tra generazioni.

La riforma del mercato del lavoro varata nel Giugno scorso si propone di aggiustare i meccanismi e gli strumenti tradizionali, alla ricerca di una flessibilità che possa coniugarsi con una migliore distribuzione (innanzitutto generazionale) delle tutele. Al fine di dare una risposta empirica ai propositi teorici della riforma, l'esercizio di simulazione ha riprodotto in una prospettiva generazionale il grado di protezione del reddito che si sarebbe registrato se il sistema di ammortizzatori sociali fosse stato quello della nuova legge a regime.

A tal fine, la simulazione è stata ripetuta introducendo i nuovi criteri di accesso alle tutele contro la disoccupazione e le nuove soglie di durata e di entità delle indennità (Tab. 2.9). In estrema sintesi, la nuova legge ha infatti operato in due direzioni: i) ha ridotto il grado di protezione dei lavoratori con elevata anzianità contributiva attraverso l'eliminazione dell'indennità di mobilità (a regime dal 2017) a fronte di una marginale estensione delle garanzie previste per l'Aspi; ii) ha esteso la tutela del reddito dei lavoratori con esperienze di lavoro brevi o discontinue, sostituendo l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti con la c.d. Mini-Aspi (i titolari di contratti di collaborazione sono rimasti sostanzialmente poco protetti).

Tabella 2.9  
PRINCIPALI CAMBIAMENTI INTRODOTTI DALLA L. 92/2012 AL SISTEMA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN CASO DI DISOCCUPAZIONE

	Disoccupazione ordinaria	Mobilità	Aspi
Lavoratori interessati	Dipendenti (no apprendisti) settore privato	Dipendenti a tempo indeterminato in aziende ammesse alla Cigs	Dipendenti compresi apprendisti e tempo determinato settore pubblico
Requisito assicurativo	1 settimana di iscrizione all'Inps antecedente al biennio precedente	-	1 settimana di iscrizione all'Inps antecedente al biennio precedente
Requisito contributivo	12 mesi di contribuzione Inps negli ultimi 24 mesi	12 mesi di anzianità aziendale (di cui effettivamente lavorati)	12 mesi di contribuzione Inps negli ultimi 24 mesi
Durata della prestazione	8 mesi per under 50 12 mesi per over 50	12 mesi per under 40 (24 al sud) 24 mesi per 40-49 anni (36 al sud) 36 mesi per over 50 (48 al sud)	12 mesi per under 55 18 mesi per over 55
Entità della prestazione	60% per 6 mesi 50% il 7° mese 40% dall'8° mese	80% per 12 mesi 64% dal 7° mese	75% per 6 mesi 60% dal 7° al 12° mese 45% dal 12° mese
	<b>DISOCCUPAZIONE A REQUISITI RIDOTTI</b>		<b>MINI - ASPI</b>
Lavoratori interessati	Dipendenti (no apprendisti) settore privato		Dipendenti compresi apprendisti e tempo determinato settore pubblico
Requisito assicurativo	1 settimana di iscrizione all'Inps antecedente al biennio precedente		-
Requisito contributivo	2 mesi di contribuzione nell'anno solare		3 mesi di contribuzione negli ultimi 12 mesi
Durata della prestazione	Pari alle giornate di effettivo lavoro nell'anno solare precedente, fino ad un massimo di 6 mesi		Pari alla metà delle settimane di contribuzione nell'ultimo anno
Entità della prestazione	35% per i primi 4 mesi 40% per il 5° e 6° mese		75% per 6 mesi

Fonte: IRPET

L'attribuzione dei nuovi ammortizzatori sociali alle vicende occupazionali degli ultimi anni consente di evidenziare che le modifiche apportate attraverso la riforma avrebbero garantito una maggiore copertura complessiva del reddito, aumentando la quota recuperata dagli ammortizzatori dal 27,9 per cento al 34,6 per cento, essenzialmente per merito della Mini-Aspi (e marginalmente per l'aumento del tasso di sostituzione dell'Aspi). L'aumento dell'aliquota contributiva sul lavoro a termine dovrebbe quindi servire a finanziare il costo di questa

maggiore copertura. Nel confronto tra generazioni, infatti, emerge un aumento della tutela per i giovani più marcata rispetto a quanto si osserva per gli over-35, sui quali pesa maggiormente l'eliminazione dell'indennità di mobilità (Tab. 2.10).

Tabella 2.10  
QUOTA DI REDDITO RECUPERATA DAGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI PRIMA E DOPO LA RIFORMA. ITALIA  
Valori %

Classe di età	Pre- riforma	Post - riforma
Fino a 35 anni	12,1	20,3
Oltre 35 anni	50,2	54,4
TOTALE	27,9	34,6

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT (Forze di Lavoro) e Inps

Il sistema delle tutele vigenti nel nostro paese ha quindi contribuito a contenere significativamente i costi della recessione, ma ha avuto un impatto diseguale fra coorti di lavoratori a causa della natura fortemente categoriale degli ammortizzatori sociali. Stando alle simulazioni di questo esercizio, la riforma Fornero potrebbe ridurre l'ampiezza di questi effetti differenziali, garantendo una maggiore copertura per i giovani, a cui farebbe da contraltare un miglioramento soltanto marginale per gli over 35.

### Riferimenti bibliografici

- Arpaia A. e Curci N. (2010), *EU labour market behaviour during the Great Recession*, European Economy - Economic Papers, n. 405, Directorate General Economic and Monetary Affairs (DG ECFIN), European Commission
- Bacci L. (2010), "Le capacità innovative del sistema regionale, opportunità e limiti per la crescita toscana", in AA.VV., *La crescita economica fra rendita e competitività. Toscana 2030*, IRPET, Firenze
- Barrett A. e J. O'Connell P. (2001), *Does training generally work? The returns to in-company training*, Industrial and Labor Relations Review, ILR Review, Cornell University, ILR School, vol. 54, n. 3, pp. 647-662, April
- Brandolin A. e Bugamelli M. (a cura di) (2009), *Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo italiano*, Questioni di economia e finanza (Occasional papers), n. 45, Banca d'Italia, Aprile
- Bugamelli M., Cannari L., Lotti F. e Magri S. (2012), *Radici e possibili rimedi del gap innovativo del sistema produttivo*, Questioni di economia e finanza (Occasional papers), n. 121, Banca d'Italia, April
- Cappellini E., Ravagli L. e Sciclone N. (2013), *Una simulazione degli effetti della crisi tra generazioni: la riforma degli ammortizzatori sociali bilancerà le tutele?*, paper presentato al convegno "Giovani e mercato del lavoro: instabilità, transizioni, partecipazione, politiche" Università di Bologna, 1 febbraio
- Commissione delle Comunità Europee, COM (2008) 765 def, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Le ripercussioni della libera circolazione dei lavoratori nel contesto dell'allargamento dell'Unione Europea*, Bruxelles, 18 novembre
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2010), *Rapporto sul mercato del lavoro 2009-2010*
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2011), *Rapporto sul mercato del lavoro 2010-2011*
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2012), *Rapporto sul mercato del lavoro 2011-2012*
- European Commission (2008), *European Innovation Scoreboard 2008*, Brussels

- Galindo-Rueda F. e Haskel J. (2005), *Skills, Workforce Characteristics and Firm-Level Productivity: Evidence from the Matched ABI/Employer Skills Survey*, IZA Discussion Papers, n. 1542, Institute for the Study of Labor (IZA)
- Guichard S. e Rusticelli E. (2010), *Assessing the Impact of the Financial Crisis on Structural unemployment in OECD Countries*, OECD, Paris, (Economic Department Working Paper, n. 767)
- Hijzen A. e Venn D. (2011), *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession*, Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, n. 115, OECD Publishing, Paris
- IRPET (2009), *Il futuro della Toscana tra inerzia e cambiamento. Sintesi di TOSCANA 2030*, Regione Toscana, Firenze
- IRPET (2010), *Coesione sociale, ambiente, territorio: vincoli e risorse per la crescita*, IRPET, Firenze
- IRPET (2012a), *Le nuove imprese high-tech in Toscana, Rapporto di ricerca*, Firenze
- IRPET (2012b), *Rapporto Irpet. La difficile uscita dalla crisi*, Regione Toscana, Firenze
- IRPET (2013a), *La condizione giovanile ai tempi della crisi*, Firenze
- IRPET (2013b), *Rapporto sul mercato del lavoro in Toscana*, IRPET, Firenze
- ISTAT (2008), "Misure di produttività. Anni 1980-2007", *Statistiche in breve*, 13 novembre
- Lotti F. e Viviano E. (2011), *Why Hiring Temporary Workers?*, Banca d'Italia, mimeo
- OECD (2011), *Employment Outlook 2011*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2012), *Employment Outlook 2012*, OECD Publishing, Paris
- Piperno F. (2009), *Welfare e immigrazione. Impatto e sostenibilità dei flussi migratori diretti al settore socio-sanitario e della cura. Risultati di una consultazione tra esperti*, CeSPI, Roma (working paper, n. 55)
- Regione Toscana (2010), *I mutamenti dell'economia toscana*, giugno
- Tosi F. (2009), *Le famiglie e l'assistenza agli anziani non autosufficienti*, IRPET, Firenze

### 3. IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO

#### 3.1 Introduzione

Le peculiarità strutturali del capitalismo manifatturiero italiano e, in particolare, la cosiddetta “questione dimensionale” rientrano tra i grandi temi che hanno animato il dibattito scientifico e culturale per tutto il secondo dopoguerra. Almeno fino agli anni Settanta la comunità scientifica è stata pressoché unanime nel denunciare i mali legati al *nanismo* delle imprese manifatturiere italiane rispetto a quelle delle altre principali economie avanzate, oltre che quelli di un modello di specializzazione internazionale che colloca l’Italia in posizione marginale nei settori della grande concorrenza oligopolistica o tecnologica. Dagli anni Settanta, gli studi sui distretti industriali hanno gradualmente riportato l’attenzione su un’Italia manifatturiera fino ad allora considerata un pesante retaggio del passato ma che tuttavia, proprio in quegli anni, si affermava in modo spontaneo come il protagonista italiano nel commercio internazionale. A fronte di una grande impresa in crisi di identità, i sistemi locali di piccole imprese specializzati nei settori del cosiddetto *Made in Italy* divengono allora per molti il simbolo di un possibile riscatto industriale, di una via italiana allo sviluppo. In anni più recenti, le difficoltà manifestate dai sistemi di PMI a far fronte all’agguerrita concorrenza proveniente da paesi in via di sviluppo o in transizione hanno riaperto il dibattito sulla sostenibilità del modello di industrializzazione italiano, che in alcuni settori ha visto ristagnare, e in altri calare i livelli di produttività (ISTAT, 2012; Bassanetti et al., 2004; Daveri e Jona-Lasinio, 2005; Aiello, Pupo e Ricotta, 2008). Già a partire dagli anni ’90 si sono dunque inaugurati nuovi filoni di studio con lo scopo di individuare le principali traiettorie di cambiamento in atto nella manifattura italiana.

Un primo filone, almeno in parte abbandonando l’unità di analisi mesoeconomica tipica degli studi sullo sviluppo locale (Becattini, 1979), si è concentrato sulla media impresa (MI), un attore da cui provengono segnali di forte vitalità (Balloni e Iacobucci, 2001; Mediobanca e Unioncamere, 2012). Al recupero dell’unità di analisi micro non è però corrisposta una perdita di interesse rispetto a quelli che sono i legami tra medie imprese e sistemi di produzione locali: questi rapporti possono essere non soltanto di tipo generazionale (Colli, 2002), ma anche di tipo culturale (Coltorti, 2004) e possono caratterizzarsi per livelli diversi di *embeddedness* nei circuiti produttivi e innovativi locali (Mariani, 2012). Alcuni studi si sono esplicitamente concentrati sulle imprese leader di distretto, viste come centri di gravitazione di micro-sistemi produttivi (Rullani, 1997), o come coordinatori di filiera principalmente focalizzati sulle fasi finali del ciclo produttivo e/o su quelle di progettazione (Bacci, 2004; Chiarvesio, Di Maria e Micelli, 2010). L’idea sottostante agli approcci appena menzionati è che una delle trasformazioni indotte dal nuovo scenario competitivo internazionale sul modello di organizzazione della produzione tipico dei sistemi di PMI italiane consiste in un riaggiustamento delle reti distrettuali (Bellandi, Caloffi e Toccafondi, 2010), che va essenzialmente nel senso di una verticalizzazione dei sistemi locali di produzione intorno a uno o più soggetti relativamente forti in termini di competenze interne e di capacità di investimento.

Un secondo filone di analisi si è invece concentrato sui processi di internazionalizzazione della produzione che hanno interessato l’industria manifatturiera italiana, anche nelle sue componenti legate al *Made in Italy* e agli altri settori caratteristici dei sistemi di PMI. Se l’analisi di questi processi attraverso gli investimenti diretti esteri (IDE) fa emergere il ruolo delle medie

imprese (Mariotti e Mutinelli, 2009), sono più difficili da cogliere attraverso i dati le forme, molto diffuse, di internazionalizzazione produttiva basate su rapporti non proprietari di mercato e di co-operazione (Graziani, 2001; Tattara, Corò e Volpe, 2006). Un'ampia casistica empirica di carattere qualitativo ci mostra però come, a fianco di operazioni di mera delocalizzazione, i processi di internazionalizzazione della produzione abbiano anche favorito il riposizionamento di parti dei sistemi produttivi locali su funzioni ad alto valore aggiunto legate alla gestione della produzione su scala internazionale (ad esempio Amighini e Rabellotti, 2006; Dunford, 2006; Castelli, Florio e Giunta, 2011).

Infine, molta attenzione è stata dedicata, sia da parte dell'analisi economica che da parte delle politiche pubbliche, all'evolversi di nuove imprese in settori a media o alta tecnologia, i quali offrono l'opportunità, certamente non facile da cogliere, di modificare gradualmente il modello di specializzazione italiano verso quei settori a maggior intensità di ricerca e sviluppo (R&S) che sembrano ad oggi essere meno interessati dalla concorrenza proveniente dai paesi emergenti (Colombo et al., 2006; Faraoni, 2012; Colombo, Giannangeli e Grilli, 2012).

Essendo le traiettorie appena delineate ancora nella loro fase iniziale è difficile prospettare se, e in quale misura, una loro ulteriore evoluzione possa effettivamente contribuire a rilanciare in modo sostenuto la crescita e la competitività della manifattura italiana. Tuttavia, ciò che appare evidente è che la loro realizzazione richiede adeguati investimenti da parte delle imprese, i quali possono essere realizzati solo a condizione che queste dispongano di sufficienti risorse finanziarie, sia proprie che esterne. Ebbene, la crisi di fine anni 2000 ha determinato la forte rarefazione di queste risorse. Infatti, come verrà illustrato nel paragrafo 2, con la crisi si è determinato uno shock composto da: i) blocco nella catena dei pagamenti commerciali e conseguente riduzione della liquidità e del *cash flow* disponibili; ii) razionamento ed esasperazione delle condizioni di accesso al credito e conseguente riduzione del capitale di debito disponibile. Con riferimento al fenomeno di cui al punto ii), va altresì rilevato che le restrizioni sull'offerta indotte dalla crisi sono andate a enfatizzare alcune tendenze già in atto. Queste sono legate da un lato ai processi di concentrazione del settore bancario italiano (Presbitero e Zazzaro, 2011); dall'altro alla progressiva standardizzazione dei criteri di valutazione del merito di credito (es. Basilea 2) e ai suoi effetti tendenzialmente negativi sui soggetti più "opachi" dal punto di vista informativo (le piccole imprese), solo in parte compensati dal persistere di pratiche di *relationship lending* (Elyasani e Goldberg, 2004). Come verrà argomentato nel paragrafo 3, i problemi delineati riguardano in modo particolare le PMI e possono comportare: i) nel breve periodo, l'uscita dal mercato di un numero anche elevato di imprese, circostanza non facile da valutare dal punto di vista industriale, ma che sicuramente rappresenta un "male" dal punto di vista dell'occupazione e della distribuzione del reddito; ii) un rallentamento, se non un blocco, degli investimenti necessari a portare avanti i processi di trasformazione e riqualificazione (*upgrading*) del tessuto produttivo e la nascita di nuove imprese in settori ad alta tecnologia. Processi, questi, funzionali al più generale obiettivo di far tornare a crescere la produttività dell'industria e la sua capacità esportativa.

### 3.2

#### Lo shock macroeconomico

Come osservato da Reinhart e Rogoff (2009), i periodi delle grandi crisi finanziarie si caratterizzano tipicamente per: vertiginosi e prolungati crolli dei mercati delle attività reali (oltre che finanziarie); profonda e prolungata diminuzione del valore della produzione e dei livelli di occupazione; esplosione del debito pubblico, principalmente a causa del crollo delle entrate

fiscali, con possibile crisi del debito sovrano<sup>23</sup>. La crisi finanziaria di fine anni 2000 ha visto la compresenza di questi tre fenomeni, con enormi impatti sui bilanci degli istituti finanziari (banche d'affari e commerciali), delle imprese e delle famiglie. In questo paragrafo si descrive la dinamica prodotta dallo shock macroeconomico. Nel farlo, ci concentreremo sui principali canali attraverso i quali la crisi si è trasmessa dai mercati finanziari all'economia reale, in modo da delineare come essa abbia infine introdotto nuove e consistenti restrizioni finanziarie per le imprese.

Il primo canale di trasmissione della crisi dalla sfera finanziaria a quella reale passa attraverso gli istituti di credito. La contrazione dei prestiti bancari si connette al processo noto come *deleveraging* (McKinsey Global Institute, 2010 e 2012; Geanakoplos, 2009), che vede gli istituti di credito operare una progressiva ristrutturazione delle proprie passività con conseguente riduzione dei prestiti concessi. Come descritto da Brunnermeier (2009) -a cui rimandiamo per una ricostruzione più estesa degli avvenimenti- la catena di eventi che coinvolge i mercati finanziari statunitensi e conduce alla crisi economica a partire dall'autunno del 2008 vede dispiegarsi quattro diversi processi. La svalutazione delle attività in bilancio degli istituti finanziari più indebitati forza questi ultimi alla svendita di *assets* (*fire-sales*) che, essendo generalizzata, conduce a ulteriori svalutazioni; i potenziali prestatori diminuiscono i prestiti in bilancio per problemi di *moral hazard*<sup>24</sup> e per motivi precauzionali (es. prevedendo futuro bisogno di liquidità); si assiste a corse agli sportelli (*runs*) che coinvolgono non soltanto banche, ma la generalità degli istituti finanziari; infine, effetti di rete (*network effects*) sorgono perché gli agenti coinvolti sono debitori e creditori gli uni degli altri allo stesso tempo<sup>25</sup>.

Gli effetti catastrofici sull'economia reale, oltre alle già richiamate ripercussioni sull'offerta di credito, sono da ricondurre alla elevata incertezza legata al timore del completo collasso dei mercati finanziari che ha condotto al rinvio degli investimenti privati e all'aumento del risparmio precauzionale (Bean, 2010)<sup>26</sup>.

Con riferimento al contesto italiano, Panetta e Signoretti (2010) indagano le conseguenze della crisi finanziaria nel mercato del credito. In estrema sintesi, gli autori attribuiscono alla concomitanza di fattori di domanda e di offerta la diminuzione dell'attività creditizia nel contesto italiano. Tuttavia, questi ultimi hanno contribuito a amplificare significativamente la contrazione dell'attività produttiva.

Ed è proprio questa contrazione, determinata in primo luogo dal crollo della domanda mondiale e aggravata dalla stretta creditizia, ad aver prodotto effetti diretti negativi sui bilanci delle imprese. Infatti, il calo delle vendite ha determinato una riduzione dei flussi di cassa e della liquidità disponibili generando, con un effetto domino, forti ritardi in tutta la catena dei pagamenti commerciali (Accetturo, Giunta e Rossi, 2011).

Oltre agli aspetti sopra delineati, un secondo canale di trasmissione della crisi dalla sfera finanziaria a quella reale passa attraverso le finanze pubbliche, con effetti particolarmente aspri nei paesi gravati da un debito pubblico eccessivo. Fin da subito è risultata evidente la contraddizione tra la necessità di finanziare politiche anticicliche volte al rilancio della crescita e dell'occupazione e gli obiettivi, perseguiti invece nel medio e lungo termine, di stabilizzazione dei bilanci pubblici, per di più in un contesto di entrate fiscali fortemente decrescenti (es. IMF,

<sup>23</sup> Come riportato in Cottarelli (2012), circa due terzi dell'aumento del debito pubblico nei paesi del G20 a seguito della crisi economico-finanziaria del 2007 è da imputare al calo delle entrate fiscali.

<sup>24</sup> Tali effetti sono dovuti alla riduzione della quota di capitale proprio investita dagli intermediari nelle loro attività. Tale quota, secondo la teoria (Holmström e Tirole, 1997), è necessaria per assicurare il loro *commitment* nella attività di monitoraggio.

<sup>25</sup> In altre parole, il potenziale creditore, nel valutare il rischio di un potenziale debitore, considererà anche il merito di credito dei debitori di quest'ultimo.

<sup>26</sup> Esiste infatti evidenza sulla operatività di fattori legati alla domanda di credito (si veda Schoder, 2013).

2009, 2010). È qui che si inserisce la crisi dei debiti sovrani nell'area euro. Secondo Lane (2012), la dinamica degli eventi ha coinvolto inizialmente i paesi più esposti agli investimenti dall'estero (es. Irlanda) in un quadro di complessivo congelamento dei mercati finanziari. Successivamente, l'evoluzione della crisi ha portato a una svalutazione del valore delle attività e delle prospettive di crescita per quei paesi che mostravano maggiori squilibri allo scoppio della crisi (es. elevato rapporto credito privato su Pil e deficit nella bilancia dei pagamenti). Di più, come già ricordato, il crollo delle entrate fiscali, ha contribuito fortemente al deterioramento dei bilanci pubblici. Infine, in un contesto già fragile, le notizie relative alla revisione dei conti pubblici greci sono risultate decisive nel generare la crisi del debito<sup>27</sup>.

Come evidenziato da Acharya, Drechsler e Schnabl (2012), aspetti idiosincratici sono stati rilevanti nei diversi paesi. Infatti, c'è una correlazione positiva tra le condizioni del settore bancario -per Irlanda e Spagna- e il rapporto tra debito pubblico e Pil -Grecia e Italia- prima dei salvataggi nel settore bancario e la variazione nei tassi dei *credit default swap* (CDS) sui debiti sovrani dei paesi stessi dopo i salvataggi. I medesimi autori sottolineano anche come importanti ripercussioni siano scaturite dalla composizione del portafoglio attività di numerosi istituti di credito, in cui l'incidenza degli investimenti in titoli di Stato nazionali, a seguito della progressiva segmentazione del mercato del debito, ha finito per legare a doppio filo le sorti di banche e Stati sovrani. Inoltre, sono stati anche evidenziati meccanismi di contagio legati al debito di alcuni paesi (es. Grecia) nella dinamica della crisi del debito in altri (es. Italia) (Constântio, 2012; De Santis, 2012).

Il diffuso timore della potenziale disgregazione dell'area euro ha contribuito ad esacerbare l'evoluzione della crisi, in modo particolarmente sfavorevole ai paesi più rischiosi, almeno fino all'annuncio delle nuove modalità di intervento sul mercato secondario dei titoli sovrani (le cosiddette *Outright Market Transactions*, OMT) da parte della Banca Centrale Europea nell'estate del 2012 e alla conseguente dinamica decrescente dei tassi di rendimento sui titoli di Stato (Visco, 2013).

In sintesi, la crisi e la segmentazione del mercato dei debiti sovrani nell'area euro ha fortemente depotenziato l'efficacia della politica monetaria espansiva attuata dalla BCE (ECB, 2012b) e ha avuto un ulteriore impatto sull'economia reale, sia mediante le successive politiche fiscali restrittive richieste ai governi colpiti, sia attraverso l'ulteriore inasprimento delle condizioni di accesso credito.

Considerando gli effetti delle politiche restrittive, è rilevante osservare come l'introduzione di una serie di misure volte alla stabilizzazione della zona euro sia stata sottoposta a stringenti vincoli di carattere fiscale (es. *fiscal compact*), con effetti recessivi almeno nel breve termine<sup>28</sup>.

Spostando l'attenzione sull'attività creditizia, la teoria economica suggerisce che le crisi dei debiti sovrani si trasmettano all'economia reale attraverso la crescita dei tassi di interesse passivi e la rivalutazione del valore dei titoli di Stato tra le attività degli istituti finanziari con conseguente riduzione delle possibilità di poterli utilizzare come garanzia sui mercati finanziari (ECB, 2012a).

In pratica, la trasmissione alle imprese non-finanziarie è passata principalmente attraverso l'aumento dei tassi di interesse passivi e l'inasprimento delle condizioni di accesso al credito richieste dalle banche per i prenditori più rischiosi (ECB, 2012a; Albertazzi et al., 2012).

<sup>27</sup> La Grecia è il primo paese ad uscire dal mercato del debito (maggio 2010); seguita dall'Irlanda (novembre 2010) e Portogallo (aprile 2011).

<sup>28</sup> In merito agli effetti di politiche fiscali restrittive, secondo Blanchard e Leigh (2013), le proiezioni del Fondo Monetario Internazionale hanno assunto, nel valutare gli effetti delle politiche di austerità, un valore troppo basso (inferiore a 1) del moltiplicatore fiscale, ammettendo le potenzialità recessive delle misure adottate. Si veda anche IMF (2012).

### 3.3

#### Gli impatti sul tessuto produttivo

Le implicazioni che gli aspetti discussi nel paragrafo 2 hanno prodotto sul tessuto produttivo delle PMI italiane e toscane sono molteplici. In primo luogo, esse vanno nel senso di aggravare in modo significativo e persistente alcune vulnerabilità già esistenti e, in conseguenza di ciò, di frenare o bloccare scelte di investimento socialmente desiderabili (Unioncamere, 2010). Una seconda implicazione su cui ci soffermeremo riguarda l'impatto che la crisi ha prodotto in termini di demografia industriale.

Con riferimento al primo aspetto, la letteratura economica ha ampiamente mostrato come, anche in condizioni normali, la presenza di asimmetrie informative possa ostacolare l'accesso al credito da parte delle imprese, e in modo particolare delle PMI e delle nuove imprese, le quali si possono trovare a ottenere prestiti insufficienti e/o a condizioni particolarmente onerose. Ciò accade perché queste tipologie di impresa sono in genere caratterizzate da minor trasparenza informativa (es. bilanci semplificati o assenti per le PMI, mancanza di una storia di bilanci per le nuove imprese) e possono contare meno sulla reputazione rispetto alle loro sorelle più grandi (o non possono contarvi affatto, come nel caso delle nuove imprese) (Berger e Udell, 1998). Va poi ricordato che, in particolari circostanze, il mercato del credito per le PMI potrebbe addirittura venire a mancare (problema dei mercati incompleti), ad esempio perché i costi che il prestatore deve sostenere per la valutazione del merito di credito, o per il monitoraggio dei comportamenti nella fase post-contrattuale, sono troppo elevati rispetto alla quantità di mezzi finanziari richiesti dalle stesse PMI (Carpenter e Petersen, 2002; Peneder, 2008). Durante il corso della recente crisi, i problemi appena richiamati si sono ovviamente riproposti in forma esacerbata. Inoltre, il calo delle vendite e l'impatto nella catena dei pagamenti commerciali hanno ridotto i flussi di cassa in entrata, i quali rappresentano un'importante fonte di risorse attraverso la quale tutte le imprese si autofinanziano ma, in modo particolare a causa delle ragioni già esposte, proprio le PMI (Berger e Udell, 1998). A questo si deve aggiungere che, da una parte, la fragilità finanziaria indotta dalla crisi (ad esempio aumento del debito, scarsa redditività) ha spinto le imprese a orientare la domanda di credito su operazioni di finanziamento del capitale circolante o di ristrutturazione del debito, anziché su processi di vera e propria accumulazione; l'atteggiamento delle banche, d'altra parte, è stato quello di guardare soprattutto agli equilibri di bilancio e di razionare le numerose imprese in crisi di liquidità, ma anche quella di operare una stretta di vite indiscriminata a sfavore delle imprese dotate di progetti di sviluppo (Albareto e Finaldi Russo, 2012) o di ristrutturazione (Bugamelli, Cristadoro e Zevi, 2009), solo in parte mitigata da pratiche di relationship lending (Albareto e Finaldi Russo, 2012). Tra le vittime di questa stretta vi sono ovviamente le imprese dotate di progetti di R&S o innovazione, i quali rappresentano la tipologia di investimento più desiderabile nel contesto italiano caratterizzato da livelli di spesa privata relativamente modesti in queste attività. Questa difficoltà emerge perché le attività innovative sono tipicamente "opache" e incerte nei rendimenti, e pertanto esse sono difficili da includere nei tradizionali algoritmi di valutazione del merito di credito in uso presso le banche; si tratta inoltre di investimenti difficilmente "collateralizzabili" (Bester, 1985; Hall e Lerner, 2009). I vincoli alla R&S e all'innovazione appena descritti appaiono particolarmente gravi nel contesto attuale: mentre queste attività sarebbero assai desiderabili in funzione anti-ciclica e di rilancio della crescita e della produttività, esse finiscono spesso per assumere un andamento pro-ciclico contraendosi, anche significativamente, nelle fasi recessive (Fatás, 2000; Barlevy, 2007).

Il secondo aspetto che discutiamo riguarda come la crisi abbia influito sulle dinamiche di mortalità e di natalità delle imprese. Con riferimento alle prime, recenti lavori hanno mostrato come siano soprattutto le piccole imprese nei settori tradizionali ad aver subito le spinte più forti

alla selezione indotte dalla crisi (ISTAT, 2011; Cerved, 2012). Guardando in particolare al caso della Toscana, è stato anche messo in evidenza come le spinte a uscire dal mercato abbiano interessato, quasi subito, le imprese che già prima della crisi si caratterizzavano per livelli di produttività modesti. Nelle fasi successive, invece, esse hanno colpito anche elementi più pregiati come gli esportatori e hanno tendenzialmente innalzato l'esposizione al rischio di alcune delle componenti più forti e dinamiche del sistema produttivo regionale (Mariani, Pirani e Radicchi, 2013). Al di là degli impatti immediatamente negativi che le cessazioni di impresa sono in grado di produrre sui livelli di occupazione e di reddito della forza lavoro, e le inevitabili e altrettanto immediate conseguenze che ciò comporta in termini di politiche per il welfare, la fuoriuscita di imprese poco produttive non rappresenta di per sé un male assoluto, a condizione che gli spazi lasciati liberi vengano occupati da soggetti più efficienti e produttivi. Se però anche questi ultimi vengono travolti, allora si pone il problema di come le politiche industriali possano agire per far sì che, durante e dopo la crisi, vi sia un numero sufficiente di imprese che possano garantire una ripresa degli investimenti e della crescita regionali.

La crisi ha anche fatto inceppare i processi di formazione di nuove imprese. Anche qui, il problema principale è che, tra gli altri, il rallentamento della natalità riguarda anche le imprese a media e alta tecnologia, ossia quelle tipologie di impresa che più incarnano le opportunità di "aggiustamento", nel lungo periodo, del modello di specializzazione produttiva (ed esportativa) italiano e toscano. Con riferimento all'Italia, il calo delle nascite delle imprese a media e alta tecnologia tra il 2006 e il 2007, primo anno di crisi finanziaria, è riscontrato sia nel Rapporto dell'osservatorio RITA (2010), sia nei dati di fonte Unioncamere (sistema dati StarNet). Questi ultimi, inoltre, mostrano come, a fronte di una tendenziale tenuta tra 2007 e 2009 - anni che tuttavia presentano numeri inferiori al 2005 e 2006 - si tornano a riscontrare nuovi e sensibili cali delle nascite nel 2010 e 2011. Nel contesto toscano, invece, ad una crescita nelle nuove nascite delle imprese *high-tech* tra 2006 e 2008, segue un brusco calo nel 2009 (Faraoni, 2012). Diversamente da quanto abbiamo osservato per l'aumento della mortalità, il calo della natalità delle imprese ad alta tecnologia non può che essere valutato in senso negativo, dal momento che esso rallenta il dispiegarsi del processo, desiderabile, di cambiamento strutturale.

### 3.4

#### Considerazioni conclusive e implicazioni per le policy

La breve trattazione sviluppata nei paragrafi precedenti ha reso evidente quali siano le principali vulnerabilità che lo shock della crisi ha innescato, o inasprito, con riferimento al potenziale produttivo italiano e toscano e alla possibilità che questo si trasformi nel tempo, principalmente attraverso gli investimenti e la formazione di nuove imprese, in una direzione desiderabile nell'ottica del rilancio della crescita e della competitività. Il rischio connesso alla perdita di competitività si traduce in una riduzione della capacità esportativa, la quale rappresenta uno dei principali *driver* della generazione di valore a livello aggregato, a maggior ragione in epoca di forti vincoli alla spesa pubblica. È altresì evidente che se il valore generato è durevolmente minore, allora si prospetta nel medio-lungo periodo un problema di sostenibilità e di trasformazione dei modelli di consumo, che proprio da quel valore sono finanziati.

In questo scenario, il ruolo che le politiche pubbliche per le imprese e per l'innovazione possono giocare non è irrilevante. Certo è che, in un quadro di contenimento della spesa e di crescente attenzione alla sua efficacia, la difficoltà principale per il decisore pubblico risiede nel combinare opportunamente obiettivi di breve e di lungo periodo. Infatti, da una parte si ha la necessità di individuare e sostenere, attraverso misure "tampone", gli elementi dotati di

prospettive di sviluppo ma colpiti dal razionamento del credito e da una temporanea crisi di liquidità. A questo scopo, si deve rilevare che i sostegni alla liquidità delle imprese attuati attraverso l'apposizione di garanzie pubbliche al credito bancario sembrano avere una discreta efficacia (Mariani, Mealli e Pirani, 2013); essi si basano peraltro sull'impiego di fondi rotativi solo in parte alimentati da risorse pubbliche (e non su aiuti a fondo perduto), che si configurano come forme di intervento *market-friendly* nelle quali la decisione ultima rispetto alla concessione del prestito è interamente lasciata al rapporto banca-impresa. Inoltre questo tipo di strumento dovrebbe, almeno teoricamente, permettere che le prospettive di sviluppo dell'impresa vengano valutate, oltre che dalla banca, da un confidi territoriale specializzato, ossia da un soggetto che dovrebbe disporre di vantaggi informativi rispetto all'istituto di credito (Columba, Gambacorta e Mistrulli, 2010).

D'altra parte, con riferimento al lungo periodo, è molto importante che l'azione pubblica agisca da stimolo agli investimenti, in particolare quelli in R&S e innovazione, che oggi le imprese effettuano meno di sempre a causa della carenza di risorse finanziarie interne ed esterne. L'evidenza empirica sul sostegno pubblico alla R&S privata mostra come questo sia spesso, sebbene non sempre, efficace (Zúñiga-Vicente et al., 2013), o perlomeno lo sia sui soggetti più piccoli o deboli (limitandosi ad esempi italiani e toscani: Merito, Giannangeli e Bonaccorsi, 2010; Maitino, Mariani e Mealli, 2012). È noto come il decisore pubblico fronteggi notevoli problemi legati alla disponibilità delle informazioni necessarie a fissare obiettivi strategici, prendere decisioni o individuare in modo adeguato i soggetti a cui rivolgere l'intervento, e il rischio di errore è pertanto elevato (Pack e Saggi, 2006). Tuttavia, come osserva Rodrik (2008), analoghe limitazioni affliggono anche gli agenti privati, soprattutto quando si tratta di prospettive incerte quali sono quelle dei progetti in R&S, e pertanto le politiche pubbliche dovrebbero essere viste esse stesse come un processo di collaborazione e coordinamento strategico tra il decisore pubblico e il settore privato con importanti effetti di apprendimento a favore di entrambi.

## Riferimenti bibliografici

- Accetturo A., Giunta A. e Rossi S. (2011), "Le imprese italiane tra crisi e nuova globalizzazione", *L'industria. Rivista di economia e politica industriale*, n. 1, pp. 145-164
- Acharya V.V., Drechsler I. e Schnabl P. (2012), "A tale of two overhangs: the nexus of financial sector and sovereign credit risks", *Journal Stability Review*, n. 16, pp. 51-56
- Aiello F., Pupo V. e Ricotta F. (2009), "Sulla dinamica della produttività totale dei fattori in Italia. Un'analisi settoriale", *L'industria. Rivista di economia e politica industriale*, n. 3, pp. 413-436
- Albareto G. e Finaldi Russo P. (2012), *Fragilità finanziaria e prospettive di crescita: il razionamento del credito alle imprese durante la crisi*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper, n. 127, [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest\\_ecofin\\_2/QF\\_127](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_127)
- Albertazzi U., Ropele T., Sene G. e Signoretti F.M. (2012), *The impact of the sovereign debt crisis on the activity of Italian banks*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper, n. 13, [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest\\_ecofin\\_2/qef133/QEF\\_133.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/qef133/QEF_133.pdf)
- Amighini A. e Rabellotti R. (2006), *How do Italian footwear industrial districts face globalization?*, *European Planning Studies*, vol. 14, n. 4, pp. 425-437
- Bacci L. (a cura di) (2004), *Distretti e imprese leader nel sistema moda della Toscana*, Franco Angeli, Milano
- Balloni V. e Iacobucci D. (2001), "I 'nuovi protagonisti' dell'industria italiana", *L'industria. Rivista di economia e politica industriale*, n. 4, pp. 633-676
- Barlevy G. (2007), *On the cyclical nature of research and development*, *American Economic Review*, vol. 97, n. 4, pp. 1131-1164

- Bassanetti A., Iommi M., Jona-Lasinio C. e Zollino F. (2004) *La crescita dell'economia italiana tra ritardo tecnologico e rallentamento della produttività*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 539, [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td04/td539\\_04/td539/tema\\_539.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td04/td539_04/td539/tema_539.pdf)
- Bean C. (2010), "Joseph Schumpeter Lecture: The great moderation, the great panic, and the great contraction", *Journal of the European Economic Association*, n. 8, pp. 289-325
- Becattini G. (1979), "Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale", *Rivista di economia e politica industriale*, vol. 5, n. 1, pp. 7-21
- Bellandi M., Caloffi A. e Toccafondi D. (2010), "Riaggiustamento delle reti distrettuali e differenziazione dei percorsi di reazione alla crisi di mercato", in Zazzaro A. (a cura di), *Reti d'impresa e territorio. Tra vincoli e nuove opportunità dopo la crisi*, Il Mulino, Bologna, pp. 49-76
- Berger A. e Udell G. (1998), "The economics of small business finance: the role of private equity and debt markets in the financial growth cycle", *Journal of Banking & Finance*, n. 22, pp. 613-673
- Bester H. (1985), *Screening versus rationing in credit markets with imperfect information*, *American Economic Review*, vol. 75, n. 4, pp. 850-855
- Blanchard O.J. e Leigh D. (2013), *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Papers, n. 18779
- Brunnermeier M.K. (2009), "Deciphering the liquidity and credit crunch 2007-2008", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23, n. 1, pp. 77-100
- Bugamelli M., Cristadoro R. e Zevi G. (2009), *La crisi internazionale e il sistema produttivo italiano: un'analisi su dati a livello di impresa*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper, n. 45, [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest\\_ecofin\\_2/QF\\_58/QEF\\_58.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_58/QEF_58.pdf)
- Carpenter R.E. e Petersen B.C. (2002), "Capital market imperfections, high-tech investment, and new equity financing", *The Economic Journal*, n. 112, pp. 54-72
- Castelli C., Florio M. e Giunta A. (2011), "How to cope with the global value chain: lessons from Italian automotive suppliers", *International Journal of Automotive Technology and Management*, vol. 11, n. 3, pp. 236-253
- Chiarvesio M., Di Maria E. e Micelli S. (2010), *Global value chains and open networks: the case of Italian industrial districts*, *European Planning Studies*, vol. 18, n. 3, pp. 329-346
- Colli A. (2002), *Il quarto capitalismo. Un profilo italiano*, Marsilio, Venezia
- Colombo M.G., Giannangeli S. e Grilli L. (2012), *Public subsidies and the employment growth of high-tech start-ups: assessing the impact of selective and automatic support schemes*, *Industrial and Corporate Change*, DOI 10.1093/icc/dts037
- Colombo M.G., Grilli L., Mariotti S. e Piva E. (2005), "Le giovani imprese italiane ad alta tecnologia: fatti stilizzati e implicazioni di politica tecnologica", *Economia e Politica Industriale*, vol. 32, n. 1, pp. 17-42
- Coltorti F. (2004), *Le medie imprese industriali italiane: nuovi aspetti economici e finanziari*, *Economia e Politica Industriale*, n. 121, pp. 5-26
- Columba F., Gambacorta L. e Mistrulli P.E. (2010), "Mutual guarantee institutions and small business finance", *Journal of Financial Stability*, vol. 6, n. 1, pp. 45-54
- Constântio V. (2012), "Contagion and the European debt crisis", *Journal Stability Review*, n. 16, pp. 109-121
- Cottarelli C. (2012), "Fiscal outlook and fiscal sustainability risks", *Journal Stability Review*, n. 16, pp. 17-28
- Daveri F. e Jona-Lasinio C. (2005), "Italy's decline: getting the facts right", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 64, n. 4, pp. 365-410
- De Santis R.A. (2012), *The euro area sovereign debt crisis: safe haven, credit rating agencies and the spread of the fever from Greece, Ireland and Portugal*, European Central Bank, ECB Working Paper Series, n. 1419, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1419.pdf>
- Dunford M. (2006), *Industrial districts, magic circles, and the restructuring of the Italian textiles and clothing chain*, *Economic Geography*, vol. 82, n. 1, pp. 27-59
- European Central Bank (2012a), "Assessing the financing conditions of the euro area private sector during the sovereign debt crisis", in European Central Bank, *Monthly Bulletin: August*, pp. 77-95
- European Central Bank (2012b), *Financial Integration in Europe*, April

- Elyasani E. e Goldberg L.G. (2004), "Relationship lending: a survey of the literature", *Journal of Economics and Business*, n. 56, pp. 315-330
- Faraoni N. (2012), *Le nuove imprese high-tech in Toscana*, Collana Rapporti e ricerche IRPET, [http://www.irpet.it/index.php?page=pubblicazione&pubblicazione\\_id=374](http://www.irpet.it/index.php?page=pubblicazione&pubblicazione_id=374)
- Fatás A. (2000), "Do business cycles cast long shadows? Short-run persistence and economic growth", *Journal of Economic Growth*, vol. 5, n. 2, pp. 147-162
- Geanakoplos J. (2009), *The leverage cycle*, Cowles Foundation Discussion Paper, n. 1715R, <http://cowles.econ.yale.edu/P/cd/d17a/d1715.pdf>
- Graziani G. (2001), "International subcontracting in the textile and clothing industry", in Arndt S.W., Kierzkowski H. (a cura di), *Fragmentation. New Production Patterns in the World Economy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 209-230
- Holmström B. e Tirole J. (1997), "Financial intermediation, loanable funds, and the real sector", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, n. 3, pp. 663-691
- International Monetary Fund (2009), *Fiscal Monitor: The state of public finances cross-country*, International Monetary Fund, Washington, November
- International Monetary Fund (2010), *Fiscal Monitor: Fiscal exit: from strategy to implementation*, International Monetary Fund, Washington, November
- International Monetary Fund (2012), *World Economic Outlook: Coping with high debt and sluggish growth*, International Monetary Fund, Washington, October
- ISTAT (2012), *Rapporto annuale 2012: la situazione del paese*, ISTAT, Roma
- Lane P. (2012), "The European sovereign debt crisis", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, n. 3, pp. 49-68
- Maitino M.L., Mariani M. e Mealli F. (2012), *Valutazione di impatto delle politiche di sostegno alla R&S per le piccole e medie imprese*, e-book IRPET, n. 10, [http://www.irpet.it/index.php?page=pubblicazione&pubblicazione\\_id=381](http://www.irpet.it/index.php?page=pubblicazione&pubblicazione_id=381)
- Mariani M. (2012), "Le medie e grandi imprese e il loro radicamento territoriale. Un'indagine sulla Toscana", Collana Studi e approfondimenti, IRPET, [www.irpet.it/index.php?page=pubblicazione&pubblicazione\\_id=410](http://www.irpet.it/index.php?page=pubblicazione&pubblicazione_id=410)
- Mariani M., Mealli F. e Pirani E. (2013), "Gli effetti delle garanzie pubbliche al credito: due misure a confronto", Collana Studi e approfondimenti, IRPET, [http://www.irpet.it/index.php?page=pubblicazione&pubblicazione\\_id=420](http://www.irpet.it/index.php?page=pubblicazione&pubblicazione_id=420)
- Mariani M., Pirani E. e Radicchi E. (2013), "La sopravvivenza delle imprese negli anni della crisi: prime evidenze empiriche dalla Toscana", *Economia e Politica Industriale*, vol. 40, n. 1, pp. 25-52
- Mariotti S. e Mutinelli M. (2009), "L'evoluzione delle imprese multinazionali italiane e il ruolo del quarto capitalismo", *Economia e Politica Industriale*, vol. 36, n. 1, pp. 123-134
- McKinsey Global Institute (2010), *Debt and deleveraging: the global credit bubble and its economic consequences*, January
- McKinsey Global Institute (2012), *Debt and deleveraging: uneven progress on the path to growth*, January
- Mediobanca-Unioncamere (2012), *Le medie imprese industriali italiane (2000-2009)*, [www.mbres.it](http://www.mbres.it)
- Osservatorio Ricerche sull'Imprenditorialità nelle Tecnologie Avanzate (2010) *III Rapporto RITA: le giovani imprese italiane ad alta tecnologia*, Politecnico di Milano
- Merito M., Giannangeli S. e Bonaccorsi A. (2010), "Do incentives to industrial R&D enhance research productivity and firm growth? Evidence from the Italian case", *International Journal of Technology Management*, vol. 49, n. 1-3, pp. 25-48
- Pack H. e Saggi K. (2006), "Is there a case for industrial policy? A critical survey", *The World Bank Research Observer*, vol. 21, n. 2, pp. 267-297
- Panetta F. e Signoretti F.M. (2010), *Domanda e offerta di credito in Italia durante la crisi finanziaria*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper, n. 63
- Peneder M. (2008), "The problem of private under-investment in innovation: a policy mind map", *Technovation*, vol. 28, n. 8, pp. 518-530
- Presbitero A. e Zazzaro A. (2011), "Competition and relationship lending: friends or foes?", *Journal of Financial Intermediation*, vol. 20, n. 3, pp. 387-413
- Reinhart C.M. e Rogoff K.S. (2009), *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton University Press

- Rodrik D. (2008), "Industrial policy: don't ask why, ask how", *Middle East Development Journal*, Demo Issue, pp. 12-29
- Rullani E. (1997), "L'evoluzione dei distretti industriali: un percorso tra decostruzione e internazionalizzazione", in Varaldo R. e Ferrucci L., *Il distretto industriale tra logiche di impresa e logiche di sistema*, Franco Angeli, Milano, pp. 54-85
- Schoder C. (2013), *Credit vs. demand constraints: the determinants of US fixed investment over the business cycles from 1977 to 2011*, IMK Working Paper 106, Macroeconomic Policy Institute, Düsseldorf
- Tattara G., Corò G. e Volpe M. (a cura di) (2006), *Andarsene per continuare a crescere. La delocalizzazione internazionale come strategia competitiva*, Carocci, Roma
- Unioncamere (2010), *Rapporto Unioncamere 2010: l'economia reale dal punto di osservazione delle Camere di commercio*, Unioncamere
- Visco I. (2013). *The role, responsibility and actions of the central bank during the long crisis*, Banca d'Italia, Lectio Magistralis presso Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Economia, Giurisprudenza e Scienze Politiche "Cesare Alfieri"
- Zúñiga-Vicente J.A., Alonso-Borrego C., Forcadell F.J. e Galán J.I. (2013), "Assessing the effect of public subsidies on firm R&D investment: a survey", *Journal of Economic Surveys*, doi: 10.1111/j.1467-6419.2012.00738.x

## 4. L'IMPRENDITORIALITÀ

### 4.1 Premessa

Da decenni la società occidentale sta attraversando un processo di transizione che molti studiosi identificano con la trasformazione del modello consolidatosi nel corso del Novecento e caratterizzato dalla stabilità occupazionale, dall'ampiezza e generosità dei programmi di welfare, dalla centralità dei legami familiari. Questi mutamenti stanno determinando la diffusione di un'ampia vulnerabilità sociale e che rende la quotidianità di buona parte della popolazione "normalmente" più insicura e incerta. L'avvento e il protrarsi della recente crisi economica acquisiscono questi effetti, in particolare intervenendo pesantemente sulle opportunità di lavoro, sui redditi disponibili e sui consumi e rendendo il debito pubblico ancora più insostenibile.

Tra le principali determinanti in grado di restituire alla nostra economia un nuovo dinamismo, l'imprenditorialità, intesa come fenomeno associato alle start-up e più in generale al successo delle attività economiche, ha catalizzato l'interesse di studiosi e istituzioni, favorendo un impegno sia sul versante del miglioramento dei dati disponibili, sia su quello delle politiche volte a incentivare la nascita di nuove imprese e, più in generale, lo spirito di intrapresa<sup>29</sup>.

Dal secondo dopoguerra sino agli anni '80 il concetto di imprenditorialità ha occupato un ruolo marginale sia nel dibattito accademico sia nel policy-making, acquisendo centralità solo a partire dagli anni Novanta.

La convinzione che l'imprenditorialità costituisca il motore socioeconomico dello sviluppo risiede nell'idea che essa apporti benefici sia a livello micro (nuove imprese → nuovi posti di lavoro; nuove imprese → realizzazione personale) che a livello macro (crescita dell'occupazione + crescita dei redditi → crescita economica), ma anche nella sua capacità di evocare concetti a elevata approvazione sociale come innovazione, capitale e investimento.

### 4.2 Le componenti dell'imprenditorialità

In contrasto con l'enfasi crescente accordata al concetto di imprenditorialità, la sua definizione appare complessa, a volte tautologica, in generale controversa. L'Enciclopedia Treccani riporta per esempio la seguente definizione: "insieme dei requisiti necessari per svolgere la funzione dell'imprenditore, consistenti essenzialmente nella volontà e capacità di promuovere e organizzare un'impresa economica, insieme con la disponibilità ad affrontarne i rischi", sottolineando le qualità di colui che fa impresa: l'intraprendenza, l'attivismo, la disponibilità a rischiare un capitale e il privilegio assegnato al lavoro rispetto alla rendita. Centrale nel concetto

<sup>29</sup> Si veda per esempio il Programma di indicatori sull'imprenditorialità, proposto nel 2006 dall'OCSE, ma anche l'attenzione dell'Unione europea che inserisce l'imprenditorialità tra le otto competenze chiave per l'apprendimento permanente nella raccomandazione del PE e del Consiglio del 2006. Il potenziamento delle capacità imprenditoriali e di innovazione dei cittadini emerge anche in tre delle iniziative faro inserite nella strategia Europa 2020 per l'occupazione e la crescita sostenibile e rientra infine tra gli obiettivi a lungo termine del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ET 2020.

di imprenditorialità è da questo punto di vista l'imprenditore, colui che apre nuove strade, come la stessa radice latina del termine, *inceptor* (incominciatore, principiatore), suggerisce.

In realtà la letteratura economica si è interessata a quest'ultimo aspetto solo in modo secondario, tanto che il riferimento teorico principale rimane tutt'oggi l'opera di Joseph A. Schumpeter, ritornata di grande attualità per la relazione che identifica tra sviluppo e innovazione, oltre che per il risalto dato al "fattore umano".

Più ricorrente il filone che fa coincidere il discorso sull'imprenditorialità con quello sulla nascita di nuove imprese, dedicandosi allo studio del fenomeno a partire da un approccio *mainstream* che le considera il risultato della formazione di extra-profitti. Si tratta in prevalenza di ricerche quantitative che comparano i tassi di nati-mortalità di paesi e regioni, le differenze settoriali, le principali ragioni di fallimenti e cessazioni. Il loro comune oggetto d'interesse sono l'impresa quale attore individuale e i benefici che una sua proliferazione numerica può apportare al contesto di riferimento, in termini di produzione di ricchezza e di incremento dell'occupazione. L'avvio di nuove aziende è inoltre considerato una possibile via di fuga dalla disoccupazione, come occasione di auto-impiego.

Dal punto di vista statistico, il Programma di indicatori sull'imprenditorialità rilanciato nel 2007 da Ocse in collaborazione con Eurostat ha prodotto una prima serie di dati a livello nazionale che si è concentrata sulla rilevazione dello stato dell'imprenditorialità, prendendo in considerazione tre questioni: la prima rivolta alle imprese (nati-mortalità, sopravvivenza); la seconda all'occupazione; la terza alla produzione di ricchezza (fatturato e export) (ISTAT, 2010).

Un ulteriore aspetto rilevante riguarda poi il legame tra imprenditorialità e innovazione: recuperando ancora una volta la lettura schumpeteriana, esso viene spiegato come introduzione di "nuove combinazioni relative a nuovi prodotti, nuovi metodi di produzione, nuovi mercati, nuove fonti di approvvigionamento di materie prime, nuove forme organizzative" (Schumpeter, 1977).

Spostando l'attenzione dai processi di start-up ai fattori di successo delle imprese, un elemento chiave che per certi aspetti si ricollega al ruolo dell'imprenditore riguarda il fattore organizzativo. I contributi riconducibili alla disciplina dello *Strategic Management* si occupano dell'analisi dei processi decisionali interni alle aziende e dei loro modelli organizzativi, per comprendere come le imprese costruiscono e mantengono il loro vantaggio competitivo (Porter, 1985; Rumelt et al., 1994). Questa prospettiva permette di recuperare il ruolo delle nuove imprese come portatrici di risorse e competenze diverse rispetto alle *incumbents*. L'analisi dell'imprenditorialità dal punto di vista del management strategico mette in relazione le caratteristiche organizzative delle aziende con quelle strutturali dei settori di appartenenza, che plasmano la presenza e la natura di barriere all'entrata, il tipo di concorrenza, le scelte produttive, il ruolo della tecnologia.

Che si tratti della nascita di nuove imprese oppure della sopravvivenza di quelle già esistenti, il tema dell'imprenditorialità riguarda la parabola di successo di un'attività al cui centro si colloca la figura dell'imprenditore come "agente di cambiamento": egli viene così descritto nelle sue caratteristiche personali, come "uomo nuovo" che si distingue dallo "sciame di imitatori" che abita i mercati. Schumpeter parla di un imprenditore ideal-tipico che si presenta come audace, competente, capace di leadership e visione, desideroso di ottenere il successo, realizzando nuove imprese - nel senso più ampio del termine. L'insistenza sul "fattore umano" ha stimolato ricerche di impronta psicologica, impegnate nel tentativo di individuare la "personalità" dell'imprenditore, senza riuscire sostanzialmente a ottenere grandi risultati (Swedberg, 2000).

È indubbio che lo studio dell'imprenditorialità introduce aspetti delicati perché difficili da indagare e la cui generalizzazione teorica può risultare un azzardo; essi chiamano in gioco, in altre parole, una parte di quegli *invisibile and intangibile assets* di cui tanto intuitivo è riconoscere il contributo positivo al successo di un'impresa e di un sistema economico, quanto è difficile rilevarne empiricamente le caratteristiche e soprattutto mettere in campo azioni e politiche che ne stimolino la creazione e il funzionamento.

Le scienze sociali si sono dedicate al tema dell'imprenditorialità, soffermandosi su analisi di corto e medio raggio, in grado di pesare meglio il ruolo dei contesti e delle situazioni di riferimento ossia delle "strutture di opportunità" che in una spiegazione multifattoriale rendono conto delle uniformità (e delle variabilità) osservate in specifici contesti (Boudon, 1985; Bagnasco, 2006). Queste ricerche hanno molti punti di contatto con gli studi ormai classici sui distretti industriali e sulla Terza Italia (Becattini, 1979; Bagnasco, 1977) e, negli anni più recenti, con i lavori che problematizzano concetti come "capitale sociale", "reti sociali", "costruzione sociale dell'innovazione". L'interesse ricade qui sul punto di contatto tra attore e contesto, analizzando a livello empirico singole esperienze che in un'ottica comparata riescono a identificare modelli teorici in grado di suggerire nuove strade percorribili.

Per comprendere le strategie messe in atto dalle imprese non è quindi sufficiente soffermarsi esclusivamente sull'organizzazione interna delle stesse, ma è necessario ricostruire da una parte le loro relazioni esterne -per altro sempre più complesse e globali nell'economia contemporanea- e dall'altra il contesto in cui queste attività economiche si trovano ad agire.

Nel primo caso ci vengono in aiuto le teorie sulla catena globale del valore, a partire dalla riflessione sul vantaggio competitivo di Porter (1985), per arrivare ai lavori più recenti e dalla prospettiva macro che analizzano l'organizzazione internazionale della produzione (Feenstra, 1998; Gereffi et al., 2005).

L'influenza del contesto viene invece ben sottolineata nel lavoro di Suzanne Berger e colleghi (2006) sulle strategie competitive delle imprese: optando per un'analisi dal basso gli autori hanno ricostruito l'esperienza di oltre 500 imprese nord americane, asiatiche ed europee, appartenenti a vari settori industriali, identificando pratiche molto differenti e svariati modelli di successo attuati dalle stesse per rispondere a sfide economiche comuni. La cornice interpretativa all'interno della quale tale variabilità viene inserita è definita dal "modello delle eredità dinamiche", che riadatta l'idea della "path dependency" -secondo cui i pattern originari si riproducono nel tempo uguali a se stessi- sottolineando gli effetti dell'interazione continua del patrimonio di esperienze, competenze, talenti umani, capacità organizzative e memoria istituzionale di un'impresa con il contesto, relazione che retro-agisce, spesso con modalità inattese, sulle decisioni degli attori economici. Questa visione chiama in causa, inevitabilmente, il ruolo delle istituzioni (governo nazionale, enti locali, istituti bancari, università, ecc.) e degli altri attori che con quel contesto hanno a che fare.

Sintetizzando il breve excursus proposto sull'imprenditorialità, un'agenda di lavoro interessata a indagare il tema dovrebbe concentrarsi su almeno quattro aspetti: (1) il "fattore umano", riferito alla figura dell'imprenditore, al suo percorso, alla sua formazione e preparazione, alla sua mentalità; (2) il "fattore organizzativo", relativo alle forme di gestione delle singole imprese e al processo decisionale che sottende alle scelte organizzative, con particolare attenzione all'introduzione di pratiche innovative; (3) il "fattore contesto", che implica la presa in considerazione sia del patrimonio storico dell'impresa messo alla prova dalle sfide economiche, sia del "mondo" in cui essa opera, a partire dalla catena del valore per arrivare all'ambiente istituzionale e ai vincoli-opportunità che scaturiscono dall'interazione con esso. A questi aspetti si aggiunge il (4) "clima culturale" che in un determinato contesto esiste intorno all'imprenditorialità: quali sono gli atteggiamenti diffusi nei confronti del mercato?

L'opzione del "mettersi in proprio" è appetibile per chi si affaccia sul mercato del lavoro? Quali sono le percezioni diffuse rispetto ai benefici e agli ostacoli relativi al "fare impresa"?

Gli interrogativi di fondo riguardano i fattori che possono frenare o favorire la nascita di nuove imprese, lo stato attuale dell'imprenditorialità, gli effetti che essa ha sul contesto in termini di produzione di ricchezza, di occupazione, di innovazione.

#### 4.3

##### La Toscana: imprenditorialità come fattore di vulnerabilità?

La Toscana è stata definita da più parti terra di artigiani e piccoli imprenditori. Questa fama è imputabile principalmente al successo degli studi sui distretti industriali, che hanno reso l'esperienza di crescita di alcuni sistemi economici regionali nota a livello internazionale. In questi contesti la creazione di nuove imprese ha rappresentato un fenomeno costitutivo dell'ampliamento del sistema produttivo locale, descritto come meccanismo ricorrente di "messa in proprio" di ex-lavoratori dipendenti, che contribuiva ad aumentare il livello di flessibilità del distretto, diminuendo complessivamente i costi di produzione (Becattini, 1975).

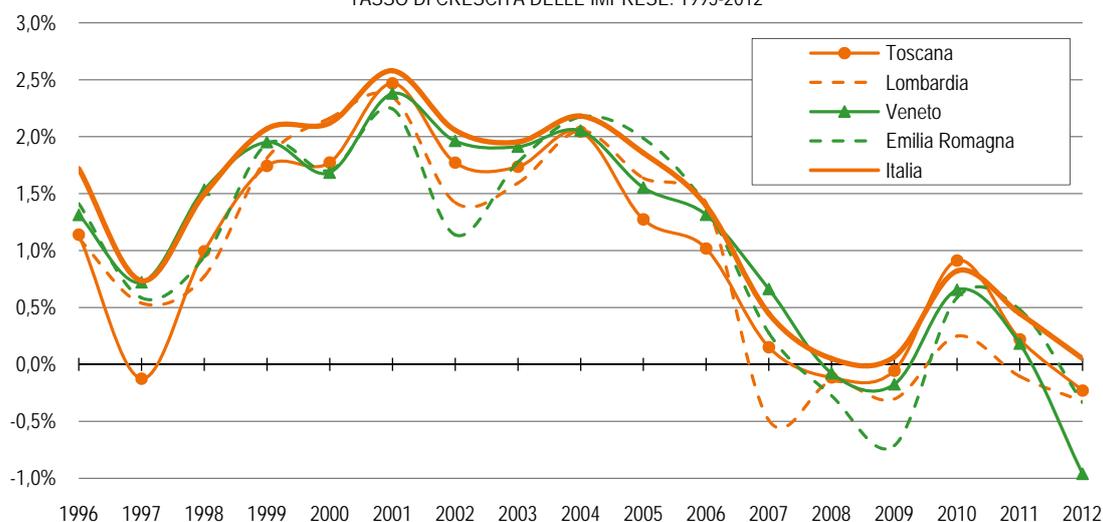
Questo modello deve il suo successo, come è noto, alla natura export-led e alla possibilità di giocare sulla svalutazione della lira, ma anche al particolare mix di capacità imprenditoriali e risposte istituzionali, entrambe giocate su base prevalentemente locale (Bagnasco e Trigilia, 1985). Se il dibattito sulla persistenza del modello di piccola impresa si avvita da anni sulla querelle declino o ristrutturazione, è evidente che quella realtà è oggi profondamente mutata, in risposta alle sfide che possiamo riassumere per comodità con il termine abusato di globalizzazione.

Di fronte alla crisi finanziaria e alla successiva recessione la questione dell'imprenditorialità diviene centrale, come possibile risposta alla crescita costante dei tassi di disoccupazione. Può la Toscana definirsi ancora terra di imprenditori?

L'ormai conclamata *double-dip recession* non rende il clima generale particolarmente favorevole all'avvio di nuove attività economiche. La crisi dell'occupazione ha portato a una riduzione del reddito delle famiglie e a un'erosione dei loro risparmi, con l'incognita dell'imminente esaurimento della cassa integrazione. Per le imprese la contrazione della domanda e la minore possibilità di accesso al credito producono minore possibilità di investimento e quindi minore capacità di rispondere alla crisi, innescando un preoccupante circolo vizioso.

Guardando ai dati sulla nati-mortalità delle imprese a partire da metà degli anni novanta, comparati con le principali regioni del Nord (Graf. 4.1) si nota un andamento simile, rispetto al quale la Toscana sembra mostrare una maggior tenuta alla crisi iniziata a fine 2008 in confronto a Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, mentre aveva subito il contraccolpo più forte nel 1997. Vero è, però, che il saldo delle nuove iscritte rispetto alle cancellate risulta un indicatore ambiguo di performance economica, considerato, per esempio, che insieme alla Lombardia anche la Sicilia e la Campania sono tra le regioni a più elevata creazione di impresa.

Grafico 4.1  
TASSO DI CRESCITA DELLE IMPRESE. 1995-2012



Nota: Il tasso di crescita è così calcolato: [(iscritte-cancellate)/totale registrate dell'anno precedente].

Fonte: Movimprese

Guardando ai dati Asia e confrontando il numero di imprese attive nel 2010 e nel 2000 (Graf. 4.2), è evidente la forte contrazione del manifatturiero rispetto al totale dei settori, ma anche la maggiore sofferenza delle piccolissime dimensioni. La contrazione del manifatturiero è un processo di medio periodo, ma il contributo degli anni dal 2007 al 2010 incide circa la metà sul totale della perdita, mentre quasi tutta la crescita delle imprese riportata nel grafico 4.2 è imputabile al periodo 2000/2007. All'interno della manifattura è però possibile identificare alcune specializzazioni che, sebbene incidano poco sul complesso della struttura produttiva, hanno attraversato quasi indenni la crisi economica. Si tratta dei cosiddetti settori ad alta tecnologia<sup>30</sup>, che mostrano minori contrazioni negli anni della crisi. Essi contano in Toscana 10mila unità locali e circa 70mila addetti, ossia il 5,6% dell'occupazione totale (IRPET, 2011), dato che pone la nostra regione in buona posizione rispetto a quelle più specializzate del Nord del Paese, a fronte però di una debolezza complessiva del sistema economico italiano nei confronti degli standard europei. Sempre in Toscana, il peso delle nuove nate nella manifattura e nei servizi ad alta tecnologia, dal 2004 al 2009, rispetto a tutte le altre aziende di recente formazione è dell'1,2%. Si tratta di unità di piccole dimensioni, la cui natura giuridica si divide tra ditta individuale e società a responsabilità limitata. Il loro peso esiguo e le piccolissime dimensioni potrebbero indurre a considerare questo ridotto universo irrilevante per la crescita economica della regione. Invece un'analisi più approfondita delle loro caratteristiche riporta l'attenzione sul loro legame con il tema dell'imprenditorialità. Innanzitutto le nuove imprese nei settori high-tech debbono superare una barriera all'entrata piuttosto elevata e detenere

<sup>30</sup> Una delle classificazioni più diffuse è quella OCSE, che distingue le imprese in base al loro rapporto con la tecnologia, assumendo che l'ambito dell'attività produttiva determini una relativa omogeneità nella domanda di spesa in R&S; si determinano quattro gruppi settoriali, high-tech, medium high-tech, medium low-tech e low-tech, tra cui soltanto il primo è stato preso a riferimento. Riportati alle classificazioni nazionali otteniamo così che i settori high-tech comprendono la farmaceutica, la fabbricazione di macchine e apparecchiature elettriche, elettroniche ed ottiche, nonché di apparecchi radiotelevisivi e per le comunicazioni, medicali e di precisione per la manifattura. Nel caso dei servizi abbiamo invece le telecomunicazioni, l'informatica e le attività di R&S.

competenze non banali. Su questo versante la Toscana possiede un bacino di conoscenze e un patrimonio storico che la pone su un piano privilegiato rispetto ad altri territori (Biagiotti, 2006 e 2011; Faraoni, 2011; Lazzeroni et al., 2011). In effetti la collocazione territoriale delle imprese ad alta tecnologia si articola lungo le direttrici Firenze-Pisa-Livorno, Firenze-Prato-Pistoia e Firenze-Siena, ricomprendendo sia le principali città toscane, dove hanno sede le tre università, sia le aree caratterizzate dalla presenza dei più noti distretti industriali. In secondo luogo, i risultati di una ricerca condotta da IRPET sulle nuove imprese ad alta tecnologia (IRPET, 2012) evidenzia le potenzialità di questo ristretto bacino, mettendo in evidenza alcuni aspetti peculiari collegati al tema dell'imprenditorialità come (1) la figura dell'imprenditore, (2) l'organizzazione aziendale interna, (3) i network in cui questi attori economici sono inseriti. Attraverso questa chiave di lettura è possibile identificare due modelli alternativi di sviluppo di queste imprese. Innanzitutto le differenze che emergono tra manifattura high-tech (prevalentemente elettronica e meccanica avanzata) e servizi ad alta tecnologia (prevalentemente informatica) sono meno rilevanti rispetto a quelle dovute al differente insediamento territoriale, anche perché non si nota una concentrazione locale che segue la logica settoriale (servizi nelle città, manifattura nelle aree distrettuali), bensì una convivenza nelle stesse aree, con un primato ovunque del terziario.



(1) Nelle principali aree urbane toscane, Firenze, Pisa e, a distanza, Siena, troviamo imprenditori relativamente più giovani, prevalentemente laureati e con esperienze di studio post-laurea, che hanno fondato l'impresa per realizzare se stessi, mettendo a valore le proprie competenze. Nei distretti i titolari delle aziende intervistate hanno un'età media superiore e la loro formazione si ferma, per la gran parte di essi, al diploma tecnico-professionale. I fattori personali che li hanno spinti ad avviare l'impresa sono principalmente relativi all'idea di mettersi in proprio per non avere un capo e lavorare in autonomia, ma anche per aumentare il proprio reddito. In entrambi i casi la competitività della propria impresa viene

collegata alla sua capacità innovativa, ma il concetto è declinato diversamente nei due tipi di territorio: nelle città si parla più di innovazioni di prodotto e di R&S, mentre nelle aree distrettuali l'accento è sulla qualità, sulla ricerca di nuove nicchie di mercato e sulla cura estrema del cliente.

- (2) Le dimensioni ridotte delle nuove imprese high-tech si accompagnano a una bassa formalizzazione dei rapporti interni e una forte presenza di rapporti informali. Mentre però nelle aree urbane la bassa strutturazione organizzativa di queste aziende corrisponde a una fluidità dei rapporti tra datori di lavoro, dipendenti e collaboratori esterni, che si concepiscono come una “comunità professionale”, dotata di un linguaggio tecnico specifico e portatrice di competenze ed esperienze professionali che attraversano il mondo dell'impresa e quello dell'università, nei distretti ritroviamo anche nei settori ad alta tecnologia una dimensione comunitaria in senso più tradizionale. L'impresa è assimilata a una famiglia oppure a “un gruppo di amici che lavora insieme”, in cui prevalgono i rapporti di fiducia, che convivono con una leggera gerarchizzazione delle relazioni interne. Nonostante ciò le aziende familiari vere sono numericamente irrilevanti. La formalizzazione interna di divisioni dedicate alla R&S è bassa in entrambi i casi, così come la proprietà brevettuale, ma indagando più genericamente l'insieme di attività rivolte alla creazione o al miglioramento dei beni e servizi offerti, la quota delle aziende coinvolte supera il 60% e risulta ancora maggiore nelle città.
- (3) Tutte le imprese sono fortemente radicate a livello locale e questo è forse anche il loro principale limite, perché i mercati di riferimento soltanto in pochi casi sono rivolti al resto del paese, in pochissimi a contesti internazionali. I network esterni appaiono comunque densi, soprattutto in termini di filiera produttiva. Queste aziende lavorano infatti prevalentemente per altre imprese, ma gestiscono anche rapporti di sub-fornitura con contoterzi loro dipendenti. Non mancano inoltre le partnership, in special modo con altre PMI con sede entro i confini regionali. Nelle aree urbane si osserva la coesistenza di reti più varie, non solo con clienti (imprese, pubbliche amministrazioni e persone fisiche) e subfornitori, ma anche con ricercatori e docenti universitari, consulenti e liberi professionisti. Prevalgono i contatti diretti, meno formalizzati e i tassi di iscrizione a organizzazioni di categoria e consorzi sono bassi. Si presentano con maggiore frequenza legami lunghi, anche internazionali. Nella aree distrettuali, invece, i confini regionali sembrano più difficilmente superabili, i network delle imprese sono più radi, per certi versi più formalizzati (associazioni di categoria, consorzi, reti di imprese), meno orizzontali e meno variegati rispetto al tipo di attori con cui si stabiliscono contatti diretti (per esempio i rapporti con i dipartimenti universitari sono molto più sporadici).

In sintesi, nelle aree urbane le nuove imprese high-tech toscane presentano un profilo “europeo”, cioè assomigliano di più a quel modello di innovazione che viene descritto dalla letteratura: forte varietà dei clienti, sia per collocazione geografica che per tipo, più rapporti orizzontali con università e centri di ricerca, un profilo di comunità professionali, in cui le relazioni informali sono ritenute fondamentali per scambiare conoscenze e informazioni. Le imprese dei distretti sembrano invece più “incastrate” nel tradizionale modello distrettuale, dal quale traggono benefici per esempio nei rapporti di sub-fornitura, nell'attenzione alla qualità dei prodotti, nella forte flessibilità offerta alla clientela, nei rapporti con le banche ma, al tempo stesso, dentro cui si sentono “straniere”, “ostacolate”, “poco comprese”. Il nodo su cui entrambi i modelli di impresa puntano l'attenzione è però quello di “un'assenza di cultura dell'innovazione”, che nelle città si realizza riducendo le potenzialità di un contesto per definizione più aperto, ricco di opportunità e dotato di importanti vantaggi comparati, mentre nei distretti prevale una chiusura rispetto al cambiamento che penalizza il ruolo di traino allo

sviluppo che le imprese high-tech, seppure nate in seguito a una spinta locale, non riescono a svolgere al meglio.

Se i margini per la crescita dell'imprenditorialità nel manifatturiero avanzato appaiono promettenti in relazione alla qualità del lavoro creato e al valore aggiunto prodotto, è nel terziario che si nota l'aumento occupazionale più consistente. Da una parte, il cambiamento demografico, la trasformazione degli stili di vita e di consumo, il diverso ruolo della famiglia nelle sue nuove forme, contribuiscono a far crescere la domanda di servizi alla persona (divertimenti, cura della persona, ristorazione, aiuto domestico) e di quelli sociali, sanitari e di istruzione/formazione. In questo ambito vediamo convivere forme di lavoro altamente specializzato con altre a bassa qualificazione, bassa remunerazione e in molti casi assenza di protezioni. L'assenza di regolazione a livello nazionale incrementa la sostanziale invisibilità di quest'ultimo segmento del mercato del lavoro, che si configura come un "terziario povero" non solo dal punto di vista delle condizioni contrattuali (lavoro nero, evasione dei contributi pensionistici e degli oneri fiscali e assicurativi) ma anche della qualità delle prestazioni erogate e di una eventuale integrazione con la rete dei servizi sociali e sanitari presenti sul territorio. In altri paesi europei, come per esempio la Francia, l'introduzione di una riforma ha teso a razionalizzare il settore dei servizi alla persona, demandando la sua gestione a un'agenzia nazionale (ANSP) con funzioni di coordinamento, promozione, formazione professionale, valutazione e accreditamento dei "prestatori di servizio" (imprese o singoli professionisti) e sostenendo la domanda di servizi delle famiglie con sgravi e incentivi fiscali. In termini di risultati raggiunti i dati forniti dall'Agenzia sono molto positivi: l'attuazione del primo piano (2006-2008) ha favorito la creazione, in media all'anno, di 100mila posti di lavoro, fortemente ancorati al territorio, cosicché il settore dei servizi alla persona contava in Francia nel 2008 più di due milioni di dipendenti. Si tratta di salariati che lavorano presso le famiglie, ma anche di nuove imprese e associazioni. La cifra di affari del settore raggiunge i 15,6 miliardi di euro<sup>31</sup>.

In Toscana, solo a titolo esemplificativo, secondo i dati INPS, i lavoratori domestici totali raggiungono quasi le 75mila unità nel 2011: di questi l'81% sono stranieri e l'89% donne, che scendono però all'80% considerando soltanto la componente immigrata, segno del maggior peso degli uomini stranieri rispetto a quelli italiani. La crisi ha colpito anche questo settore, che continua però a crescere, sebbene con margini inferiori rispetto agli anni precedenti. Queste dinamiche, al netto di variazioni statistiche sensibili alle norme relative alle modalità di ingresso e ai provvedimenti di regolarizzazione della presenza degli immigrati sul territorio nazionale, possono essere spiegate come il risultato di diversi tipi di comportamento che testimoniano, da una parte l'esistenza di un'importante domanda di lavoro domestico a cui rispondono in prevalenza gli immigrati e tra essi soprattutto la donne. Dall'altra, assistiamo però anche a un processo inverso come effetto indiretto dell'aumento dell'inattività della componente femminile che, fuori dal mercato del lavoro, torna a svolgere quotidianamente le mansioni di lavoro domestico e di cura non salariato altrimenti delegate a colf e badanti. Essendo la soddisfazione di questi bisogni lasciata prevalentemente al rapporto diretto tra famiglie e lavoratori domestici, la restrizione delle risorse disponibili induce a organizzare diversamente le priorità di consumo. Se la scelta più praticata è quella del ritiro della componente femminile dal mercato del lavoro, il rischio è che si inneschi un circolo vizioso che ci allontani ulteriormente dagli standard europei.

Per quanto riguarda invece il terziario avanzato, negli ultimi decenni è cresciuta la domanda di servizi alle imprese, le quali tendono sempre più a esternalizzare attività prima svolte

<sup>31</sup> Si veda il Sito de "L'Agence Nationale des services à la personne" del governo francese: <http://www.servicessalapersonne.gouv.fr/le-plan-de-developpement-des-services-a-la-personne-%281014%29.cml>

all'interno (consulenza finanziaria, assicurativa, immobiliare, contabilità, marketing, trasporto e comunicazione): in questo caso tali attività divengono parte integrante della filiera produttiva e la loro qualificazione fornisce un contributo fondamentale, oltre che a una razionalizzazione dei costi, anche a un innalzamento della qualità del prodotto offerto. Su questo versante la Toscana non risulta particolarmente specializzata nei servizi ad alta intensità di conoscenza<sup>32</sup>. Secondo i dati ASIA, nel 2008 questi settori raccoglievano 115.279 addetti, ossia il 10% del totale, con un aumento, rispetto al 2000 del 2%. Dal punto di vista insediativo, pur nella maggiore specializzazione del capoluogo fiorentino, prevale la diffusione territoriale di queste attività, risultato di una domanda localizzata proveniente da imprese di piccole e medie dimensioni. I KIBS toscani risultano inoltre sbilanciati sul lato dei servizi professionali (avvocati, commercialisti, consulenti del lavoro, ecc.) più che sul versante tecnico (informatica, ricerca e sviluppo, ecc.), andando a intercettare una domanda che nasce dalla necessità delle imprese di rispondere a una mole di adempimenti burocratici e fiscali, inintelligibili e ingestibili senza il ricorso a professionisti specializzati (Conti, 2012).

Quest'ultimo aspetto ci porta direttamente al "fattore contesto". Un'impresa deve infatti sopportare una serie di costi relativi all'ambiente istituzionale in cui si trova ad agire, fin dal momento della propria nascita. In altre parole, così come il contesto può offrire un vantaggio competitivo all'impresa, esso può anche ostacolarne la nascita, il decollo e l'eventuale consolidamento. Vari aspetti relativi all'ambiente istituzionale sembrano penalizzare le imprese italiane, sommandosi agli effetti negativi della crisi economica e finanziaria. I maggiori ostacoli riguardano i costi sopportati dalle imprese quando entrano in relazione con altri attori sia pubblici che privati, come clienti, banche e pubblica amministrazione. Si tratta, in primo luogo, di tempi e costi troppi elevati per accedere a servizi fondamentali quali la fornitura di energia, la giustizia civile, il funzionamento della pubblica amministrazione. La nota dolente è però rappresentata dall'inefficienza della giustizia. Secondo i dati della Banca Mondiale procedure, tempi e costi per far rispettare un contratto collocano l'Italia al 160° posto; occorrono infatti 1.210 giorni per risolvere una controversia commerciale contro una media OCSE di 510. Anche sul versante della tassazione ci posizioniamo ben dopo i primi 100: oltre a pagare molto, infatti, le imprese italiane sono gravate da un numero più alto di pagamenti durante l'anno e impiegano circa 269 ore per adempiervi. Un altro importante ostacolo alla competitività delle imprese italiane, che emerge anche dai dati appena analizzati, è l'accesso al credito (Banca d'Italia, 2012). Un'indagine della Fondazione Impresa (2012) dipinge un quadro ancora più sfavorevole per le imprese al di sotto dei 20 addetti: il 43,3% delle intervistate ha incontrato difficoltà nell'accesso al credito. Tra febbraio del 2011 e febbraio del 2012 i prestiti alle piccole imprese sono diminuiti in tutte le regioni italiane; in particolare in Molise (-4,4%), Sardegna (-4,0%) e Toscana (-3,7%). Il problema del credito si riversa sulla capacità dei privati di onorare in tempi ragionevoli i propri debiti, con un effetto a catena sulla filiera delle imprese coinvolte. L'assenza di credito da una parte e la scarsa liquidità delle imprese dall'altra, contribuiscono a un ulteriore calo di competitività dell'intero sistema economico. È noto inoltre come, in tempi di crisi economica, patti di stabilità e revisione della spesa pubblica, tra i clienti più insolventi delle imprese si trovino proprio gli uffici della Pubblica Amministrazione, che a fronte di un tempo medio di pagamento di 77,1 giorni da parte dei privati, ne impiegano più di

<sup>32</sup> I cosiddetti *Knowledge intensive business services* (KIBS), definiti come "quell'insieme di attività accomunate dal fatto di fornire al cliente (spesso un'altra impresa) input intermedi (spesso immateriali) la cui produzione richiede l'impiego preponderante di capitale umano a elevata specializzazione (Bilderbeek *et al.*, 1998). Possono dunque includere sia servizi professionali tradizionali come alcuni servizi legali o la contabilità a fini fiscali, ma anche servizi tecnici, ricerca e sviluppo, servizi informatici, pubblicità e marketing" (Conti, 2012, p. 92).

100<sup>33</sup>. A tal riguardo il governo Monti ha introdotto alcune misure relative alla certificazione dei crediti e alla compensazione crediti-debiti, ma soltanto il 22,7% delle imprese con meno di 20 addetti sta utilizzando le nuove misure di contrasto<sup>34</sup>.

Tali difficoltà comportano un aggravio delle spese complessive da affrontare, non solo in termini monetari diretti ma anche nella gestione quotidiana delle attività imprenditoriali, incastrata in procedure farraginose e scarsamente efficienti. Le questioni evidenziate sono note e riguardano aspetti strutturali di medio e lungo periodo; perciò quello che sorprende di più è l'inerzia che caratterizza l'Italia su questo fronte. Infatti, rispetto agli altri Paesi del Sud Europa più penalizzati dalla crisi finanziaria, come Grecia, Spagna e Portogallo il nostro è quello che meno di tutti ha ridotto la distanza dalla media dei primi 10 stati europei con la migliore performance (World Bank, 2013a). D'altra parte, un approfondimento della Banca Mondiale compiuto su 13 città italiane<sup>35</sup> (World Bank, 2013b), rileva forti differenze rispetto ai singoli indicatori, segno che, nonostante la necessità di riforme nazionali di ampia portata, i territori possono agire autonomamente per rendere il contesto locale più accogliente per le imprese.

Accanto al ruolo del contesto, il "fattore organizzativo" risulta altrettanto centrale. Fatta eccezione per isolati studi di caso e ricerche basate su *survey*, come quella precedentemente citata sulle nuove imprese high-tech (IRPET, 2012), i dati sul tipo di organizzazione e la diffusione delle innovazioni nelle pratiche lavorative risultano per il caso toscano scarsi. Uno studio dell'Eurofound (Eurofound, 2011), basato sulla "European Company Survey 2009", analizza l'adozione di *innovative workplace practices*, sintetizzate in cinque indici: (a) flessibilità dell'orario di lavoro, (b) incentivi finanziari, (c) formazione del personale, (d) autonomia dei team di lavoro, (e) coinvolgimento dei lavoratori e delle rappresentanze sindacali e gli effetti prodotti sul clima all'interno dell'azienda, sulla gestione delle risorse umane, sulla performance economica e sulla produttività. L'adozione di queste pratiche ha per l'impresa effetti positivi, che aumentano in presenza di una loro combinazione. L'Italia, però, occupa la 25° posizione su 30 paesi, dopo la Lituania e prima dell'Ungheria, poiché il 51% delle aziende intervistate non adotta nessuna delle pratiche censite. Anche su questo versante, dunque, i margini d'azione potrebbero essere ampi.

L'utilizzo di sistemi organizzativi avanzati si ricollega alle capacità e alle conoscenze dell'imprenditore, che come proprietario o manager dell'azienda, è colui che decide dove e come orientare gli investimenti. Mentre gran parte delle caratteristiche che abbiamo definito "fattore umano" richiamano tratti psicologici e comportamentali dell'imprenditore, sui quali sembra difficile poter agire, la cultura d'impresa e la conoscenza di prassi innovative possono essere insegnate. L'Unione europea, come già accennato, considera centrali gli interventi rivolti a promuovere l'imprenditorialità nelle scuole e nelle università e anche in questo caso l'Italia spicca per l'assenza di un piano nazionale rivolto a tale compito, oltre a risultare molto debole su aspetti come la collaborazione tra scuola e imprese e l'avviamento di attività gestite da studenti ed ex-studenti (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, 2012).

Vorremmo infine concludere questo breve intervento con una riflessione sul "clima culturale". Si tratta anche in questo caso di un aspetto intangibile e difficilmente operazionalizzabile, che ha a che vedere, nel lungo periodo, con le norme e i valori diffusi in una società e, nel breve, con la possibilità che certi eventi influenzino le decisioni e i comportamenti degli individui.

<sup>33</sup> Si consideri che la direttiva sui pagamenti dell'Unione Europea pone come obiettivo 30 giorni o al massimo 60.

<sup>34</sup> Per un approfondimento del caso toscano si veda in questo volume il capitolo 3.

<sup>35</sup> Bari, Bologna, Cagliari, Campobasso, Catanzaro, L'Aquila, Milano, Napoli, Padova, Palermo, Potenza, Roma, Torino.

È evidente come la crisi possa agire sulla fiducia dei cittadini, inibendo atteggiamenti aperti al rischio e all'innovazione, in particolare nella sfera economica. Alcune recenti ricerche di IRPET sugli orientamenti culturali dei toscani evidenziano questo aspetto. Oggi, siamo una regione orientata alla ricerca di sicurezza (posto sicuro, preferibilmente nel settore pubblico e casa di proprietà), e questa tendenza appare amplificata dalla crisi (Pescarolo, 2010). Al tempo stesso, però, è interessante notare come la Toscana, tradizionalmente regione "rossa", che fino a oggi ha accordato la netta maggioranza dei consensi elettorali alle coalizioni di centrosinistra, esprima giudizi positivi nei confronti del mercato e della concorrenza. Secondo i risultati di una *survey* somministrata nel corso del 2012, infatti, la gran parte dei toscani considera la responsabilità individuale il motore primo della propria condizione socio-economica, la concorrenza è evocata come strumento per spronare gli individui e far emergere il meglio di sé. Anche l'atteggiamento nei confronti delle imprese risulta prevalentemente positivo, poiché esse sono per lo più considerate portatrici di occupazione e ricchezza, mentre il loro impatto negativo sul contesto sociale e ambientale è ritenuto limitato.

Rispetto al tema dell'imprenditorialità, i toscani che sceglierebbero un lavoro in proprio sono il 31%, mentre coloro che hanno seriamente pensato di mettere su un'impresa salgono al 40,2%. Soltanto il 16,9%, però, l'ha fatto davvero, mentre gli altri hanno rinunciato per mancanza di finanziamenti e per i troppi ostacoli burocratici. Nel confronto con le altre regioni considerate (Lombardia, Veneto e Sicilia), la Toscana si colloca sempre all'ultimo posto. Se il bacino di "potenziali imprenditori" appare -stante i dati disponibili- il più ristretto tra le regioni sottoposte all'indagine, le sue caratteristiche sembrano però più rispondenti che altrove ai canoni dell'imprenditore. Infatti, sono più numerosi coloro che hanno davvero aperto un'impresa, coloro che ci hanno pensato seriamente, rinunciandovi per ostacoli indipendenti dalla loro volontà, coloro, infine, che impiegherebbero una somma di denaro improvvisamente disponibile per fondare una propria attività. Anche la caratterizzazione socio-demografica di questi potenziali imprenditori è interessante: si tratta infatti di giovani, in parte ancora studenti, ma anche di adulti fino ai 45 anni; prevalgono gli uomini, soprattutto diplomati, ma i laureati risultano sovrarappresentati rispetto al campione intervistato. A questo gruppo variegato si contrappone, tra le stesse classi d'età, quello dei meno istruiti, dei disoccupati e degli inattivi, che mostrano invece tutta la loro sfiducia nel futuro e sono ancorati all'idea del posto di lavoro a tempo indeterminato, meglio se nel settore pubblico. In altre parole sembra emergere una fascia di persone intraprendenti, desiderose di realizzare se stesse e di mettere in pratica le conoscenze e competenze acquisite nel proprio percorso di studi. Purtroppo, questa spinta positiva rischia di essere frenata dall'avanzare dell'età e dalle prime esperienze lavorative. La maggioranza netta dei toscani ritiene infatti che per trovare lavoro sia necessario "avere gli agganci giusti", mentre che a guidare i meccanismi di mobilità professionale continuo le relazioni particolaristiche e molto meno la professionalità e la preparazione. Allo stesso modo quasi l'80% degli intervistati, indipendentemente dal titolo di studio acquisito, è convinto della scarsa importanza della laurea, adducendo come motivi principali l'incapacità delle università di fornire una preparazione spendibile sul mercato del lavoro e l'eccessivo numero di laureati, aspetto quest'ultimo che pur falso dal punto di vista dei numeri assoluti -come è noto la percentuale di laureati in Toscana e in Italia è assai più bassa della media europea- dipinge una realtà vera in termini relativi, considerata la scarsa consistenza di professioni ad alta qualificazione e il sottoinquadramento professionale di molti lavoratori con alto titolo di studio.

Anche in questo caso, a limitare il potenziale imprenditoriale della regione più che le caratteristiche e le motivazioni personali sembrano avere un ruolo determinante le interazioni con l'ambiente e gli ostacoli che si incontrano o che si pensa diffusamente siano presenti nella sfera economica.

## Riferimenti bibliografici

- Bagnasco A. e Trigilia C. (1985), *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso della Valdelsa*, Franco Angeli, Milano
- Banca d'Italia (2012), *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 4, <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/stabilita-finanziaria/rapporto-stabilita-finanziaria>
- Becattini G. (a cura di) (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana: con particolare riguardo all'industrializzazione leggera*, IRPET, Firenze
- Berger S. e MIT Industrial Performance Center (2006), *How We Compete: What Companies Around the World Are Doing to Make it in Today's Global Economy*, Doubleday, New York
- Biagiotti A. (2006), "Il caso di Pisa", in *Reti sociali e innovazione. I sistemi locali dell'informatica*, Firenze University Press, Firenze, pp. 31-88
- Biagiotti A. (2011), "Le città universitarie", in *Le città dell'innovazione. Dove e perché cresce l'alta tecnologia in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Bloom N. e Van Reene J. (2010), "Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, n. 2, pp. 203-224
- Conti E. (2012), "Il ruolo dei knowledge intensive business services (kibs) nella crescita urbana", in *Qualità e innovazione urbana come fattore di competitività regionale. Rapporto sul territorio*, IRPET, Firenze, pp. 91-101
- Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (2012), *Entrepreneurship, Education at School in Europe. National Strategies, Curricula and Learning Outcomes*, [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/135EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/135EN.pdf)
- Eurofound (2011), *HRM Practices and Establishment Performance*, Eurofound, Dublino, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/69/en/1/EF1169EN.pdf>
- Faraoni N. (2011), *Le città metropolitane*, in *Le città dell'innovazione. Dove e perché cresce l'alta tecnologia in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Feenstra R.C. (1998), "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, n. 4, Fall, pp. 31-50
- Fondazione Impresa (2012), *Credit crunch: soffrono le piccole imprese*, <http://www.fondazioneimpresa.it/archives/3694>
- Gereffi G., Humphrey J., Sturgeon T. (2005), "The Governance of Global Value Chains", *Review of International Political Economy*, n. 12, pp. 78-104
- IRPET (2011), *La situazione economica della Toscana. Consuntivo anno 2010. Previsioni 2011-2012*, [http://www.irpet.it/index.php?page=pubblicazione&pubblicazione\\_id=329](http://www.irpet.it/index.php?page=pubblicazione&pubblicazione_id=329)
- ISTAT (2010), *L'imprenditorialità in Italia 2005-2008*, <http://www.istat.it/it/archivio/3765>
- Lazzeroni M., Marullo C., Patrono A., Perugi R. e Piccaluga A. (2011), *L'Alta tecnologia in Toscana. Imprese e Territori. Il rapporto annuale*, <http://www.osservatorio.sssup.it/documenti/pubblicazioni/Unioncamere2011.pdf>
- Pescarolo A. (2010), *Valori, sviluppo, coesione sociale*, in *Coesione sociale, ambiente, territorio: vincoli e risorse per la crescita. Toscana 2030*, IRPET, Firenze
- Porter M.E. (1984), *Competitive advantage*, The Free Press, New York
- Rumelt R.P., Schendel D.E. e Teece D.J. (a cura di) (1994), *Fundamental Issues in Strategy*, Harvard Business School Press, Boston
- Schumpeter A.J. (1977), *Teoria dello sviluppo economico*, Sansoni, Firenze
- Swedberg R. (2000), *Entrepreneurship. The Social Science View*, Oxford University Press, Oxford
- World Bank (2013a), *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, World Bank Group, Washington, DC
- World Bank (2013b), *Doing Business 2013 in Italia: un confronto tra le regolamentazioni d'impresa in 13 città e 7 porti italiani e quelle di 185 paesi del mondo*, World Bank Group, Washington, DC

Parte II  
LE VULNERABILITÀ DEL SISTEMA DI OFFERTA DEL WELFARE



## 5. IL SISTEMA SANITARIO

Negli ultimi decenni si è posta molta attenzione sulla necessità di misurare il livello di benessere dei paesi non considerando esclusivamente il tradizionale indicatore del PIL ma anche altre dimensioni (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009). La salute, intesa sulla base della definizione del *World Health Organization* (WHO) come "uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non la semplice assenza dello stato di malattia o di infermità" (1948), figura come una delle dimensioni generalmente considerate<sup>36</sup>. Lo stato di salute di un individuo può essere influenzato da molteplici fattori. La stessa definizione di salute del WHO sottolinea come lo stato di salute non dipenda esclusivamente dall'assenza di malattia e pertanto molti sono i fattori che incidono su di essa, diversi dall'assistenza sanitaria.

Il modello teorico che per primo pone il problema dei determinanti della salute è stato proposto da Grossman nel 1972. Il modello si inserisce all'interno della teoria del capitale umano che è originata dagli studi di Becker (1964, 1967), Ben-Porath (1967) e Mincer (1974). Nel modello di Grossman (1972) la salute, al pari dell'istruzione, è considerata come un bene di investimento, in grado di accrescere il reddito degli individui<sup>37</sup>. Lo stato di salute al tempo  $t$  non dipende solo dall'accesso ai servizi sanitari ma anche da tutta una serie di altri fattori come l'età, il genere, la salute pregressa, lo stile di vita, il reddito e l'istruzione.

I primi studi empirici volti ad indagare i determinanti della salute risalgono agli anni '60. Secondo McKeown (1979) i miglioramenti ottenuti nelle condizioni di salute della popolazione dipendono in gran parte da fattori ambientali e dal cambiamento e gli stili di vita degli individui (igiene personale, igiene alimentare, disponibilità di prodotti alimentari, acque potabili). Il ruolo dei sistemi sanitari non sarebbe prioritario nel miglioramento delle condizioni di vita o comunque sarebbe positivo, ma al margine modesto e decrescente (Fuchs, 1973).

Secondo alcuni studi statistici più recenti che tentano di classificare i determinanti della salute per ordine di importanza (IFTF, 2003) lo stato di salute dipenderebbe per il 50% dai comportamenti e dallo stile di vita, per il 20% da fattori ambientali, per il 20% da fattori genetici e per il 10% dell'assistenza sanitaria. Un altro studio (McGuinnis et al., 2002) mostra come la mortalità prematura dipenda dai comportamenti individuali (40%), dalla predisposizione genetica (30%), dai fattori sociali (15%), dai fattori ambientali (5%) e dalla carenza di assistenza sanitaria (10%).

In questi studi un ruolo preponderante nel determinare lo stato di salute è ascrivibile allo stile di vita e trova giustificazione nell'importanza data alla responsabilità individuale nella cultura americana (Maciocco, 2009). Un *conceptual framework* in parte diverso è quello proposto da Dahlgren e Whitehead (1991), che sottolinea, oltre a quelle individuali, anche le altre

<sup>36</sup>In Italia un progetto per misurare il benessere equo e sostenibile (BES) è nato su iniziativa del CNEL e dell'ISTAT e ha portato alla definizione di 12 dimensioni del benessere e dei relativi indicatori. Una delle dimensioni del benessere è la salute. Il set di indicatori selezionati dal gruppo CNEL-ISTAT per misurare la dimensione del benessere sociale relativa alla salute è composto da: speranza di vita alla nascita; speranza di vita in buona salute alla nascita; indice di stato fisico; indice di stato psicologico; tasso di mortalità infantile; tasso standardizzato di mortalità per incidenti di trasporto; tasso standardizzato di mortalità per tumore; tasso standardizzato di mortalità per demenza e malattie correlate; speranza di vita senza limitazioni nelle attività quotidiane a 65 anni.

In questo lavoro, per costruire una proxy della dimensione "salute" sono stati utilizzati i seguenti indicatori: la speranza di vita oltre 65 anni distinta per genere, il tasso di mortalità infantile, il tasso di mortalità per tumore, il tasso di mortalità per malattie cardiovascolari e la percentuale di popolazione in poca salute (morbilità?). Per una descrizione si veda infra capitolo X.

<sup>37</sup>Il meccanismo mediante il quale il maggiore stock di salute aumenta il reddito è, agli occhi di Grossman (1972, 2000) diverso rispetto a quello autonomamente attivato dal capitale umano. Infatti, mentre quest'ultimo agisce sulla produttività degli individui, il primo accresce l'ammontare di tempo che può essere dedicato alla produzione.

responsabilità che incidono sulla salute, come quelle della famiglia, della comunità, dei soggetti sopranazionali. Si tratta di uno schema che riflette il concetto europeo di *welfare state* e la visione multisettoriale della salute della Dichiarazione di Alma Ata (1978)<sup>38</sup>.

Nel 2005 il WHO ha promosso la Commissione sui Determinanti Sociali della Salute che ha dato origine ad una nuova concezione dei determinanti della salute e della distribuzione diseguale all'interno della popolazione (CSDH, 2007). Secondo questo schema i determinanti della salute si dividono in: fattori di contesto, determinanti strutturali, determinanti intermedi. I fattori di contesto includono la *governance*, le politiche sociali, le politiche macroeconomiche, i valori culturali e sociali. Sono inclusi invece nei fattori strutturali il reddito, l'istruzione, l'occupazione, la classe sociale, il genere. I determinanti intermedi sono quelli la cui azione è più legata all'insorgere della malattia. I principali determinanti intermedi di salute sono le condizioni materiali, le condizioni socio-ambientali o psicosociali, i comportamenti individuali, i fattori biologici e il sistema sanitario.

Nel *framework* della Commissione il sistema sanitario assume un ruolo importante per la salute e l'equità nella salute attraverso vari canali: I) intervenendo sulla prevenzione primaria nel campo della nutrizione, dell'igiene ambientale, dell'abitazione e delle condizioni di lavoro, II) riducendo la vulnerabilità nei confronti delle malattie come le vaccinazioni o il supporto sociale, III) curando e riabilitando i problemi di salute che costituiscono il gap socioeconomico del carico di malattia, IV) proteggendo contro le conseguenze sociali ed economiche della malattia attraverso la copertura assicurativa sanitaria e adeguate politiche del lavoro (Maciocco, 2009).

Uno degli obiettivi dei *policy maker* dovrebbe essere quindi quello di garantire l'assistenza sanitaria agli individui in modo da incidere sulla loro salute e da ridurre le disuguaglianze, rendendo uniformi gli stessi determinanti della salute. La fornitura di assistenza ha tuttavia un costo che, a fronte dei vincoli di bilancio sempre più stringenti cui il nostro paese è sottoposto, sembra stia diventando sempre più insostenibile. Se è vero che la sanità incide sulla salute e sulla sua distribuzione è tuttavia importante mantenere il sistema di welfare per salvaguardare il diritto alla salute.

In questo *paper* si affronta il problema della sostenibilità del sistema sanitario nazionale che rischia di avere effetti negativi sulla salute e sulla sua distribuzione tra gli individui. Nella prima parte si ripercorre brevemente l'evoluzione del nostro sistema sanitario nazionale, dalla sua istituzione alle recenti manovre di finanza pubblica. Nella seconda parte si analizzano i fattori di vulnerabilità, vecchi e nuovi, che metterebbero a rischio la sostenibilità del servizio sanitario nazionale sia dal punto di vista finanziario sia dal punto di vista dell'effetto sulla salute. Nella terza parte si propongono alcune ipotesi di revisione del sistema sanitario nazionale alla luce dei problemi di sostenibilità emersi.

## 5.1

### Dall'istituzione del SSN alle recenti manovre di finanza pubblica

- *La prima riforma sanitaria*

L'attuale servizio sanitario nazionale (SSN) ha origine con la prima riforma sanitaria, la legge 833 del 1978, che abbandona il precedente sistema selettivo e categoriale, basato sulle casse mutue, e imita il modello pubblico del *National Health System* (NHS) inglese di tipo

<sup>38</sup> Conferenza organizzata dal WHO che riafferma che la salute è un diritto fondamentale dell'uomo e l'accesso ad un più elevato livello di salute è un obiettivo sociale che deve essere raggiunto attraverso la partecipazione di numerosi settori socio-economico e non solo di quello sanitario.

universalistico e con completo finanziamento pubblico (Bosi, 2012). Sin dalla sua istituzione il SSN prevede un'organizzazione decentrata per funzioni.

Il Ministero della Salute determina gli obiettivi della programmazione sanitaria nazionale, fissa i livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere garantite a tutti i cittadini, si occupa della ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale (FSN) tra le Regioni. Il FSN, finanziato dalla fiscalità generale<sup>39</sup>, è a destinazione vincolata; il riparto è basato sulla quota capitaria secca<sup>40</sup>. Le Regioni, sentiti i Comuni interessati, determinano gli ambiti territoriali delle unità sanitarie locali (USL), redigono il piano sanitario regionale e si occupano della ripartizione del fondo sanitario regionale tra le USL. Sono attribuite ai Comuni tutte le funzioni amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera che non siano espressamente riservate allo Stato ed alle Regioni.

Il SSN è sostanzialmente retto da un sistema di finanza derivata, dove il finanziamento è stabilito a livello centrale, la spesa a livello regionale e la copertura dei deficit di spesa regionali è assicurata dallo Stato mediante le manovre finanziarie (il sistema del c.d. *soft budget constraint*) (Viceconte, 2011). Inoltre, si caratterizza fin da subito per l'eccessiva burocratizzazione, la mancanza di gestione manageriale e l'assenza di controlli di qualità e di risultato (Coppola et al., 2008).

- *Le riforme della riforma*

Dal 1992, la crisi economica, il crollo del sistema dei partiti politici uniti alla necessità di raggiungere i parametri di Maastricht, ha imposto la revisione del SSN intervenendo da un lato sul sistema di *governance*, dall'altro sulle modalità di finanziamento ai fini del contenimento della spesa sanitaria (Canta et al., 2005). Al riordino del SSN provvedono il d.lgs 502/1992 seguito dal d.lgs 517/1993 (riforma-*bis*) e successivamente il d.lgs 229/1999 (riforma-*ter*).

La riforma-*bis* prevede l'introduzione di due principi, regionalizzazione e aziendalizzazione<sup>41</sup>. In particolare, lo Stato attraverso il Piano Sanitario nazionale (PSN) fissa i LEA per tutto il territorio nazionale e ne stabilisce le modalità di finanziamento<sup>42</sup>. Le Regioni sono titolari della programmazione sanitaria regionale e l'USL, da struttura operativa dei Comuni, diventa ente strumentale regionale. Al processo di regionalizzazione si aggiunge quello di aziendalizzazione che prevede la trasformazione delle USL in ASL, la riduzione del loro numero e il funzionamento basato sul controllo di gestione come metodo di verifica dei risultati (Coppola et al., 2008).

La riforma-*bis* non viene completamente attuata e si interviene nuovamente con la riforma-*ter* accelerando il processo di aziendalizzazione e introducendo in sanità i principi di efficacia e appropriatezza (Coppola et al., 2008). Inoltre, si prevede un sistema di programmazione integrata dove le responsabilità sono attribuite sia al governo centrale sia al livello locale. Le Regioni concorrono alla definizione dei PSN e i Comuni sono responsabili dell'organizzazione dei servizi attraverso la definizione dei distretti<sup>43</sup> (Pellegrino, 2005).

<sup>39</sup> Coperto da imposte generali, contributi sanitari versati dai datori di lavoro e ulteriori entrate.

<sup>40</sup> Fino al 1984 il riparto avveniva in base alla spesa storica, criterio ritenuto tuttavia distorsivo da parte delle Regioni meridionali poiché quelle settentrionali erano caratterizzate da maggiore offerta. Per questo si pensò di passare ad un sistema basato sulla domanda, quello della quota capitaria pesata, con il quale a ciascuna Regione è assegnato un ammontare di risorse proporzionale alla popolazione, pesando maggiormente i cittadini anziani. In mancanza di un accordo sui pesi da utilizzare si optò tuttavia per il criterio della quota capitaria secca, con il quale il riparto avviene solo in proporzione alla popolazione. Il ritorno alla quota capitaria pesata avverrà solo a partire dal 1996 (Abbafati e Spandonaro, 2011).

<sup>41</sup> Un nuovo principio introdotto con la riforma è anche quello della competizione attraverso i quasi-mercati.

<sup>42</sup> Alle Regioni viene assegnato un tetto di spesa; in caso di disavanzo sono tenute a ricorrere alla propria autonomia tributaria (Pellegrino, 2005).

<sup>43</sup> In questa fase quindi i Comuni recuperano spazio di intervento rispetto a quanto previsto nella riforma-*bis*.

Dal lato di finanziamento le riforme degli anni '90 prevedono che per i LEA avvenga tramite il FSN<sup>44</sup>, i contributi sanitari e le entrate delle ASL, per gli extra LEA tramite l'autofinanziamento regionale. Viene inoltre fatto un timido passo verso il federalismo fiscale prima prevedendo che i contributi sanitari siano attribuiti direttamente alle Regioni, successivamente attraverso la loro sostituzione con un'imposta regionale, l'IRAP, istituita con il d.lgs 446/1997<sup>45</sup> (Canta et al., 2005). Si è inoltre intervenuti sulle modalità di calcolo del fabbisogno regionale con la legge 662/1996 sostituendo il criterio della spesa storica con la quota capitaria pesata.

- *Il federalismo fiscale del d.lgs 56/2000*

Tale percorso porta al d.lgs 56/2000, introduttivo del c.d. federalismo fiscale, che mira a superare il finanziamento basato sulla spesa storica, abolendo il FSN e assegnando direttamente le risorse tributarie alle Regioni (compartecipazione IVA, addizionale IRPEF, IRAP, compartecipazione all'accisa sulla benzina). L'obiettivo è quello di responsabilizzare le Regioni, non solo sul lato della spesa, ma anche su quello delle entrate. Il decreto introduce un fondo perequativo nazionale volto a ridurre del 90% le differenze di gettito regionali (Viceconte, 2011).

Il d.lgs 56/2000 non verrà mai attuato e inizia la prassi dei patti e degli accordi per la salute sull'ammontare delle risorse necessarie per ripianare il sottofinanziamento della spesa del SNN. Sono reintrodotti gli stanziamenti statali per il ripiano dei disavanzi regionali e posti vincoli di carattere economico organizzativo alle Regioni, bloccando la loro autonomia nella fissazione delle aliquote dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF (Viceconte, 2011).

La programmazione a cascata basata sul piano sanitario nazionale e sui piani sanitari regionali, prevista dalla normativa precedente, di fatto viene sostituita dal modello negoziale e delle leggi finanziarie (Gherzi e Tardiola, 2010) a cui si aggiunge un meccanismo di sanzioni e premi. Con la legge finanziaria per il 2005 sono introdotti i c.d. piani di rientro con cui le Regioni concordano con lo Stato l'assunzione di obblighi volti al ripiano del disavanzo. Come contraltare sono previste forme premiali attraverso finanziamenti integrativi (Viceconte, 2011).

Il sistema si basa sostanzialmente su un sistema di accordi, sanzioni e premi in deroga alla normativa che valorizzava l'autonomia finanziaria delle Regioni<sup>46</sup>. Questo modello vede tuttavia una maturazione con il Patto per la Salute del 2006, in cui si passa da un sistema basato sulla logica del negoziato anno per anno ad una programmazione più di medio periodo, che aspira a coniugare l'offerta delle prestazioni essenziali con l'obiettivo del risanamento economico (Gherzi e Tardiola, 2010).

- *La riforma costituzionale del 2001 e la legge delega 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale*

I cambiamenti intervenuti fino agli anni 2000 sono avvenuti a Costituzione invariata. Con la legge costituzionale 3/2001 di riforma del titolo V della Costituzione si interviene su due punti: da una parte con la modifica dell'art. 117 sulla ripartizione delle competenze legislative tra i diversi livelli istituzionali, dall'altra con l'art.119 sulle modalità di finanziamento.

<sup>44</sup> In questa fase il FSN diventava integrativo rispetto al gettito dei contributi sanitari (Cipolla e Cozzolino, 2008).

<sup>45</sup> L'IRAP diventava la principale fonte di finanziamento del sistema sanitario; il FSN doveva servire per riequilibrare le differenze di gettito regionale (Viceconte, 2011).

<sup>46</sup>La giurisprudenza Costituzionale attraverso le varie sentenze convalida di fatto il sistema della concertazione e degli interventi selettivi a favore di alcune Regioni che si era consolidato nel tempo (Gherzi e Tardiola, 2010).

Il nuovo testo dell'art. 117, suddivide le materie di intervento pubblico in tre tipologie: a legislazione esclusiva statale, a legislazione concorrente e a legislazione esclusiva regionale. Tra le materie di competenza concorrente Stato Regioni è compresa "la tutela della salute" in sostituzione dell'"assistenza sanitaria e ospedaliera". L'articolo 117, secondo comma, lett. m) prevede invece la competenza esclusiva statale sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Per quanto riguarda il finanziamento, l'art.119 stabilisce le entrate delle Regioni e degli enti locali. In particolare, le entrate sono classificabili in: risorse proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio; fondo perequativo senza vincoli di destinazione e le risorse aggiuntive e gli interventi speciali destinati dallo Stato.

L'attuazione dell'art. 119 è iniziata solo in anni recenti con l'emanazione della legge delega 42/2009. La legge delega 42/2009 prima e i successivi decreti legislativi attuativi, in particolare il d.lgs 68/2011, con l'obiettivo di abbandonare il sistema di finanziamento basato sulla spesa storica, hanno stabilito le entrate degli enti territoriali e la necessità di abolire i trasferimenti erariali ancora esistenti. Per realizzare questo sistema sono previsti dei fondi perequativi miranti a riequilibrare le differenze regionali che si differenziano in base alle funzioni da finanziarie. Per le funzioni essenziali si prevede il finanziamento integrale sulla base dei costi standard mentre per le altre funzioni la perequazione è solo parziale.

Nel nuovo assetto federalista delineato dalla 42/2009 non si prevedono molte innovazioni rispetto alla situazione vigente. Le entrate e il funzionamento del meccanismo perequativo rimane pressoché immutato. I LEA sono finanziati con il gettito standardizzato dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'IRAP e il gettito delle entrate proprie delle ASL; la parte di fabbisogno non soddisfatta viene coperta mediante la compartecipazione all'IVA (Bussone e Cincotti, 2012). La legge delega sembra inoltre confermare il modello negoziale e partecipativo maturato negli anni precedenti riconoscendo la piena collaborazione tra Stato e Regioni nella definizione dei LEA. Anche le procedure di monitoraggio e sanzionatorie sembrano riflettere i piani di rientro adottati negli anni precedenti (Ghersi e Tardiola, 2010).

- *Le recenti manovre di finanza pubblica*

Negli ultimi anni, in seguito all'acuirsi della crisi economica finanziaria e all'ampliamento dei vincoli imposti al nostro paese sui saldi di finanza pubblica, sono state decise, a livello centrale, manovre di finanza pubblica che sono intervenute con tagli consistenti su materie anche di competenza regionale, tra cui la sanità. Questo tipo di interventi è sembrato essere in contraddizione con il processo federalista<sup>47</sup> in atto nel paese basato, come abbiamo visto, sul metodo concertativo, appoggiato anche dalla Corte Costituzionale quale metodo di attuazione della riforma costituzionale. Questa interruzione è avvenuta con il decreto legge 112/2008 che modifica le previsioni per il triennio stabilite con il Patto per la Salute (Ghersi e Tardiola, 2010).

Le più recenti manovre di finanza pubblica sono: la legge 111/2011, la legge 148/2011, la legge 52/2012 (c.d. *Spending Review*) e la legge di stabilità per il 2013 (Cicchetti e Ciccarelli, 2013). La legge 111/2011 indica le misure per il conseguimento degli obiettivi programmatici indicati nel DEF 2011. Con la legge 148/2011 il Governo ha anticipato al 2013 il conseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio.

Questi interventi hanno avuto delle ripercussioni anche sul settore sanitario. La legge 111/2011 determina per la sanità gli incrementi dei livelli di finanziamento per il 2013 e il 2014 che risultano essere inferiori rispetto a quelli previsti, in prima battuta, dal Patto per la Salute 2010-2012. La c.d. *Spending Review* impone un'ulteriore riduzione del finanziamento del SSN

<sup>47</sup>Tra l'altro molti degli atti necessari per completare il processo di riforma non sono stati emanati.

nel 2012, nel 2013 e a decorrere dal 2014. Da ultimo la legge di stabilità per il 2013 impone restrizioni aggiuntive alla spesa del settore sanitario, nel 2013 e per il 2014 e il 2015.

Nell'imporre questi tagli sono stati ribaditi i principi alla base del SSN come la gratuità delle cure, l'universalità del sistema, l'omogenea copertura dei bisogni su tutto il territorio nazionale. L'idea è quindi che i tagli operino una razionalizzazione e non un razionamento dei servizi offerti. Le manovre indicano anche le modalità con cui perseguire questa razionalizzazione tra cui meccanismi di controllo della spesa (come l'osservatorio sui contratti pubblici) e aumenti della compartecipazione (ticket).

Da questo breve excursus sull'evoluzione del finanziamento e della *governance* del nostro SSN emergono alcune considerazioni. Il SSN nasce con la pretesa di essere universalistico ma manifesta fin da subito il problema della sostenibilità finanziaria. Con la crisi degli ultimi anni si ripropone il problema del contenimento della spesa sanitaria. Sul fatto che il sistema possa non essere sostenibile dal punto di vista finanziario si è, infatti, discusso già poco dopo l'introduzione del sistema sanitario nazionale; le riforme degli anni '90 erano ispirate da questi stessi motivi di preoccupazione. Le spinte al rispetto dei conti pubblici imposte al nostro paese a livello europeo erano presenti allora come oggi. Nel prossimo paragrafo si analizzano i principali fattori di vulnerabilità, vecchi e nuovi, che mettono a rischio la sostenibilità del nostro servizio sanitario nazionale dal punto di vista finanziario. Si pone l'attenzione inoltre sulle ricadute sulla salute della popolazione che potrebbero conseguire tutelando solo la sostenibilità finanziaria.

## 5.2

### I fattori che rendono vulnerabile il SSN

In Italia la componente sanitaria e per la non autosufficienza è, insieme a quella pensionistica, una delle voci più rilevanti della spesa per il welfare. La spesa sanitaria risulta circa il 6,6% del PIL mentre la long-term care (LTC) l'1,9% nel 2010 (EC, 2012)<sup>48</sup>. In generale, considerando la componente pubblica della spesa sanitaria rispetto al PIL, osserviamo come questa oscilli nelle economie europee più grandi tra il 6,5% (Spagna) e l'8% (Francia e Germania). La spesa pubblica italiana in sanità non risulta quindi essere disallineata rispetto alla media degli altri paesi europei.

In Italia la componente pubblica della spesa sanitaria è cresciuta a ritmi sostenuti a partire dal secondo dopoguerra: in rapporto al PIL essa è passata dal 3% del 1960 al 6% del 1990. Per effetto delle politiche di restringimento iniziate a partire dagli anni '90 si è poi avuta una contrazione del peso sul PIL, pari 5,2% circa nel 1995, a fronte di una risalita fino al 6,7% nel 2007. Negli ultimi anni si è assistito ad una rinnovata attenzione per la sostenibilità del nostro sistema sanitario, con un crescente interesse rivolto ai potenziali effetti che operazioni di riforma e contenimento della spesa potrebbero generare rispetto allo stock di salute della popolazione.

In questo paragrafo discutiamo gli elementi che introducono alcune vulnerabilità nel Servizio Sanitario Nazionale. L'analisi proposta segue due direttrici logicamente distinte e tuttavia interconnesse. Da un lato infatti si abbraccia l'ottica della sostenibilità finanziaria del sistema, in considerazione dei cambiamenti demografici previsti, della presenza di forti vincoli di finanza

<sup>48</sup> Si noti che nel lavoro qui riportato dalla spesa sanitaria pubblica è stata scorporata la componente della spesa per la non autosufficienza contabilizzata nella spesa sanitaria.

pubblica introdotti nel tempo e del perdurare di forti differenziali regionali nella spesa. Dall'altro, non si ignora una prospettiva più orientata al mantenimento, e se possibile alla crescita, dello stock di salute della popolazione, specie a seguito della crisi economico-finanziaria che ha colpito le maggiori economie occidentali nel 2007-2008, avendo quest'ultima contribuito a accelerare e inasprire i provvedimenti di contenimento dei costi in molti paesi.

### 5.2.1 *I driver della spesa sanitaria*

La letteratura ha identificato diversi determinanti della crescita del rapporto tra spesa sanitaria pubblica e PIL, (IMF, 2010). Sul lato della domanda, lo sviluppo economico e l'invecchiamento della popolazione; considerando l'offerta, la tecnologia e il cosiddetto effetto Baumol (1967).

Per quanto concerne il reddito disponibile, la letteratura lo identifica come un fattore decisivo dell'aumento della spesa sanitaria, con differenze nei risultati che dipendono anche dal livello di aggregazione (analisi microeconomiche vs. analisi macroeconomiche) e problematiche derivanti dalla strategia di stima data la non-stazionarietà delle variabili considerate<sup>49</sup>. La letteratura macro (es., Newhouse, 1977) trova generalmente una elasticità della spesa sanitaria al reddito superiore a 1, con l'implicazione che la sanità sarebbe un bene di lusso. Tale risultato non trova riscontro nelle applicazioni microeconomiche, le quali evidenziano una elasticità molto bassa<sup>50</sup>.

Secondo Dybczak e Przywara (2010), lo sviluppo tecnologico, al di là delle problematiche legate alla sua identificazione, appare determinante nello spiegare la dinamica della spesa sanitaria sopra richiamata<sup>51</sup>. Sebbene l'evidenza empirica punti a rilevare come le nuove tecnologie nel settore portino ad una espansione della spesa, l'effetto sui costi dell'introduzione di una particolare tecnologia dipende in larga misura dall'uso che ne viene fatto (es., introdurre cure più efficienti per le patologie trattate vs. aumento del numero delle patologie trattate) o dai miglioramenti che introducono (es., se contribuiscono o meno all'aumento dello stato di salute). In estrema sintesi, in aggregato, gli autori sostengono che la natura di accrescimento dei costi del fattore tecnologico rimanga prevalente.

Baumol (1967) individua nella dinamica della produttività propria del settore le ragioni della relazione aggregata tra spesa sanitaria e reddito disponibile (Hartwig, 2007; Pomp e Vujic, 2008). Il settore della sanità, caratterizzato da bassa crescita della produttività rispetto ad altri settori produttivi, sarebbe per questo soggetto a maggiori aumenti dei costi (si vedano ad esempio, Pammolli e Salerno, 2012; Smith et al., 2009; Dybczak e Przywara, 2010).

Infine, i fattori demografici sono spesso richiamati. In particolare, l'invecchiamento della popolazione (IMF, 2010; Hsiao e Heller, 2007) è spesso considerato uno dei potenziali *driver* degli incrementi della spesa sanitaria. Tuttavia, come riportato in numerosi studi (es., Christiansen et al., 2006), e come è mostrato sotto (*FOCUS: invecchiamento della popolazione*), la portata di tale fenomeno è stata spesso sopravvalutata nel dibattito pubblico.

<sup>49</sup> Per una *survey* della letteratura si veda Gerdtham e Jönsson (2000).

<sup>50</sup> Gerdtham e Jönsson (2000) presentano una serie di possibili spiegazioni di tali differenze: a) gli individui pagano soltanto una frazione del costo finale del servizio mentre è il servizio sanitario nel suo insieme che fronteggia il reale vincolo di bilancio; b) problema della variabile omessa (ad esempio differenze nella domanda indotte da fattori di offerta); c) inadeguata distinzione tra prezzi e quantità.

<sup>51</sup> Dybczak e Przywara (2010) richiamano tra i metodi generalmente utilizzati per la stima dell'impatto del fattore tecnologico sulla dinamica della spesa sanitaria l'approccio residuale (es., Newhouse, 1992) nel quale il fattore tecnologico spiega tutto ciò che non è invece determinato da fattori demografici, cambiamenti nello stato di salute, nei prezzi e nel reddito; l'approccio della variabile *proxy* (es., Okunade e Murthy, 2002), in cui si introduce un indicatore che catturi il fattore tecnologico; casi studio (es., Cutler e McClellan, 2001), in cui si studia l'effetto dell'introduzione di una specifica tecnologia sui costi di trattamento di una particolare patologia.

- **FOCUS: invecchiamento della popolazione**

Tra tutti i fattori che determinerebbero la crescita della spesa sanitaria l'invecchiamento della popolazione risulta quello più studiato. L'idea che in funzione di tale fenomeno la quota di spesa sanitaria crescerà dipende dal fatto che i consumi sanitari pro capite sono crescenti con l'età (Hsiao e Heller, 2007). L'invecchiamento della popolazione in questo senso, coincidendo con un aumento della quota degli anziani sul totale, si accompagnerebbe con un aumento dei costi complessivi. Al crescere dell'età, infatti, aumento anche l'incidenza di patologie cronicodegenerative, le quali richiedono interventi complessi e costosi.

Tuttavia, la domanda di consumi sanitari non dipende solo dall'età ma anche dallo stato di salute individuale e l'aumento della speranza di vita si accompagna generalmente a un aumento del numero di anni di vita in buona salute (si veda Raitano et al., 2007; Gabriele e Raitano, 2009). Inoltre, l'aumento della spesa sanitaria attribuito alla generalità della popolazione anziana sconta un errore di composizione. Infatti, l'incremento dei costi osservato si deve ai cosiddetti *death costs* associati alle cattive condizioni di salute di una quota della popolazione, maggiore per le fasce di età più alte. I reali determinanti dei costi della spesa sanitaria sono da ricercare quindi nella quota di persone che, ad ogni fascia di età, incorrono in tali costi<sup>52</sup>.

Tra le varie proiezioni hanno assunto notevole rilevanza quelle del Gruppo di Lavoro sull'invecchiamento della popolazione del Comitato di Politica Economica. Le più recenti stime proiettano la spesa sanitaria per il periodo 2005-2050 considerando come driver principale della spesa quello demografico e aggiungendone altri nei diversi scenari. Nello scenario demografico puro la crescita in termini di PIL nel periodo analizzato si attesta attorno all'1,4%. Anche considerando scenari più pessimistici la crescita dell'incidenza della spesa sanitaria sul PIL si attesterebbe attorno al 1,6%-2%. Le proiezioni sembrano quindi dare solo dei segnali più che valutazioni realistiche della crescita della spesa sanitaria futura. Ancora più incerti sono i risultati relativi alla proiezione della spesa per la LTC che vedrebbe un incremento del peso di tale componente di spesa sul PIL dall'1,5% al 2,4% nel periodo esaminato. Da queste proiezioni sembra quindi emergere che il solo fattore demografico non sia causa di un aumento della spesa sanitaria insostenibile per il nostro sistema di welfare. Anche le proiezioni dell'OECD sembrano dimostrare come i fattori demografici comportino un modesto incremento della spesa sanitaria. Sulla stessa linea, Gabriele e Raitano (2009) e Pammolli e Salerno (2012; 2011) (per un esercizio di proiezione della componente pubblica della spesa sanitaria toscana si veda il Box 5.1).

---

---

#### Box 5.1

#### La spesa sanitaria in Toscana: Proiezioni 2011-2030

In questo box presentiamo il risultato di alcuni esercizi di proiezione della spesa pubblica toscana tra il 2011 e il 2030.

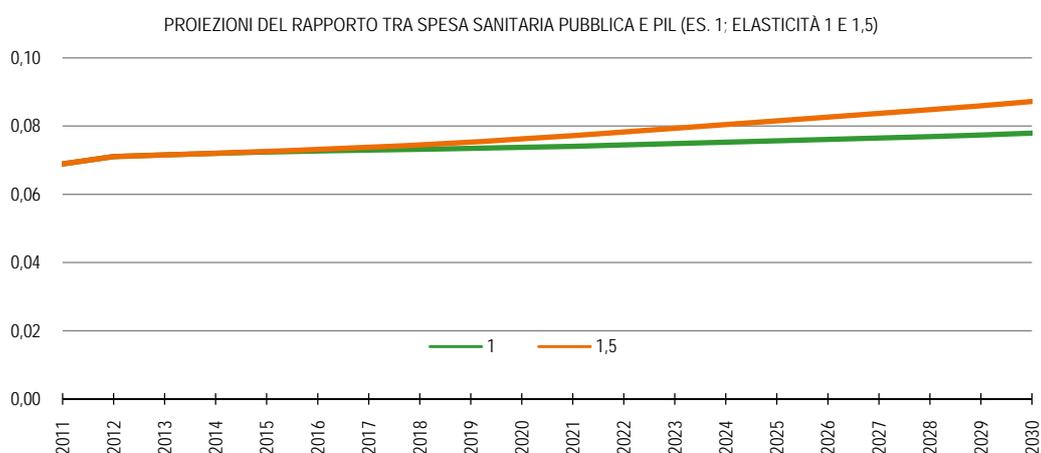
In generale, sono stati costruiti alcuni scenari di riferimento lavorando principalmente su: a) elasticità della spesa sanitaria pro capite rispetto al reddito; b) dinamica dei bisogni di spesa sanitaria pubblica da parte della popolazione residente. Per gli esercizi svolti, introduciamo alcune variazioni di ipotesi rispetto ai lavori di Pammolli e Salerno (2011; 2012), che costituiscono la base delle elaborazioni qui proposte, e ai quali rimandiamo per un ulteriore approfondimento<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> In effetti, nelle analisi proposte a livello macroeconomico si tiene generalmente conto della possibilità che con i guadagni nella speranza di vita si abbia anche un aumento del numero di anni in buona salute (es. Gabriele e Raitano, 2009, Pammolli e Salerno, 2012; EC, 2012; Aprile, 2008) attraverso l'introduzione dell'ipotesi di death-related costs o di healthy ageing.

<sup>53</sup> Per gli esercizi di proiezione della spesa sanitaria regionale si è seguita la metodologia adottata da Pammolli e Salerno (2012; 2011). In particolare, abbiamo utilizzato i dati riguardo alla spesa effettiva sanitaria a livello regionale del 2011 ricavabili dalla "Relazione generale sulla situazione economica del paese 2011" (Mef, 2012), al netto della mobilità interregionale e della mobilità

Più precisamente, si definiscono due quadri concettuali di riferimento. Nel primo si indagano gli effetti di ipotesi diverse riguardo alla elasticità della spesa sanitaria pro capite rispetto al reddito. In questo ambito, l'interesse consiste nello studio di come alcuni fenomeni rilevati a livello macroeconomico (es. evoluzione tecnologica; "effetto Baumol") influenzano la dinamica di spesa sanitaria a livello regionale innestandosi sulle evoluzioni di carattere demografico. Invece, nel secondo set di esercizi, non legato ai lavori sopra menzionati, ci concentriamo sull'impatto sulla sostenibilità finanziaria, a parità di crescita del PIL, di differenti assunzioni riguardo alla crescita dei bisogni di spesa sanitaria pubblica della popolazione residente.

In estrema sintesi, i risultati delle simulazioni proposte per il primo set di esercizi sono in linea con quelli ottenuti da Pammolli e Salerno (2011; 2012) e mostrano come l'incidenza della spesa sanitaria rispetto al PIL abbia una dinamica crescente nel periodo di proiezione ma non esplosiva, anche assumendo una elasticità molto elevata di questa rispetto al reddito pro capite. Nel grafico mostriamo il risultato relativo alla proiezione del rapporto tra spesa sanitaria e PIL nelle ipotesi di elasticità della spesa pro capite rispetto al reddito pari, rispettivamente, a 1 e 1,5. Qualora si introduca l'ipotesi di healthy ageing, che ipotizza un aumento degli anni di vita in buona salute con il crescere della speranza di vita, le curve di proiezione sono destinate ad abbassarsi, a parità di altre condizioni.



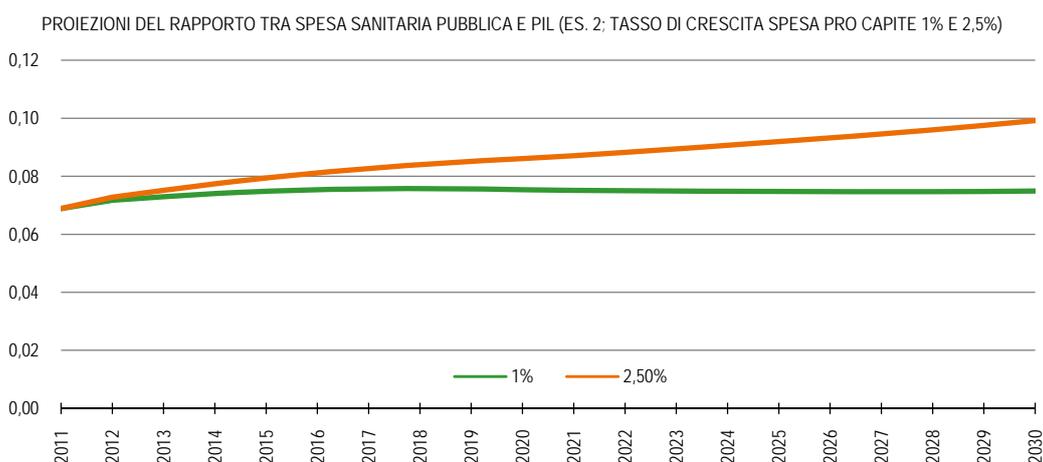
Tuttavia, il punto debole di questa modalità di applicazioni consiste nel fatto che il driver reale della dinamica della spesa sanitaria è la crescita del PIL. Più precisamente, a priori, una elasticità della variabile dipendente rispetto al reddito superiore a 1 assume che le spinte dovute alla tecnologia e all'andamento della produttività portino ad una accentuazione della dinamica puramente demografica dovuta all'invecchiamento della popolazione (a parità di condizioni).

In particolare, legando la dinamica della spesa alla crescita del reddito, non sono sufficientemente posti in luce i rischi legati alla bassa crescita del PIL in un contesto nel quale i bisogni di cura della popolazione crescono.

Completiamo quindi il quadro delle simulazioni considerando scenari diversi riguardo all'inerzia del tasso di crescita della spesa sanitaria pro capite per fasce di età. In particolare, ipotizziamo che la spesa sanitaria necessaria al mantenimento di uno stato di salute accettabile della popolazione residente debba crescere ad un tasso fissato in maniera esogena che lasciamo oscillare tra l'1% ed il 2,5%, in modo da ricomprendere casi intermedi in cui ad un aumento della spesa richiesta dalla popolazione anziana si contrappone un andamento in linea con quello del PIL per le fasce più giovani.

In questo caso osserviamo una rapida stabilizzazione dell'incidenza nell'ipotesi di tasso di crescita dell'1%, con una "gobba" iniziale dovuta alla dinamica iniziale del PIL e una tendenza più "esplosiva" nel secondo caso con una incidenza che si situa poco al di sotto del 10% nel 2030.

verso il Bambin Gesù e Smom. Abbiamo unito l'informazione a disposizione con la tabella fornita da Pammolli e Salerno (2012) riguardo il consumo pro capite di servizi sanitari per fasce di età nelle regioni benchmark (Lombardia, Emilia Romagna e Umbria) forniti dal Ministero della Salute e seguito il metodo illustrato in Pammolli e Salerno (2011) per la calibrazione della spesa pro capite sui dati di spesa effettiva.



Nel caso esaminato, è evidente che, nel momento in cui si propone una crescita inerziale della spesa sanitaria (anche bassa) la dinamica del PIL è rilevante nel cogliere il rischio di insostenibilità. Infatti, a fronte di un reddito pro capite piatto, anche un tasso di crescita della spesa sanitaria molto basso potrebbe coesistere con un elevato incremento del rapporto tra questa e il prodotto interno lordo regionale. Infine, il trade-off tra benessere e sostenibilità finanziaria è in questo caso molto chiaro: qualora si imponga una data evoluzione dei bisogni, la crescita del PIL potrà essere più o meno capace di sostenerla.

In conclusione, per quanto riguarda la componente sanitaria la letteratura sembra in parte ridimensionare il ruolo dell'invecchiamento della popolazione. Per la LTC il discorso è in parte diverso perché gli attuali servizi per la non autosufficienza forniti sono limitati e le famiglie fanno fronte a tali servizi rivolgendosi al settore privato o attraverso il lavoro informale dei membri del nucleo familiare. Se si ritiene necessario un intervento pubblico a copertura di questi settori la spesa pubblica crescerebbe inevitabilmente.

### 5.2.2 Vincoli di finanza pubblica: tra bassa crescita e Fiscal Compact

La crisi economico-finanziaria che ha colpito con particolare virulenza le maggiori economie avanzate si è innestata, in Italia, su un contesto già fragile, caratterizzato da bassa crescita del PIL e elevato debito pubblico.

Nel nostro paese, infatti, il Prodotto Interno Lordo è cresciuto in media dello 0,3% tra il 2001 e il 2010. Per il 2011, il Documento di Economia e Finanza (MEF, 2012) stima una crescita del PIL dello 0,4%, seguita da una contrazione dell'1,2% nel 2012, e una crescita che non raggiunge l'1% se non nel 2014. In Toscana (stime IRPET). In questo stesso periodo la spesa sanitaria è aumentata in misura maggiore rispetto al suo finanziamento generando deficit ulteriori. La spesa sanitaria è cresciuta non solo in termini assoluti ma soprattutto in termini percentuali rispetto al PIL, a tassi di crescita che risulterebbero incompatibili con il perdurare della stagnazione del livello di reddito (per una analisi sulla sostenibilità di crescente spesa sanitaria pro capite in un contesto di bassa crescita con riferimento alla Toscana si veda il Box 5.1).

La crisi economica che ha coinvolto anche i debiti sovrani di alcuni paesi europei, tra cui la stessa Italia, ha reso necessarie una serie di misure, a livello comunitario e nazionale, volte a

ristabilire la fiducia dei mercati sulla sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati colpiti.<sup>54</sup> In particolare, l'introduzione del *Fiscal Compact*, i cui moduli fondamentali consistono nei meccanismi di correzione automatica rispetto a deviazioni strutturali dal pareggio di bilancio, recepiti anche nelle Costituzioni nazionali, e nel rafforzamento delle procedure di sanzione per deficit eccessivo, oltre all'imposizione della progressiva riduzione del debito pubblico per i paesi caratterizzati da elevati livelli di questo (ECB, 2012), ha determinato una revisione degli impegni pubblici anche in termini di servizi sanitari.

Nella lettura di de Belvis et al. (2012), l'Italia al momento dell'inizio della crisi era già impegnata su un sentiero di controllo dei costi e questa ha contribuito piuttosto a accelerare tale processo; in particolare nelle Regioni caratterizzate da un debito più elevato.<sup>55</sup> Infine, oltre alle considerazioni già mosse, l'applicazione del *Fiscal Compact*, e soprattutto l'implementazione del piano di rientro del rapporto debito/PIL (attualmente superiore al 120%) eccedente rispetto al 60%, potrebbe richiedere ulteriori restrizioni alla spesa sanitaria nel medio e lungo termine.

### 5.2.3 Differenze inter e infra regionali

L'Italia presenta un spesa sanitaria in linea con gli altri paesi europei, mantenendo buoni risultati a livello di *outcomes*. Dietro il risultato positivo a livello di paese si celano tuttavia grandi differenze regionali, la cui accentuazione potrebbe introdurre ulteriori rischi alla sostenibilità del sistema di welfare.

Alampi et al. (2010) analizzano le differenze in termini di spesa e risultato tra quattro macro aree italiane (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Mezzogiorno). Nel 2007, la spesa pro capite del Servizio Sanitario Nazionale corretta per la mobilità e per età, fatto 100 il dato per l'Italia, è risultata inferiore nelle due macro aree del Nord (95,7% e 97,2% rispettivamente) e superiore, nell'ordine, nelle Regioni del Centro (101,9%) e del Mezzogiorno (104%).<sup>56</sup> In generale, le risorse a disposizione delle Regioni per l'erogazione dei servizi sanitari sono state distribuite in maniera piuttosto omogenea, con la componente farmaceutica e ospedaliera che ha un peso più rilevante nelle Regioni meridionali. Concentrando l'attenzione sulla spesa farmaceutica, scomponendo la variabilità interregionale nelle componenti di quantità e prezzo medio delle confezioni consumate, gli autori trovano che nel Mezzogiorno (e nel Lazio) sia il numero di dosi consumate che il costo unitario di queste risulta più elevato della media nazionale. Su questo incidono più fattori tra i quali l'iper-prescrizione da parte dei medici di medicina generale e l'inappropriatezza delle prestazioni (ad esempio, consumo di antibiotici anche quando non necessario). Per quanto concerne l'assistenza ospedaliera, a spesa pro capite maggiore, per le Regioni meridionali si associano povere *performances* negli indicatori di qualità percepita dei servizi, e una minore complessità media dell'assistenza. Il maggior costo pro capite

<sup>54</sup> Cylus et al. (2012) studiano l'impatto delle crisi economiche sulla componente pubblica della spesa sanitaria utilizzando i dati dell'archivio OECD sulla salute del 2011 relativamente a 24 paesi europei, attraverso modelli a effetti fissi. Più precisamente, gli autori indagano gli effetti delle recessioni, identificate da una variabile dummy, sulla crescita della spesa pubblica complessiva e su una variabile che cattura lo spostamento dei costi dal governo ai cittadini. Essi trovano un effetto negativo sul tasso di crescita della spesa pubblica complessiva e uno positivo sullo spostamento dei costi sui cittadini. Nel contesto europeo, Mladovsky et al. (2012) studiano gli effetti della crisi finanziaria nell'implementazione di riforme nei servizi sanitari offerti. Tra le economie colpite dalla crisi, gli autori identificano gruppi di paesi a seconda delle risposte offerte in ambito sanitario. In particolare, alcuni paesi, tra i quali quelli fin da subito colpiti in termini di finanza pubblica, sono state portate avanti differenti istanze di riforma, dal livello di contribuzione per la spesa sanitaria pubblica, al volume e la qualità dei servizi offerti e i costi dei servizi finanziati pubblicamente. Tuttavia non mancano i paesi in cui non sono state introdotte modifiche. Infine, in molti paesi la crisi ha accelerato istanze di contenimento dei costi già precedentemente avviate.

<sup>55</sup> De Belvis et al. (2012) illustrano anche come il controllo dei costi sia stato perseguito attraverso la riduzione del numero di letti ospedalieri ogni mille abitanti; dei ricoveri ospedalieri e della durata di questi ultimi.

<sup>56</sup> Pesando la popolazione anche per il tasso di incidenza di malattie croniche gravi, il Mezzogiorno, pur mantenendo la spesa pro capite più elevata si avvicina alle Regioni del Centro.

dell'assistenza ospedaliera è legato, secondo gli autori, al più diffuso ricorso al ricovero in ospedale da parte dei residenti del Mezzogiorno, figlio di un minore sviluppo della rete distrettuale, connesso anche con un uso improprio e più oneroso delle strutture ospedaliere.<sup>57</sup>

Anche De Vincenti sottolinea l'utilizzo improprio dei ricoveri ospedalieri e del pronto soccorso, oltre alla carenza dei servizi di assistenza domiciliare integrata (ADI) per i non autosufficienti, che implica costi notevoli in termini di ricoveri impropri e di ricorso a strutture residenziali. L'inefficienza differenziale del Mezzogiorno si evidenzia inoltre in un minor indice di utilizzo dei posti letto e in un livello di spesa farmaceutica per abitante (ponderato in relazione all'anzianità e alle condizioni di salute della popolazione) consistentemente più alto rispetto al Centro Nord.

Francese e Romanelli (2011) attribuiscono i differenziali di spesa tra Regioni al grado di inappropriatazza del trattamento, alla struttura dell'offerta e a indicatori di capitale sociale, suggerendo come ci sia spazio per risparmi senza riduzione dei servizi offerti ai cittadini.

I differenziali di efficienza e appropriatezza non riguardano ovviamente solo la ben nota contrapposizione tra Nord e Sud. Elementi di fragilità sono desumibili anche dall'analisi dei dati della Toscana. Più precisamente, per valutare gli obiettivi di efficienza ed appropriatezza la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa ha elaborato un set di indicatori riguardo ad aspetti dei sistemi sanitari regionali come il governo della domanda (es. il tasso di ospedalizzazione), l'efficienza (es., degenza media), l'appropriatezza delle prestazioni mediche e chirurgiche (es. percentuale di DRG medici dimessi da reparti chirurgici, percentuale di ricoveri ordinari medici brevi), la qualità clinica (es., percentuali di parti cesarei), l'efficacia assistenziale delle patologie croniche, l'efficienza prescrittiva farmaceutica, l'efficacia dell'assistenza collettiva e di prevenzione (Nuti e Marcacci, 2012). Nel report del 2011 per esempio in Toscana risultano ancora molto alti i tempi di attesa per le visite specialistiche e troppo alto il numero di esami di diagnostica pesante. Dal confronto tra le aziende sanitarie emergono positivamente quelle di Pisa, Lucca, Pistoia, Empoli e Grosseto; meno buoni i risultati di Massa e Livorno, in chiaroscuro quelli di Firenze e Viareggio.

#### 5.2.4 *Limitazione dei livelli di assistenza*

Il problema della sostenibilità finanziaria del Servizio sanitario nazionale, certamente non nuovo nel dibattito pubblico, si è riposto con forza recentemente, come visto sopra, in coincidenza con le manovre di finanza pubblica adottate a livello nazionale per rientrare nei vincoli stabiliti dal *Fiscal Compact*.

Al di là delle questioni di carattere meramente finanziario, le politiche di contenimento della spesa sanitaria possono tuttavia avere effetti sulla salute e sulla sua distribuzione tra gli individui, specialmente in periodi caratterizzati da crisi economiche (Box 5.2).

I tagli imposti dalle recenti manovre di bilancio, accelerati dalla crisi economica, sono formalmente finalizzati alla razionalizzazione del sistema sanitario. Il rischio è tuttavia che questi, come già accaduto nelle politiche di contenimento della spesa del passato, si traducano più che in concrete operazioni di razionalizzazione in un razionamento, più o meno esplicito. Più precisamente, i tagli potrebbero determinare: la restrizione dei livelli di assistenza; l'abbassamento della qualità delle prestazioni, ad esempio attraverso le liste di attesa; la riduzione del personale e della sua retribuzione; i vincoli all'acquisizione di farmaci e strumenti.

<sup>57</sup> Si vedano ad esempio gli indicatori di inappropriatazza che evidenziano il ricorso a prestazioni non necessarie o addirittura dannose per la salute, quali il ricorso ai parti cesarei.

---

## Box 5.2

### Crisi economiche e salute: alcune evidenze

La letteratura che studia l'impatto delle crisi economiche sulla salute si è in particolare concentrata su tre grandi episodi: la Grande Depressione negli Stati Uniti (Fishback et al., 2007; Stuckler et al., 2012); il crollo dell'Unione Sovietica (Mladlovsky et al. (2012); Stuckler et al. (2009b); la crisi dei paesi del Sud-Est Asiatico alla fine degli anni '90 (Waters, Saadah e Pradhap, 2003; Hopkins, 2006; Chang et al., 2009). Si veda anche Cornia e Panicià (2000).

In particolare, le fasi negative del ciclo economico, specialmente se generate da crisi finanziarie, possono avere effetti diretti sullo stato di salute della popolazione; oltreché indiretti, attraverso l'introduzione di vincoli di bilancio di finanza pubblica.

In merito al primo punto, sebbene per le economie avanzate non ci sia una risposta univoca da tutti gli indicatori considerati, si associa un deterioramento dello stock di salute in coincidenza con le crisi economiche e finanziarie.<sup>58</sup>

Tuttavia, bisogna considerare come siano in generale i periodi caratterizzati da grandi cambiamenti economici e sociali (quindi, anche fasi positive del ciclo economico) a recare effetti dirompenti sul tasso di mortalità.

Come sottolineato da Stuckler et al. (2009a), il livello di associazionismo delle società colpite (es. tasso di sindacalizzazione; numero di associazioni sportive e religiose) e l'implementazione di piani per il sostegno al reddito, il reinserimento dei disoccupati e il contenimento del consumo di alcolici tende a mitigare l'impatto sulla salute a parità di altre condizioni. Infatti, sostengono gli autori, gli effetti dirompenti in termini di mortalità si sono registrati laddove, come nel caso del crollo dell'Unione Sovietica, alla crisi economica si sono associati il crollo delle istituzioni e della spesa per il welfare e dove il controllo dei comportamenti a rischio, come il consumo di alcol, non è stato implementato.

Falagas et al. (2009) analizzano gli studi sull'impatto delle crisi economiche e finanziarie sul tasso di mortalità.<sup>59</sup> Quest'ultime sono caratterizzate da cali pronunciati e persistenti del reddito e dell'occupazione (Reinhart e Rogoff, 2009) e per questo le loro potenzialità nel generare effetti di lungo periodo risultano maggiori. I lavori selezionati dagli autori mostrano tipicamente come, in coincidenza con crisi economiche e finanziarie (non semplici recessioni), aumentino il tasso di mortalità generale; il tasso di mortalità infantile; quelli derivanti da malattie cardiovascolari; respiratorie e renali croniche; quello legato ai suicidi e agli omicidi. L'unico tasso di mortalità la cui dinamica è risultata negativa in coincidenza con crisi economiche è quello legato agli incidenti stradali. Tra le determinanti gli autori individuano l'aumento dei livelli di stress e depressione generalmente registrati in periodi di crisi economica; l'aumento del consumo di alcol; l'impoverimento e l'instabilità sociale.

Stuckler et al. (2009b) stimano una relazione positiva tra tasso di disoccupazione e tasso di suicidi e di omicidi (con differenziazioni legati alle fasce di età), e di mortalità legata al consumo di alcol, e una relazione negativa tra tasso di disoccupazione e tasso di mortalità per incidenti stradali in una analisi multivariata su 27 paesi europei.

Barr et al. (2012) analizzano l'effetto della crisi finanziaria sul tasso di suicidi nel Regno Unito evidenziando come la prima abbia determinato un aumento del numero di questi rispetto a quelli attesi, spiegato dall'aumento della disoccupazione.

Costa et al. (2012) costruiscono un framework analitico per misurare l'impatto della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2007-2008 in Italia. Gli autori individuano una relazione tra la recessione e l'aumento di problemi legati alla salute mentale, specialmente per i gruppi sociali più svantaggiati a causa della maggiore insicurezza del lavoro e finanziaria.

De Belvis et al. (2012), sempre con riferimento all'Italia, riportano l'evidenza che inizia a emergere riguardo all'aumento di problemi legati alla crisi economica: dall'aumento dell'incidenza di disturbi mentali come la depressione; al calo dei ricorsi a cure odontoiatriche, anche per i bambini; all'incremento dei disturbi legati a condizioni di povertà; alla diminuzione del consumo di cibi sani e della pratica di attività fisica.

---

<sup>58</sup> Tra gli indicatori generalmente considerati abbiamo: il tasso di mortalità; la speranza di vita alla nascita; il tasso di suicidi. Ora, mentre quest'ultimo risulta facilmente collegabile alla dinamica di breve periodo, e in generale a una condizione di crisi e crollo delle istituzioni, il tasso di mortalità presenta più probabilmente una inerzia dovuta a miglioramenti di lungo periodo delle cure sanitarie, dell'alimentazione e degli stili di vita. Inoltre, l'aumento della disoccupazione legato a gravi crisi economiche può far diminuire alcune cause di mortalità direttamente collegate all'ambiente di lavoro, come l'incidenza delle morti per incidenti stradali. In estrema sintesi, risulta più difficile nel caso del tasso di mortalità osservare effetti di breve periodo.

<sup>59</sup> Gli autori cercano i lavori in alcuni database specializzati e utilizzando il motore di ricerca di Google.

Naturalmente, se l'assistenza sanitaria è uno dei determinanti della salute, il razionamento influisce inevitabilmente su questa.

Come sottolineato da Cookson e Dolan (2000), esistono tre principi di giustizia in base ai quali strutturare le politiche di razionamento: a) il principio dei bisogni; b) il principio di massimizzazione (es. del benessere sociale); il principio egualitario (es. eguaglianza nella distribuzione della speranza di vita nella popolazione). Secondo l'approccio dell'economia del benessere, emerge il problema tipico dell'analisi costi-benefici nel quale i costi di anticipazione di un determinato trattamento sono comparati con i relativi benefici in modo da determinare la capacità complessiva del sistema sulla base del tempo di attesa ottimo (Cullis et al., 2000). Tuttavia, nella pratica, è comune che le risorse destinate al sistema non siano quelle che massimizzano i benefici netti e, come emerge dall'analisi *public choice*, le liste d'attesa possono in ogni caso essere il prodotto del sistema di incentivi, non sempre "ottimale", che governa le scelte dei decisori, in questo caso amministratori dei servizi, governo e burocrati (es. Feldstein, 1970; Pauly, 1990).

In generale, il razionamento determina l'emersione della disponibilità a pagare degli individui che, pur di accedere al servizio in tempi "ragionevoli", potrebbero fare ricorso a strutture private, sollevando problemi di equità. Da quanto affermato sopra emerge come le problematiche legate all'introduzione, o all'estensione, di politiche di razionamento si fondino in particolare su considerazioni legate all'eguaglianza dei cittadini nella distribuzione dei servizi e nell'accesso alle cure con evidenti rischi per l'universalismo del servizio sanitario, per di più nel momento in cui più lunghe liste d'attesa sono accompagnate da un aumento della compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria (de Belvis et al., 2012).

Fabbri e Monfardini (2006) stimano l'efficacia del razionamento in Italia, attuato attraverso la combinazione di liste di attesa e un livello di compartecipazioni al di sotto del prezzo cosiddetto *market-clearing* e trovano che si tratta di meccanismi efficaci di contenimento della domanda (a causa dell'assenza di effetto sostituzione tra domanda di sanità pubblica e privata). Inoltre, è calcolata una perdita di benessere rilevante per coloro che usufruiscono dei servizi più frequentemente. In sintesi, l'effetto complessivo delle politiche di razionamento potrebbe spingere individui verso la sanità privata, indipendentemente dal livello di reddito di questi, e, in presenza di "soluzioni d'angolo", il posponimento stesso del trattamento<sup>60</sup>.

Atella et al. (2003) sottolineano come gli individui con reddito più elevato avrebbero più probabilità di accedere al settore privato. Il contingentamento della spesa sanitaria (attraverso tagli o aumenti di compartecipazioni) potrebbe portare ad una riduzione del livello di salute della famiglie più povere che si troverebbero nell'impossibilità di sostituire la spesa pubblica con quella privata<sup>61</sup>. Una parte della popolazione si rivolgerebbe invece al settore privato portando in questo modo ad un sistema sanitario pubblico per i meno abbienti ed un rafforzamento del settore privato con servizi di più elevata qualità.

Analizzando i dati di un periodo passato (tra il 1993 e il 2003), in cui sono state messe in atto politiche di contenimento della spesa sanitaria, si nota che nonostante la gratuità del sistema sanitario nazionale, in Italia la spesa pubblica è rimasta invariata mentre quella privata è cresciuta. La gran parte della spesa privata in sanità è in Italia rivolta a pagamenti diretti a valere

<sup>60</sup> In merito alla quota di cittadini che pospongono o rinunciano alla fruizione di cure mediche per problemi di tipo finanziario, de Belvis et al. (2012) riportano i risultati di una indagine condotta da Freni Ricerche Sociali e di Marketing nel 2011, i quali ne segnalano un aumento in Italia dal 18% al 19% tra il 2010 e il 2011.

<sup>61</sup> Uno di studio di Siciliani e Hurst (2004) su alcuni paesi OECD mostra come, in media, quelli che presentano liste d'attesa per interventi chirurgici mostrino, rispetto al gruppo che non ha tali problemi, una spesa sanitaria, pubblica e privata, minore; una ridotta capacità (numero di letti per assistenza chirurgica e dottori); una minore implementazione sistemi di finanziamento degli ospedali basati sull'attività e sistemi di tipo *fee-for-service* per i dottori. I risultati sono robusti a differenti metodi di stima.

sui redditi disponibili dei cittadini (la c.d. spesa *out-of-pocket*). La spesa *out-of-pocket* è ovviamente al di fuori di qualunque controllo pubblico sul grado di progressività.

Infine, ulteriori limitazioni all'assistenza, con importanti implicazioni di equità anche nel lungo periodo, derivano dalla riduzione degli investimenti infrastrutturali e nell'acquisizione di nuove tecnologie, oltretutto in prevenzione (de Belvis et al., 2012), attuati in funzione del contenimento dei costi, anche in considerazione della conseguente riduzione di recuperi di produttività realizzabili.

### 5.3

#### Quali interventi per rendere sostenibile il sistema sanitario nazionale?

Nel paragrafo precedente abbiamo visto quali sono i principali fattori di vulnerabilità che mettono a rischio da una parte la sostenibilità finanziaria del SSN dall'altra la salute degli individui. In questo paragrafo proponiamo qualche spunto di riflessione su come il sistema di welfare in campo sanitario potrebbe essere migliorato e salvaguardato, cioè quali politiche di resilienza potrebbero essere messe in atto nel nostro paese per mitigare gli effetti negativi delle vulnerabilità sulla sostenibilità finanziaria del SSN e sulla salute degli individui.

Gli interventi che possono essere utilizzati sono molteplici e sono sostanzialmente i tradizionali strumenti di controllo della domanda in un sistema sanitario pubblico (Rebba, 2009). Gli strumenti di controllo della domanda possono essere diretti (come le misure di compartecipazione alla spesa, il razionamento reale, l'educazione sanitaria attraverso la prevenzione e la riduzione dei comportamenti dannosi) oppure indiretti (promozione dell'appropriatezza, maggiore integrazione tra ospedale e territorio, prioritizzazione della domanda).

Alcuni di questi portano ad un ripensamento del concetto di universalismo assoluto verso forme di universalismo selettivo (come il *copayment* o la mutualità integrativa); del concetto di universalismo selettivo si inizia a parlare per la prima volta sul finire degli anni '90 durante i lavori della Commissione Onofri di cui una parte fu dedicata al tema della sanità (Box 5.3). Altri strumenti invece si basano sull'assunto che il modo migliore di salvaguardare il sistema di welfare sia quello di agire sulle fonti di inefficienza e inappropriata ancora presenti che, se eliminate, porterebbero enormi risparmi e quindi più sostenibilità.

---

#### Box 5.3

##### L'universalismo selettivo della Commissione Onofri

Nel 1997 nel nostro paese fu istituita la Commissione Onofri con l'obiettivo di analizzare la compatibilità macroeconomica della spesa sociale in sanità, previdenza e assistenza nel nostro paese. Allora, la commissione nacque con l'obiettivo del risanamento delle finanze pubbliche nel rispetto delle condizioni di stabilità monetaria e finanziaria coerenti con l'adesione all'Unione Economica e Monetaria. La relazione finale della Commissione si componeva di cinque documenti dedicati a: 1) la spesa sociale italiana in prospettiva comparata, 2) le politiche del lavoro, 3) la spesa per l'assistenza, 4) questioni aperte nel sistema sanitario italiano e linee di intervento, 5) le tendenze della spesa pensionistica. Per quanto riguarda la sanità la Commissione Onofri si concentrò sulla problema della sostenibilità finanziaria ritenendo che l'equilibrio finanziario potesse essere raggiunto attraverso quattro aree di intervento: I) contributi obbligatori e IRAP, II) mutualità sanitaria integrativa, III) compartecipazioni alla spesa, IV) finanziamento dei livelli di assistenza secondo i diversi sistemi regionali (Filicaia, 2007).

Al di là degli interventi auspicati per il campo sanitario una delle soluzioni proposte dalla Commissione Onofri per tenere sotto controllo la spesa sociale è l'introduzione della cosiddetta "prova dei mezzi" finalizzata a garantire l'universalismo in modo selettivo e nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica. La Commissione si prefiggeva di ridefinire e uniformare i criteri di misura e accertamento dei mezzi a cui è subordinata l'erogazione delle prestazioni

di sicurezza sociale e più in generale dei servizi pubblici, in modo tale da perseguire politiche universalistiche e selettive allo stesso tempo, al fine di garantire un accesso equo alle prestazioni socio-assistenziali. Da queste considerazioni prese il via l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente), uno strumento che considera congiuntamente reddito e patrimonio e pesa le famiglie in base alle loro caratteristiche demografiche e sociali.

---

### 5.3.1 *Un copayment efficiente ed equo*

Uno degli strumenti con cui è possibile controllare la domanda di servizi sanitari è la compartecipazione privata al costo pubblico. Le forme di compartecipazione solitamente sono accettate con una certa ostilità per la loro regressività fiscale e per il loro possibile impatto negativo sulla prevenzione (Rebba, 2009). Nella maggior parte dei paesi tuttavia il meccanismo della compartecipazione è utilizzato in maniera consolidata, con attenzione agli aspetti equitativi e di efficienza. Inoltre, spesso in assenza di ticket si formano fenomeni di razionamento reale, come i tempi di attesa, che rappresentano una soluzione ancora peggiore in termini di benessere. I tempi di attesa possono inibire il consumo o portare a spostarsi verso il privato minando l'equità nell'accesso alle cure.

Le forme di compartecipazione alla spesa implementate nei vari paesi possono essere distinte in I) franchigie (ammontare per caso o per anno a carico del paziente prima che intervenga la copertura pubblica), II) *coinsurance* (quota del costo della prestazione a carico del paziente) III) *copayment* o ticket (ammontare fisso a carico del paziente). In Italia la forma di compartecipazione che ha avuto seguito è quella del *copayment*, più noti come ticket sanitari. Di recente il Ministro Balduzzi ha fatto riferimento ad una forma di compartecipazione alternativa ai ticket sanitari che è di fatto una forma di franchigia (Box 5.4).

---

#### Box 5.4

#### **La franchigia proposta dal Ministro Balduzzi**

Recentemente il Ministro della Sanità Balduzzi ha proposto un superamento dell'attuale sistema di ticket uguale per tutti a parte le esenzioni con un sistema di franchigie. Secondo il Ministero Balduzzi tutti i cittadini dovrebbero accollarsi il pagamento del costo delle prestazioni sanitarie fino al raggiungimento di una quota percentuale del proprio reddito (la franchigia) dopo la quale al cittadino spettano i servizi in maniera gratuita. La franchigia può essere rimodulata in base al reddito degli individui anche attraverso la valutazione della condizione economica con lo strumento dell'ISEE. L'idea è stata precisata da Cislighi e Giulina (2012) più nel dettaglio. Si tratterebbe di imporre un contributo contenuto nei confronti di tutti i cittadini proporzionale al reddito (o ancor meglio progressivo), pari ad esempio al 3 per mille del proprio reddito. Con questo sistema si disincentiverebbe i primi accessi al sistema sanitario mentre non sarebbe determinato alcun limite a quelli più frequenti e costosi. L'ipotesi è che il consumo inappropriato di prestazioni sanitarie riguardi più i primi accessi rispetto a quelli frequenti e che un contributo, se molto contenuto, può essere pagato da tutti anche dai soggetti malati se hanno un certo reddito. Secondo Dirindin (2012) i problemi di questa proposta sono vari. Da una parte risulta difficile pensare di far pagare le categorie già esenti come i disoccupati, i pensionati al minimo o i malati cronici. In secondo luogo il rischio è quello di un attacco all'universalismo con i ceti medi e ricchi che finiscono per rivolgersi al settore privato. Un altro rischio potrebbe essere il sovra consumo una volta superata la franchigia.

---

Una regola generale nell'imporre forme di *copayment* è che esso dovrebbe essere fissato ad un livello basso per le prestazioni con bassa elasticità della domanda rispetto al prezzo. Si ritiene inoltre che un'applicazione parziale dei ticket, solo su alcuni servizi, potrebbe generare effetti indesiderati di aumento della spesa pubblica nei casi di sostituibilità tra prestazioni sanitarie soggette a ticket e gratuite.

Quando i ticket sono commisurati al costo e alla quantità di servizi richiesta e non alla capacità contributiva dell'utente o al rischio sanitario dell'utente, essi avrebbero effetti regressivi. I ticket che gravano sugli individui a basso reddito, per i quali la domanda di assistenza sanitaria è molto elastica, potrebbero portare ad una riduzione eccessiva dei consumi, con effetti negativi sulla salute. Inoltre, si avrebbe uno spostamento del costo sui più poveri e sui più malati. Questo tipo di effetti negativi può tuttavia essere mitigato prevedendo esenzioni per condizione economica o per patologia o prevedendo un tetto massimo annuo.

In Italia i ticket sono stati introdotti per la prima volta nel 1989 con il decreto legge 23. La legge 537/1993 interviene successivamente in modo organico in materia di compartecipazione (fissando il massimo per i ticket su prestazioni specialistiche e ambulatoriali a 36.15 euro) e fissa i criteri di esenzione. Nel 1998 il d.lgs 124 prevede la possibilità di utilizzare l'ISEE per stabilire le soglie di esenzione. Nel 2001 il ticket, con la legge 405, diventa uno strumento utilizzabile per ripianare i disavanzi. Con la finanziaria per il 2007 viene introdotta una quota fissa di 10 euro sulle prestazioni ambulatoriali, abolita nel 2008 (di fatto mai attuata) e ripristinata nel 2011 con la manovra finanziaria insieme con il ticket di 25 euro sul codice bianco del pronto soccorso (c.d. super ticket). Ad oggi i ticket in Italia gravano sui farmaci, sulla specialistica ambulatoriale e sui ricoveri da codice bianco. Sono previste due forme di esenzione da ticket, una legata alla condizione economica e l'altra alla presenza di patologie.

La compartecipazione non è quindi generale e, in quanto tale, mina l'unitarietà dell'offerta sanitaria. Le conseguenze sono un eccessivo ricorso al ricovero ospedaliero, al medico di base e un sottoutilizzo della diagnostica in particolare quella preventiva. Per come è stato applicato finora in Italia il ticket porta quindi a sostituibilità dei servizi e utilizzo sub ottimale di servizi essenziali per la salute (Pammolli e Salerno, 2006).

Più in generale, sembra che in Italia i ticket siano stati utilizzati più che per governare la domanda di servizi sanitari per rispondere ad esigenze di finanziamento aumentando il grado di regressività del sistema. Esso è stato, infatti, molto spesso utilizzato dal governo nazionale per obbligare le Regioni al pareggio dei conti, così come è stato utilizzato l'aumento forzato delle aliquote dell'Irap e delle addizionali (Rebba, 2009). Anche la recente introduzione del super ticket nasce da un'imposizione del governo nazionale ai governi regionali finalizzata al risanamento dei conti pubblici. Le Regioni hanno applicato questo incremento della compartecipazione in maniera molto diversa tra loro. Pur nella fase di emergenza e imposizione dal livello centrale con cui sono stati introdotti, l'esperienza della Regione Toscana sembra aver avuto per lo meno il merito di aver previsto un'applicazione del super ticket più equa ed efficiente, seguendo alcune di quelle regole generali descritte sopra (Box 5.5).

---

#### Box 5.5

##### L'introduzione dei super ticket in Regione Toscana modulati tramite ISEE

Le Regioni italiane hanno risposto in maniera diversa all'introduzione del super ticket. In Piemonte e in Lombardia ad esempio si è deciso di legare il ticket all'importo della prestazione. Altre Regioni, tra cui la Toscana, l'Emilia Romagna, l'Umbria e il Veneto, hanno invece previsto un'introduzione più equa che lega l'importo del ticket non a quello della prestazione ma alla condizione economica dell'assistito. In Toscana è stato introdotto un ticket proporzionato al reddito familiare fiscale o in alternativa all'ISEE. In particolare, è stato introdotto un ticket per la specialistica ambulatoriale e per i farmaci prevedendo comunque un'esenzione del pagamento fino a 36.000 euro e modulano poi l'importo su tre fasce (tra 36.000 e 70.000, tra 70.000 e 100.000, oltre 100.000). Restano valide le forme di esenzione dalla compartecipazione già previste (per reddito e per malattia). Per rendere il sistema ancora più equo l'idea della Regione Toscana è quella di rendere obbligatorio il ricorso all'ISEE come strumento di valutazione economica, in attesa della revisione dello strumento prevista a livello nazionale.

---

### 5.3.2 *Un sistema multipillar*

Il finanziamento del sistema sanitario nazionale è ad oggi a carico interamente della fiscalità generale: in particolare dei redditi da lavoro delle persone attive attraverso il cosiddetto finanziamento a ripartizione (c.d. *pay as you go*). Il peso di tale finanziamento sulla forza lavoro è destinato a diventare sempre più consistente con il rischio di effetti distorsivi sulle scelte di lavoro, investimento e produzione (Pammolli e Salerno, 2009). Per far fronte a questi effetti distorti, un'altra forma di razionamento esplicito che tuttavia potrebbe essere preferibile a quelli impliciti è l'introduzione di un sistema multi pilastro in sanità.

Il primo pilastro, finanziato attraverso la fiscalità generale, dovrebbe servire a garantire i LEA (la c.d. spesa inframarginale). Il secondo pilastro dovrebbe invece coprire la spesa marginale, le prestazioni extra LEA, ed è finanziabile attraverso la manovrabilità sulle imposte regionali al di sopra del livello standard nazionale (e i ticket sanitari) e/o dalle assicurazioni integrative, regionali e obbligatorie. Il terzo pilastro, infine, riguarderebbe la spesa privata coperta eventualmente anche attraverso le assicurazioni private. In tutti i paesi europei esiste un sistema a tre pilastri; in Italia il carattere di omnicomprensività dei LEA ha portato alla formazione di un ampio primo pilastro ed un ristretto secondo con un terzo pilastro soprattutto di spesa *out of pocket* (e poco di assicurazioni private) che è cresciuto nel tempo (Petretto, 2010).

Un maggiore sviluppo dei fondi integrativi ha pro e contro sia dal punto di vista dell'equità sia dal punto di vista dell'efficienza (Granaglia, 2010). Il primo fattore positivo è legato al problema della sostenibilità finanziaria del sistema sanitario: questi fondi potrebbero limitare il razionamento più o meno esplicito delle prestazioni (attraverso le code o la diminuzione della qualità). I fondi integrativi permetterebbero l'accesso a prestazioni da cui altrimenti i cittadini sarebbero esclusi (in particolare nell'area dell'assistenza alla non autosufficienza) con solo il costo pubblico della deduzione fiscale. Inoltre, in assenza di discriminazione e nel caso in cui i premi fossero correlati ai rischi medio ne risulterebbero avvantaggiati i soggetti più malati. Infine, questi fondi potrebbero servire a riorientare la spesa *out of pocket* in settori in cui la copertura pubblica non è sufficiente.

Granaglia (2010) sottolinea tuttavia i molti rischi legati ai fondi integrativi in sanità. Le agevolazioni fiscali rischiano di essere inique per il fatto che ne beneficiano solo i soggetti capienti. Un'ulteriore iniquità si aggiunge per il tipo di prestazioni coperte come l'intramoenia e i servizi alberghieri: l'intramoenia già di per sé costituisce una forma di iniquità in quanto si tratta di un modo per aggirare le code pagando; a questa iniquità se ne aggiungerebbe un'altra se se ne prevedesse una forma di sostegno attraverso le deduzioni fiscali. Altro rischio è che siano operate forme di scrematura nei confronti dei soggetti più malati. Dal punto di vista dell'efficienza non è molto chiaro la possibilità di coprire con i fondi la compartecipazione al SSN che è una misura di per sé che serve a controllare la domanda. Infine, i fondi integrativi presenterebbero un costo medio per assicurato più elevato rispetto ai fondi pubblici.

Nel nostro paese la normativa in materia di sanità integrativa risale al d.lgs 299/1999 (riforma Bindi), ma la mutualità sanitaria risale ad un passato più lontano, che è quello del sistema delle casse mutue precedenti all'istituzione del servizio sanitario nazionale (Labate e Tardiola, 2010). Con la riforma Bindi si prevede una sanità integrativa complementare al SSN che interviene in tutto quello che non rientra nei LEA tra cui i ticket, gli oneri per l'accesso all'intramoenia, la fruizione di servizi alberghieri, le prestazioni sociosanitarie per la parte a carico dell'assistito, la medicina non convenzionale, le cure termali, l'assistenza odontoiatrica non garantita dal SSN. Per questo tipo di mutualità integrativa è prevista la possibilità di deduzione del reddito complessivo ai fini Irpef; per i fondi privati che non rientrano in questa delimitazione stabilita dalla normativa fu prevista una deduzione minore (separazione tra fondi

“doc” e “non doc”). In realtà, i fondi sanitari integrativi del SSN della riforma Bindi non sono stati di fatto mai istituiti per la mancata emanazione dei una serie di provvedimenti attuativi.

Lo sviluppo della sanità integrativa riprende con l’iniziativa istituzionale promossa dal Ministro Turco nel 2008 che ha come obiettivo quello di completare la disciplina e cercare di superare il binomio tra fondi “doc” e “non doc”. In particolare, con la legge finanziaria del 2008 si stabilisce che il sistema dell’assistenza sanitaria integrativa debba basarsi sulle prestazioni fornite dai Fondi Sanitari Integrativi oppure da enti o casse aventi esclusivamente fini assistenziali. Entrambe queste tipologie di ente possono dare il diritto agli assistiti di usufruire della deduzione fiscale (che è quindi armonizzata tra le due tipologie). Il beneficio fiscale è tuttavia vincolato alla tipologia di intervento assicurata: si prevede che “eroghino prestazioni relative all’assistenza odontoiatrica e socio-sanitarie relative finalizzate al recupero della salute di soggetti temporaneamente inabilitati da malattia o infortunio, nella misura non inferiore al 20 per cento dell’ammontare complessivo delle risorse destinate alla copertura di tutte le prestazioni garantite ai propri assistiti”. In sostanza, la normativa prevede che il 20% delle prestazioni sia erogato in prestazioni tradizionalmente fuori dal SSN come l’odontoiatria e l’assistenza per la non autosufficienza e in questo modo permette ai fondi di operare in tutti i settori della sanità e di poter comunque accedere alle deduzioni fiscali (Pavolini et al., 2011).

Con decreto del Ministero della Salute è inoltre istituita l’Anagrafe dei Fondi Sanitari che prevede due tipi di fondi: il tipo A include quelli che forniscono solo prestazioni integrative al SSN (complementari o supplementari), il tipo B include quelli che possono fornire prestazioni duplicative rispetto a quelle del SSN con il limite del 20% delle prestazioni impiegate in “assistenza odontoiatrica, di assistenza socio-sanitaria rivolta ai soggetti non autosufficienti nonché prestazioni finalizzate al recupero della salute di soggetti temporaneamente inabilitati da malattia o infortunio” per ottenere l’iscrizione (Cavazza e De Pietro, 2012).

Successivamente, il decreto Sacconi (2010) prevede un’elencazione più dettagliata delle prestazioni vincolate alla soglia del 20% che sono distinte in quattro tipologie: assistenza odontoiatrica, prestazioni sociali a rilevanza sanitaria per i non autosufficienti per favorirne la permanenza a casa e l’autonomia, ma anche presso le strutture residenziali e semiresidenziali quando non siano assistibili a domicilio; prestazioni sanitarie a rilevanza sociale da garantire ai non autosufficienti, sia a casa sia presso strutture esterne; prestazioni destinate al recupero di chi è temporaneamente inabile per infortunio o malattia, dagli ausili ai dispositivi medici fino alle cure termali e alla riabilitazione (Labate e Tardiola., 2010). Con tale decreto entra effettivamente in funzione l’Anagrafe.

Nonostante la normativa ne abbia previsto l’esistenza già da 15 anni, la spesa per l’assistenza integrativa in Italia è stata finora piuttosto contenuta. Sappiamo che la maggior parte della spesa privata in sanità (circa l’83%) è *out of pocket*. Negli ultimi anni tuttavia sembra che il numero di assistiti con forme di assistenza integrativa stia registrano una certa crescita (Pavolini et al., 2011). All’Anagrafe istituita nel 2010 si sono iscritti 293 fondi; nella maggioranza i fondi erogano le stesse prestazioni previste dal SSN (in particolare quelle specialistiche) (The European House Ambrosetti, 2012).

### 5.3.3 Completa attuazione del federalismo fiscale

Uno degli snodi principali del processo di attuazione del federalismo fiscale riguarda la questione dei costi standard e dell’abbandono del criterio della spesa storica. Secondo i principi del federalismo fiscale, i costi standard in sanità, così come per le altre funzioni, permetterebbero maggiore efficienza, maggiore responsabilizzazione delle Regioni e attraverso questa via inevitabilmente risparmi di risorse. Sul ruolo risolutore dei costi standard, così tanto enfatizzato nel dibattito sul federalismo fiscale, diversi studiosi hanno qualche dubbio. In

particolare, secondo un'interpretazione letterale del decreto 68/2011, di fatto l'applicazione dei costi standard in sanità non sarebbe niente di nuovo rispetto ai meccanismi di riparto delle risorse già in vigore (Mapelli, 2010; Pisauro, 2010; Dirindin, 2010). L'adozione del metodo "top down" finisce per far ridurre la questione solo alle modalità con cui ripartire un ammontare di risorse dato e per giunta in modo non diverso da come viene fatto in Italia ormai da molti anni. L'adozione del metodo "bottom up" è senz'altro di difficile se non impossibile attuazione pratica.

Se tuttavia si segue un'interpretazione più estensiva del decreto (Pammolli e Salerno, 2010; Petretto, 2011) allora i risparmi che si potrebbero ottenere dall'adozione dei costi standard in sanità potrebbero rappresentare una via per rendere più sostenibile il nostro SSN. Nell'esercizio svolto dal CERM, per determinare gli standard di spesa sanitaria sono selezionate le Regioni benchmark, cioè quelle che nel corso degli ultimi anni hanno realizzato l'equilibrio di bilancio con prestazioni di qualità (Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto). Per le Regioni benchmark vengono ricostruiti i profili di spesa pro capite per fasce di età e i rapporti tra fabbisogni di spesa pro capite della popolazione appartenente alle diverse fasce di età. I profili di spesa delle Regioni benchmark sono applicati alla struttura demografica di tutte le Regioni per calcolare la spesa standard che viene confrontata con la spesa a consuntivo e calcolare il possibile risparmio di spesa. I risultati della simulazione mostrano che, applicando tale metodologia di determinazione dei costi standard, le risorse necessarie per il 2009 sarebbero state inferiori del 5,3%. Le Regioni con lo scostamento maggiore sono il Lazio, la Campania, la Puglia, la Sicilia e la Calabria.

L'eliminazione delle inefficienze attraverso le modifiche delle modalità di finanziamento della sanità, da legare ai costi standard, se anche si differenziassero rispetto a quelle esistenti non riuscirebbero comunque a liberare un ammontare sufficiente di risorse per rendere sostenibile nel futuro il sistema sanitario nazionale (Atella, 2012). Si tratterebbe di risorse una tantum e comunque riuscirebbero a recuperare non più del 5,7% della spesa sanitaria. Oltre alla riduzione delle inefficienze, attraverso la completa attuazione del federalismo fiscale, occorre pertanto agire su altri fronti.

#### 5.3.4 *Dare maggiore valore alle risorse scarse (value for money)*

Nei periodi di recessione economica e di crisi finanziaria, come quello che stiamo attraversando, spesso i governi cercano di garantire la sostenibilità finanziaria del sistema sanitario ricorrendo a tagli consistenti e aumenti indiscriminati delle compartecipazioni. Si tratta di misure che mirano a rendere il sistema stabile nel breve periodo ma che non tengono adeguatamente sotto controllo i fattori di crescita della spesa sanitaria nel lungo periodo. Alcuni paesi stanno cercando di prevedere riforme del servizio sanitario più di lungo periodo che agiscono regolando l'offerta e la domanda come: promuovendo e incentivando corretti stili di vita, potenziando la medicina territoriale e la continuità assistenziale, incentivando una maggiore integrazione tra ospedale e territorio e tra servizi sanitari e servizi sociali, introducendo nuovi modelli di *governance* dei servizi, applicando sistemi di reporting per la valutazione della qualità (Rebba, 2012). Agire attraverso questo tipo di interventi significa anche ridurre quelle differenze regionali che abbiamo visto costituiscono una delle vulnerabilità del nostro sistema sanitario.

In un recente lavoro l'OECD sottolinea l'importanza di questo tipo di interventi (OECD, 2010). Si tratta di politiche micro che cercano di aumentare l'efficienza dei sistemi sanitari che agiscono sia sul lato della domanda sia su quello dell'offerta. Alcune misure indicate dall'OECD dal lato della domanda sono: la prevenzione delle malattie e la promozione della salute, meccanismi di selezione per dare priorità di cura (gate keeping/triaging), integrazione tra

cure mediche e auto-cura, miglior contatto tra medico e paziente, accesso alla medicina di base anche al di fuori dell'orario di ufficio al fine di limitare l'accesso al pronto soccorso. Dal lato dell'offerta invece si raccomanda lo spostamento dai ricoveri ospedalieri alla cura ambulatoriale, il rafforzamento del ruolo delle centrali di acquisto dei prodotti sanitari, l'indipendenza dei manager sanitari, la valutazione del rapporto costo-benefici dei nuovi prodotti sanitari derivanti dal progresso tecnologico, l'utilizzo dell'ICT per trasmettere le informazioni.

Dirindin Caruso (2012) sottolineano la necessità di una maggiore appropriatezza nell'allocazione delle risorse sanitarie, di rafforzare il coordinamento tra offerta assistenziale e ospedaliera, di eliminare le carenze dell'assistenza territoriale socio sanitaria e della *governance* del farmaco, di controllare la domanda meno appropriata o con un più elevato rapporto costo-efficiacia (come nell'utilizzo di farmaci protetti da brevetto al posto di quelli equivalenti), di una riorganizzazione del sistema dall'ospedale verso il territorio.

In Atella (2012) si evidenzia il ruolo della prevenzione nel garantire un sistema sanitario più sostenibile nel futuro. Per le malattie cardiovascolari per esempio la prevenzione risulta molto più efficace rispetto alle terapie farmacologiche o chirurgiche. Se si investe oggi nella prevenzione domani si avranno minori persone da curare e quindi minori costi. Incentivare la prevenzione significa agire su quelle determinanti della salute, non direttamente legate al servizio sanitario nazionale, come lo stile di vita, l'alimentazione e il comportamento delle persone.

Anche il rapporto Ambrosetti 2012 indica alcuni interventi per rendere il SSN più sostenibile. Uno di questi è la deospedalizzazione (attraverso il ricorso al day hospital, il day surgery, l'ambulatorio) dato che i tassi di ospedalizzazione sono ancora molto elevati, soprattutto in alcune Regioni. Accanto alla deospedalizzazione è ovviamente necessario il rafforzamento delle cure primarie (peraltro prevista anche dal recente decreto Balduzzi). Si sottolinea inoltre, anche in questo rapporto, il ruolo della prevenzione nel contrastare l'insorgere della complicità e i conseguenti costi sanitari. Si raccomanda infine la razionalizzazione nell'utilizzo dei dispositivi diagnostici, seguendo il principio dell'appropriatezza. Alcune recenti proposte della Regione Toscana sembrano ispirate proprio da questo tipo di interventi (Box 5.6).

---

#### Box 5.6

#### Le AFT e le UCCP proposte dalla Regione Toscana

Verso questo tipo di interventi è indirizzata una recente proposta della Regione Toscana che intende affidare un ruolo importante all'assistenza sul territorio. La proposta prevede la creazione delle AFT (Aggregazione Funzionale Territoriale) e delle UCCP (Unità Complessa di Cure Primarie). Le AFT dovrebbero essere costituite da gruppi di medici della stessa professionalità riuniti in un territorio omogeneo che si interfacciano con le ASL per il governo delle cure primarie sul territorio e i rapporti con l'ospedale. Le professionalità coinvolte sono i medici di medicina generale e di continuità assistenziale (guarda medica). Le AFT dovrebbero esercitare anche prestazioni minori in modo da ridurre il ricorso all'ospedale solo ai casi di particolare complessità. Le UCCP, che si identificano con il sistema delle Case della Salute, saranno delle aggregazioni multi settoriali (medici, specialisti, infermieri, personale sociale) il cui obiettivo è quello di affrontare in modo integrato la cronicità. Un ruolo importante è inoltre riconosciuto alla sanità d'iniziativa secondo il Chronic Care Model; si tratta di quella sanità che non aspetta che l'assistito arrivi in ospedale (sanità di attesa) ma anticipa l'insorgere o l'aggravarsi della malattia con interventi di prevenzione ed educazione.

---

## Riferimenti bibliografici

- Abbatati C. e Spandonaro F. (2011), “Costi standard e finanziamento del Servizio sanitario nazionale”, *Politiche sanitarie*, vol. 12, n. 2, Aprile-Giugno
- Alampi D., Ruzzolino G., Lozzi M. e Schiavone A. (2010), “La sanità”, in *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia
- Aprile R. (2008), *The Impact of Ageing on Health and Long-Term Care: The Case of Italy*, articolo presentato al convegno della Banca d'Italia su “Fiscal Sustainability: Analytical Developments and Emerging Policy Issues”
- Atella V. (2012), *Il futuro del Sistema Sanitario Nazionale tra sfide da vincere e inefficienze da eliminare*, I Quaderni della Fondazione Farmafactoring, gennaio
- Atella V., Bernardi B. e Rossi M. (2003), “La spesa sanitaria e gli effetti distributivi delle politiche sanitarie”, *Rapporto CEIS Sanità 2003: bisogni, risorse e nuove strategie*
- Barr B., Taylor-Robinson D., Scott-Samuel A., Mckee M. e Stuckler D. (2012), *Suicides Associated with the 2008-10 Economic Recession in England: Time Trend Analysis*, *BMJ: British Medical Journal*, vol. 345
- Baumol W.J. (1967), *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, *The American Economic Review*, vol. 57, n. 3, pp. 415-426
- Becker G.S. (1964), *Human capital*, Columbia University Press, New York
- Becker G.S. (1967), *Human capital and the personal distribution of income*, University of Michigan Press
- Ben-Porath Y. (1967), “The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings”, *Journal of Political Economy*, vol. 75, n. 4, pp. 352-365
- Bosi (2012), *Corso di Scienza delle Finanze, Sesta Edizione*, Strumenti, Il Mulino
- Bussone M.C. e Cincotti F. (2012), *Il federalismo sanitario: la gestione del SSN nel nuovo assetto di federalismo fiscale*, Centro Studi Assobiomedica
- Canta C., Piacenza M. e Turati G. (2005), “Riforme del SSN e dinamica dell'efficienza ospedaliera” in *Piemonte, Finanziamento del settore pubblico*, XVII Conferenza SIEP
- Caruso E. e Dirindin N. (2012), “Il sistema sanitario alla ricerca della sostenibilità”, in Zanardi A. (a cura di), *La Finanza Pubblica Italiana. Rapporto 2012*, Il Mulino, Bologna, pp. 167-197, ISBN/ISSN: 978-88-15-23834-4
- Cavazza M. e De Pietro C. (2012), “Assetto istituzionale e scelte di gestione in sei fondi sanitari”, in Cantù E. (ed.), *L'aziendalizzazione della sanità in Italia. Rapporto OASI 2012*. EGEA, Milano, pp. 185-215, ISBN 978-88-238-5114-6
- Chang S., Gunnell D., Sterne J.A., Lu T.H.E Cheng A.T. (2009), “Was the Economic Crisis 1997-1998 Responsible for Rising Suicide Rates in East/Southeast Asia? A Time-Trend Analysis for Japan, Hong Kong, South Korea, Taiwan, Singapore and Thailand”, *Social Sciences and Medicine*, vol. 68, n. 7, pp. 1322-31
- Christiansen T., Bech M., Lauridsen J. e Nielsen P. (2006), *Demographic Changes and Aggregate Health-Care Expenditure in Europe*, ENEPRI Research Report, n. 32, European Network of Economic Policy Research Institute
- Cicchetti A. e Ciccarelli A. (2013), *Il Servizio sanitario nazionale alla luce delle manovre finanziarie 2011 e 2012: tra accessibilità delle cure e contenimento della spesa*, Alta Scuola di Economia e Management dei Sistemi Sanitari, working paper, n. 1
- Cislaghi C. e Giuliani F. (2012), *E se al posto di tickets e di esenzioni introducessimo una franchigia proporzionale al reddito?*, Agenas
- CNEL-ISTAT (2012), *Comitato CNEL ISTAT sugli indicatori di progresso e benessere 12 domini del BES. Selezione degli indicatori*, Cnel-ISTAT, Roma

- Commission on Social Determinants of Health (CSDH) (2007), *A Conceptual Framework for Action on the Social Determinants of Health*, Discussion Paper (Final Draft)
- Cookson R. e Dolan P. (2000), *Principles of Justice in Health Care Rationing*, *Journal of Medical Ethics*, vol. 26, pp. 323-329
- Coppola F.S. e Cozzolino A. (2008), *Il federalismo in sanità: risvolti finanziari del fenomeno*, “Economia della Tassazione”, XX Conferenza SIEP
- Coppola F.S., Capasso S. e Russo L. (2008), *Profili evolutivi del SSN italiano: analisi e sintesi della produzione normativa dal 1978 ad oggi*, “Economia della tassazione”, XX Conferenza SIEP
- Cornia G. A. e Panicià R. (eds.) (2000), *The mortality crisis in transitional economies*, Oxford University Press, USA
- Costa G., Marra M., Salmaso S. e Gruppo AIE su crisi e salute (tra cui Caranci N.) (2012), *Gli indicatori di salute ai tempi della crisi in Italia*, *Epidemiol Prev*, vol. 36, n. 6, pp. 337-366
- Cullis J.G., Jones, P.R. e Propper C. (2000), “Waiting lists and medical treatment: Analysis and policies”, in Culyer A. J. e Newhouse J.P. (ed.), *Handbook of Health Economics*, ed. 1, vol. 1, cap. 23, pp. 1201-1249
- Cutler D.M. e McClellan M. (2001), *Is Technological Change in Medicine Worth It?*, *Health Policy*, vol. 20, n. 5, pp. 11-29
- Cylus J., Mladovsky P. e Mckee M. (2012), “Is There a Statistical Relationship between Economic Crises and Changes?” in *Government Health Expenditure Growth? An Analysis of 24 European Countries*, *Health Services Research*, vol. 47, n. 6, pp. 2204-2223
- Dahlgren G. e Whitehead M. (1991), *Policies and strategies to promote social equity in health*, Institute of Futures Studies, Stockholm
- De Belvis A. G., Ferrè F., Specchia M.L., Valerio L., Fattore G. e Ricciardi W. (2012), *The Financial Crisis in Italy: Implications for the Healthcare Sector*, *Health Policy*, vol. 106, pp. 10-16
- De Vincenti C. (2006), *Sostenibilità, efficacia ed efficienza del sistema sanitario*, *Italianieuropei*, n. 2
- Dirindin N (2012), *La franchigia fa male alla sanità pubblica*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Dirindin N. (2010), *Fabbisogni e costi standard in sanità: limiti e meriti di una proposta conservativa*, *Politiche Sanitarie*, vol. 11, n. 4, pp. 219-234
- Dybczak K. e Przywara B. (2010) *The Role of Technology in Health Care Expenditure in the EU*, n. 400, Directorate General Economic and Monetary Affairs, European Commission
- European Central Bank (2012), *A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union*, *Monthly Bulletin*, May
- European Commission (2012), *The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2010-2060)*, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (Ageing Working Group)
- Fabrizi D. e Monfardini C. (2009), “Rationing the Public Provision of Health Care in the Presence of Private Supplements: Evidence from the Italian NHS”, *Journal of Health Economics*, vol. 28, n. 2, pp. 290-304
- Falagas M.E., Vouloumanou E.K, Mavros M.N. e Karageorgopoulos D.E. (2009), “Economic Crises and Mortality: A Review of the Literature”, *International Journal of Clinical Practices*, vol. 63, pp. 1119-1122
- Feldstein M.S. (1970), “The Welfare Loss of Excess Health Insurance”, *The Journal of Political Economy*, vol. 81, n. 2, pp. 251-280
- Filicaia M.G. (2007), “La riforma del welfare Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»”, *Il sistema sanitario: questioni aperte nel sistema sanitario e linee di intervento*, Fondazione Corrieri
- Fishback P.V., Haines M.R. e Kantor S. (2007), *Births, Deaths, and New Deal Relief during the Great Depression*, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 89, n. 1, pp. 1-14

- Francesco M. e Romanelli M. (2011), *Healthcare in Italy: Expenditure determinants and regional differentials*, Tema di discussione, n. 828, Banca d'Italia
- Fuchs V. (1973), "The Output of the Health Industry", in Cooper M.H. e Culyer A.J. (a cura di), *Health Economics*, Harmondsworth, Penguin Books, pp. 135-171
- Gabriele S. e Raitano M. (2009), *Invecchiamento, salute, spesa sanitaria e di cura in Italia*, Studi e Note di Economia, anno XIV, n. 3, GruppoMontepaschi, pagg. 541-569
- Gerdtham Ulf-G. e Jonsson B. (2000) "International comparisons of health expenditure: Theory, data and econometric analysis", in Culyer A. J. e Newhouse J. P. (ed.), *Handbook of Health Economics*, ed. 1, vol. 1, cap. 1, pp. 11-53
- Gherisi R. e Tardiola A. (2010), "Il federalismo istituzionale e fiscale e l'assetto di governance del SSN", in De Vincenti C., Finocchi Gherisi R. e Tardiola A., *La sanità in Italia, Organizzazione, governo, regolazione, mercato*, Il Mulino, Bologna
- Granaglia E. (2010), "I fondi sanitari integrativi: una strada da potenziare? Alcuni rilievi critici", in De Vincenti C., Finocchi Gherisi R. e Tardiola A., *La sanità in Italia, Organizzazione, governo, regolazione, mercato*, Il Mulino, Bologna
- Grossman M. (1972), "On the Concept of Health Capital and the Demand for Health", *Journal of Political Economy*, vol. 80, n. 2, pp. 223-255
- Grossman M. (2000), "The human capital model", in Culyer A. J. e Newhouse J. P. (ed.), *Handbook of Health Economics*, ed. 1, vol. 1, cap. 7, pp. 347-408
- Hartwig J. (2007), "What Drives Health Care Expenditure? Baumol's Model of 'Unbalanced Growth' Revisited", *Journal of Health Economics*, vol. 27, n. 3, pp. 603-623
- Hopkins S. (2006), *Economic Stability and Health Status: Evidence from East Asia before and after the 1990s Economic Crisis*, Health Policy, vol. 75, n. 3, pp. 599-616
- Hsiao W. C. e Heller P. S. (2007), *What Macroeconomists Should Know about Health Care Policy*, vol. 7, IMF
- Institute for the future (IFTF) (2003), *Health and Healthcare 2010. The forecast*, The challenge, Jossey-Bass, Princeton
- International Monetary Fund (2010), *Macro-Fiscal Implications of Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies*, IMF
- Labate G. e Tardiola A. (2010), "La sanità integrativa in Italia", in De Vincenti C., Finocchi Gherisi R. e Tardiola A., *La sanità in Italia, Organizzazione, governo, regolazione, mercato*, Il Mulino, Bologna
- Maciocco G. (2009), "I determinanti della salute: alla ricerca di un conceptual frame work", *Salute e Società*, vol. 8, n. 1, pp. 30-42
- Mapelli V. (2010), *Se il costo standard diventa inutile*, La Voce, 8 ottobre
- McGinnis J.M., Williams-Russo P., Knikman J.R. (2002), "The case for more active policy attention to health promotion", *Health Affairs*, vol. 21, n. 2, pp. 78-93
- McKeown T. (1979), *The Role of Medicine: Dream, Mirage o Nemesis?*, Basil Blackwell, Oxford
- Mincer J. (1974), *Schooling, experience, and earnings*, Columbia University Press, New York
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2012), *Documento di Economia e Finanza*
- Mladovsky P., Srivastava, D., Cylus J., Karakanikolos M., Evetovits T., Thomson S. e Mckee M. (2012), *Health Policy Responses to the Financial Crisis in Europe*
- Newhouse J. P. (1977), "Medical Care Expenditure: A Cross-National Survey", *Journal of Human Resources*, vol. 12, pp. 115-125
- Nuti S. e Marcacci L. (2012), *Il sistema di valutazione della performance della sanità toscana - Report 2011*, ETS - ISBN: 9788846733450
- OECD (2010), *Value for money in health spending*, OECD Health Policy Studies, Paris

- Okunade A.A. e Murthy V.N.R. (2002), "Technology as 'Major Driver' of Health Care Costs: A Cointegration Analysis of the Newhouse Conjecture", *Journal of Health Economics*, vol. 21, n. 1, pp. 147-159
- Pammolli F. e Salerno N.C. (2006), *Il copayment a difesa del sistema sanitario nazionale*, CERM, nota, n. 8
- Pammolli F. e Salerno N.C. (2009), *Spesa sanitaria: quali ipotesi per quali proiezioni? Ecofin e Ocse a confronto, Una chiave di lettura delle nuove proiezioni di lungo termine di Ecofin*, CERM, nota, n. 1
- Pammolli F. e Salerno N.C. (2010), *I numeri del federalismo in sanità. Benchmarking e standard su profili di spesa per età*, CERM, Working Paper, n. 3
- Pammolli F. e Salerno N. C. (2011), *Le Proiezioni della Spesa Sanitaria SSN*, CERM, Working Paper, n. 3
- Pammolli F. e Salerno N.C. (2012), *La Sostenibilità dei Sistemi Sanitari Regionali [The Financial Sustainability of Italian Regional Health Care Systems]*, n. 36927, University Library of Munich, Germany
- Pammolli F., Riccaboni M. e Magazzini L. (2012), "The Sustainability of European Health Care Systems: Beyond Income and Aging", *The European Journal of Health Economics*, vol. 13, n. 5, pp. 623-634
- Pauly M. V. (1990), *Doctors and their Workshops*, University of Chicago Press
- Pavolini E., Cecconi S., Fioretti I. e Neri S. (2011), *I fondi sanitari e le trasformazioni del sistema di welfare italiano*, paper presentato alla III Conferenza ESPANet Italia, Milano 29 settembre - 1 ottobre
- Pellegrino P. (2005), *La politica sanitaria in Italia: dalla riforma legislativa alla riforma costituzionale*, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive - POLIS, Working paper, n. 62, December
- Petretto A. (2010), "Modelli economici di organizzazione sanitaria e finanziamento", *Non-profit*, ottobre-dicembre.
- Petretto A. (2011), *La finanza delle Regioni a statuto ordinario a seguito del D.Lgs recante - Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, IRPET - Osservatorio regionale sul Federalismo Fiscale
- Pisauro G. (2010), *Retorica e realtà nella determinazione dei fabbisogni standard nella sanità*, Nel Merito, 22 ottobre
- Pomp M. e Vujčić S. (2008), *Rising Health Spending, New Medical Technology and the Baumol Effect*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
- Raitano M., Gabriele S., Cislighi C., Costantini F., Innocenti F., Lepore V., Tediosi, Valerio M. e Zocchetti C. (2007), *A Survey of the Impact of Death-Related Costs on Health-Care Expenditure and Demographics and Health Costs in Italy*, ENEPRI Policy Brief, n. 5
- Rebba V. (2009), "I ticket sanitari: strumenti di controllo della domanda o artefici di disuguaglianze nell'accesso alle cure?", *Politiche sanitarie*, vol. 10, n. 4, Ottobre-Dicembre
- Rebba V. (2012), "Evoluzione dei sistemi sanitari tra sostenibilità e promozione della qualità: alcune esperienze internazionali", *Politiche Sanitarie*, vol. 13, n. 3, Luglio-Settembre
- Reinhart C. M. e Rogoff K. S. (2009), *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press
- Siciliani L. e Hurst J. (2004), *Explaining Waiting-Time Variations for Elective Surgery across OECD Countries*, OECD Economic Studies, n. 38, OECD
- Smith S., Newhouse J.P. e Freeland M. S. (2009), "Income, Insurance, and Technology: Why Does Health Spending Outpace Economic Growth?", *Health Affairs*, vol. 28, n. 5, pp. 1276-1284
- Stiglitz J.E., Sen A. e Fitoussi J.P. (2009), *Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress
- Stuckler D., Basu S., Suhrcke M. e Mckee M. (2009a), "The Health Implications of Financial Crisis : A Review of the Evidence", *Ulster Medical Journal*, vol. 78, n. 3, pp. 142-145

- Stuckler D., King L. e McKee M. (2009b), "Mass Privatisation and the Post Communist Mortality Crisis: A Cross-National Analysis", *Lancet*, vol. 373, n. 9661, pp. 399-407
- Stuckler D., Meissner C., Fishback P., Basu S. e McKee M. (2012), "Banking Crises and Mortality During the Great Depression: Evidence from US Urban Populations, 1929-1937", *Journal of epidemiology and community health*, vol. 66, n. 5, pp. 410-419
- The European House Ambrosetti (2012), *Meridiano Sanità, Le coordinate della salute, Rapporto 2012*
- Viceconte N. (2011), *L'evoluzione del sistema di finanziamento del servizio sanitario nazionale tra federalismo "promesso" ed esigenze di bilancio*, ISSIFRA
- Waters H., Saadah F. e Pradhan M, (2003), "The Impact of the 1997-98 East Asian Economic Crisis on Health and Health Care in Indonesia", *Health Policy Plan*, vol. 18, n. 2, pp. 172-181
- WHO/UNICEF (1978), *Declaration of Alma Ata*, Who, Geneva

6.

## IL SISTEMA FORMATIVO

Il paper traccia un quadro valutativo delle caratteristiche e vulnerabilità del sistema di istruzione e formazione toscano, con l'obiettivo di contribuire all'individuazione di linee di policy in grado di aumentarne la resilienza rispetto alla crisi economico finanziaria in atto, e rafforzarne l'efficacia quale fattore cruciale per il ritorno ad un sentiero di crescita regionale sostenibile. La nota si sviluppa come segue. Dopo una breve rassegna della letteratura sul tema del rapporto tra istruzione e crescita economica, il primo paragrafo traccia un quadro comparativo dell'efficacia del sistema di istruzione toscano nel quadro nazionale ed europeo commentando alcuni indicatori chiave ricostruiti su dati Eurostat e fissati dal Consiglio dell'Unione Europea quali obiettivi dalla strategia di Europa 2020. Il secondo paragrafo analizzerà sinteticamente alcuni aspetti di organizzazione e utilizzo dei fattori produttivi del sistema dell'istruzione toscana che lo rendono in qualche misura inefficiente e vulnerabile alla crisi economico finanziaria che il paese sta attraversando. Sulla base dell'analisi svolta, il terzo paragrafo cercherà di individuare le possibili conseguenze della crisi sul sistema dell'istruzione e in particolare sulla sua capacità di produrre e ri-produrre le competenze necessarie al sistema economico-sociale toscano.

### 6.1

#### Capitale umano e sviluppo economico, il ruolo dell'Istruzione

Una parte fondamentale della letteratura economica sull'istruzione si fonda sull'idea chiave del rendimento per l'individuo degli investimenti in capitale umano, in forma di istruzione e formazione. Molta di questa ricerca si basa sul lavoro seminale di Becker (1964), e Mincer (1974) e si fonda su un approccio microeconomico. Tuttavia i risultati del loro lavoro teorico hanno importanti implicazioni macroeconomiche. Essi sottolineano i forti legami osservati tra i livelli di istruzione e i livelli di produttività e di output. Pur se un filone di riflessione (Spence, 1973) ha messo in discussione il rapporto di causalità tra istruzione e produttività e ha sostenuto viceversa la funzione dell'istruzione quale strumento di screening per aiutare i datori di lavoro ad identificare le persone più capaci, una vasta letteratura empirica ha ormai confermato il legame causale tra istruzione e formazione in termini di conoscenze e competenze apprese dall'individuo, e una maggiore produttività e reddito lungo il ciclo di vita. Nel complesso, le verifiche empiriche confermano un legame forte e positivo di causalità tra gli investimenti nell'istruzione e nella formazione e l'utilità individuale, con notevoli benefici privati ma anche sociali. Più complesso è tuttavia, stabilire la direzione del nesso di causalità tra gli input di istruzione da un lato e l'output in termini macro-economici, sotto forma di crescita del prodotto interno lordo e di produttività. Da un punto di vista teorico, alla base dell'idea che il rendimento sociale dell'istruzione sia maggiore del suo rendimento privato vi è la nozione di esternalità positive associabili all'istruzione e che si manifesterebbero sia in termini di progresso tecnologico, che di riduzione nel livello di criminalità o partecipazione e stabilità politica più consapevole, o infine di maggiore *enforceability* dello stato di diritto. A differenza del rendimento sociale, il rendimento privato non prende in considerazione, dal lato dei benefici, le possibili esternalità dell'istruzione e, dal lato dei costi, quelli sostenuti dal settore pubblico. Se la dimensione di tali esternalità è sufficientemente elevata, allora il rendimento sociale dell'istruzione può essere maggiore del suo rendimento privato. Tale possibilità è presa in

considerazione dai modelli di crescita endogena che evidenziano il ruolo che l'istruzione può svolgere nel promuovere la crescita economica. In particolare, è interessante notare come, nell'ambito di questi modelli, il ruolo svolto dall'investimento in capitale umano nell'influencare la crescita economica sia stato interpretato secondo diverse modalità.

Una prima classe di modelli ha considerato l'istruzione come fattore a sé stante di produzione: in questo approccio, sviluppato da Romer (1986), e Lucas (1988) il capitale umano, al pari del capitale fisico, è considerato un input di produzione cumulabile, mentre non viene indagata la relazione tra capitale umano, capitale fisico e cambiamento tecnologico. Il capitale umano rappresenta la conoscenza tecnologica effettiva, o media, di un'economia, che può essere accumulata in un settore separato dell'istruzione, senza alcuna relazione con lo standard tecnologico corrente. Le implicazioni di policy sono che il tasso di competitività e la crescita di un paese sono strettamente legati alla quota di persone istruite e, soprattutto, il loro livello di istruzione.

Un secondo approccio teorico ha fondato la propria analisi del capitale umano sul concetto di *learning by doing*. Anche in questo approccio il fattore lavoro viene assunto come omogeneo, ma gli aumenti di produttività sono generati dal fatto che un volume più alto di produzione determina l'abbassamento della curva di costo dell'apprendimento degli operai addetti alla produzione. Young (1991; 1993), Lucas (1988), Boldrin e Scheinkman (1988), e Stokey (1988), hanno dimostrato che il *learning by doing* evidenzia rilevanti effetti di scala e genera spillover, con un duplice vantaggio: il primo vantaggio è costituito dalla nozione tradizionale (Arrow, 1962) che più è elevato il volume di produzione di un particolare bene prodotto, più la curva dei costi di apprendimento del lavoro è spostata verso il basso e più aumenta l'efficienza e la produttività. In secondo luogo, più il volume prodotto, è elevato maggiore è l'abilità a disposizione degli individui rispetto alla produzione di altri beni o servizi che impiegano tecnologie di produzione simili.

Una terza classe di modelli, si fonda sull'idea che invenzione e adozione di nuove tecnologie, accumulazione di capitale umano, e condizioni economiche siano fattori interdipendenti - e endogeni al modello (Nelson e Phelps, 1966; Romer, 1990; Grossman e Helpman, 1991; Eicher 1993). Una prima ipotesi teorica che spiega l'interazione empiricamente osservata tra cambiamento tecnologico e capitale umano (si veda, ad esempio, Bartel e Lichtenberg, 1987; Davis e Haltiwanger, 1991; Mincer, 1991) è stata proposta da Nelson e Phelps (1966), i quali identificano i lavoratori qualificati come portatori di un "vantaggio comparato" rispetto alla capacità di creare e adottare le nuove tecnologie, in quanto capaci di adattarsi funzionalmente alle radicali trasformazioni dell'ambiente economico imposte dal cambiamento tecnologico. Ciò poiché le competenze migliorano la capacità di gestire le nuove esigenze create dalle nuove tecnologie. Nelson e Phelps procedono dunque a classificare i posti di lavoro a seconda del grado in cui essi richiedono l'adattamento al cambiamento; da non qualificato (altamente routinario) a quelli altamente qualificati che implicano la necessità di "imparare a seguire e comprendere i nuovi sviluppi tecnologici". Una conseguenza di questo ragionamento è che se la tecnologia in un processo cambia, la qualità delle competenze necessarie deve cambiare. Questa classe di modelli implica una maggiore capacità euristica sia rispetto ai modelli in cui l'accumulazione di capitale umano è postulata come indipendente del cambiamento tecnologico, sia rispetto ai modelli fondati sul *learning-by-doing* che non prendono in considerazione il ruolo del lavoro qualificato nel produrre le nuove tecnologie, che devono poi essere assorbite nella produzione. Questa distinzione tra l'adozione e l'innovazione risulta essere cruciale nella discussione delle implicazioni di policy dei vari modelli.

La proposizione che l'educazione promuove sia l'adozione che la creazione di nuove tecnologie ha avuto un forte sostegno empirico. Benhabib e Spiegel (1992) mostrano che il

capitale umano (in termini di stock) spiega meglio la crescita economica se è inserito nel modello come driver di adozione di nuove tecnologie, invece che alla stregua di un mero contributo additivo alla funzione di produzione. Altri lavori empirici di Bartel e Lichtenberg (1987), Mincer (1989; 1991), Davis e Haltiwanger (1991), Juhn, Murphy e Pierce (1993), Berman, Bound e Griliches (1993), e Bound e Johnson (1992) hanno dimostrato un elevato grado di complementarità e di reciprocità tra il cambiamento tecnologico e il capitale umano. Questi studi mostrano anche che un più alto tasso di innovazione e di adozione di nuove tecnologie aumenta la domanda di lavoratori skilled rispetto a quella di lavoratori non qualificati.

I nuovi modelli di crescita evidenziano un altro motivo per cui l'istruzione deve essere considerata endogena. La scuola stessa è anche influenzata dal livello attuale della tecnologia e dalla qualità degli insegnanti. Si è infatti dimostrato che esiste una relazione positiva tra qualità del sistema scolastico e risultati dell'istruzione (Behrman e Birdsall, 1983). In termini di policy sarà dunque importante riuscire a determinare quale tipo di competenze e quale quantità di capitale umano esistente dovrà essere allocato e di che tipo alla formazione, all'invenzione di nuove tecnologie, all'assorbimento di innovazioni. Inoltre, la capacità dell'istruzione di generare crescita dipende anche dalle caratteristiche istituzionali del paese analizzato che possono riguardare non soltanto la qualità del sistema scolastico ma, più in generale, il contesto ambientale che può favorire o meno l'apprendimento (Checchi, 1999).

La complessità della relazione ed il peso del contesto istituzionale nel determinare direzione e intensità del rapporto tra accumulazione di capitale umano e crescita comportano delle difficoltà quando si effettuano confronti tra paesi. Da un punto di vista operativo, diventa poi difficile scegliere quale variabile utilizzare per definire il capitale umano, sulla base anche dei dati disponibili: ad esempio, alcuni lavori utilizzano il numero di anni di scuola frequentati dai lavoratori, altri la spesa pubblica in istruzione, altri ancora i tassi di scolarità o di conseguimento. Se poi si considerano tre possibili variabili proxy come il tasso di alfabetizzazione, il tasso di scolarità e la diffusione dei giornali, è interessante notare come, nei diversi paesi, queste non siano particolarmente correlate (Checchi, 1999).

Infine, ma non è certamente il meno rilevante dei limiti, tra le difficoltà che si incontrano quando si tenta di stimare la relazione tra istruzione e crescita economica vi è il fatto che le politiche a favore dell'istruzione si accompagnano spesso ad altre politiche pubbliche che hanno effetti positivi sulla crescita: diventa quindi difficile isolare il contributo della sola istruzione alla crescita di un paese (Krueger e Lindahl, 2001). Recentemente Hanushek (2010) ha dimostrato l'importanza della misurazione degli skill cognitivi acquisiti dagli studenti, in luogo dei semplici anni medi d'istruzione (Levine e Renelt, 1992) come variabile capace di spiegare il potenziale di crescita di lungo periodo dei diversi paesi.

Una particolare cautela occorre poi nell'effettuare confronti internazionali, dal momento che il rapporto tra istruzione e crescita non sarebbe affatto lineare a livello internazionale (Krueger e Lindahl, 2001), ma positivo nei paesi con bassi livelli di istruzione, mentre per i paesi con livelli medi e alti di istruzione, tale relazione sarebbe inesistente o addirittura inversa, evidenziando dunque una forma a U rovesciata. In questa ottica non sarebbe dunque possibile escludere l'esistenza di un nesso causale di tipo inverso, secondo cui non sarebbe tanto l'istruzione a causare maggiore crescita quanto la crescita a causare maggiore istruzione (Bils e Klenow, 2000). Nel caso italiano Checchi (1999) mostra che, nel secondo dopoguerra, sussiste una relazione positiva tra accumulazione di capitale umano e PIL. Tuttavia, anche in questo caso, l'autore sottolinea come non sia chiaro quale sia il nesso causale, ossia se un miglioramento dell'istruzione della popolazione abbia permesso una maggiore crescita oppure se, invece, maggiori risorse economiche delle famiglie abbiano permesso di finanziare periodi di studio più lunghi per i propri

figli. È interessante sottolineare poi, come anche nel caso italiano, gli studi empirici si dividono sul contributo dell'istruzione alla crescita. Da un lato, Ardeni e Squarzon (1996) mostrano che tra stock di capitale umano e produzione sussiste una relazione negativa. Dall'altro, Checchi (1999) mostra che tale risultato dipende dal fatto che esiste una relazione non lineare tra le due variabili per cui tale relazione è negativa quando il numero di diplomati sulla forza lavoro è al di sotto di una soglia minima efficiente (stimata pari al 17%). Nel periodo successivo al secondo conflitto mondiale, tale soglia è stata superata soltanto a partire dagli anni '80. Di conseguenza, soltanto quando sono superati certi livelli soglia, l'istruzione genererebbe esternalità tali da innescare un effetto positivo dell'istruzione sulla crescita. Infine, vale la pena ricordare come le diverse dotazioni di capitale umano possano aver giocato un ruolo nei diversi livelli di sviluppo raggiunti dalle diverse regioni italiane, in linea con quanto sostenuto da Barro (1991), secondo cui sarebbe possibile ottenere con maggiore rapidità livelli più avanzati di sviluppo per quei paesi late comers che dispongono di una maggiore dotazione di capitale umano.

Vi è poi un ulteriore filone della letteratura che si è applicato al tema del rapporto tra concentrazione territoriale di conoscenze e competenze, innovazione e crescita regionale. Possono essere elencate in questo gruppo teorie famose quali la "teoria del milieu innovateur" o della "regione che apprende" o dei "sistemi di innovazione regionali" (Aydalot, 1986; Aydalot e Keeble, 1988; Camagni, 1991; 1995; Bellet et al., 1993; Ratti et al., 1997; Camagni e Capello, 2002; Camagni e Maillat, 2006; Lundvall e Johnson, 1994). Tutte queste teorie hanno in comune l'idea che la conoscenza che si crea all'interno di una regione spiega la performance economica, mentre differiscono nel modo in cui è concepito lo spazio ed il suo ruolo nella crescita.

In definitiva il dibattito circa gli effetti del capitale umano e dell'istruzione in particolare sulla crescita macro-economica e per quali vie ciò avvenga, nonché il ruolo giocato dal territorio nel rendere l'istruzione un capitale capace di attivare innovazione e crescita è ancora apertissimo e molta strada è ancora davanti agli studiosi. Un fatto è certo, tuttavia, ed è che ci si è allontanati di parecchio dalla semplice nozione per la quale più c'è istruzione e meglio è. Le decisioni su quanto e quale tipo di capitale umano è necessario accumulare e quali risorse dovrebbero essere utilizzate per produrre e/o adottare nuove tecnologie non possono essere prese in modo indipendente e devono tener conto dell'ambiente istituzionale, del contesto economico sociale nel quale si inseriscono e di una *path dependance* dei sistemi di istruzione e di formazione che obbligano ad un approccio alle policy che si misuri con gli aspetti qualitativi e con la governance dei sistemi di istruzione.

Anche in conseguenza di queste considerazioni, nella misurazione dei livelli di efficacia ed efficienza del sistema di istruzione e formazione toscano quale fattore di resilienza alla crisi e elemento cruciale di una crescita sostenibile e competitiva della regione si adotta un approccio sostanzialmente normativo, che fa propri gli indicatori e i relativi livelli benchmark indicati dalla strategia di Europa 2020 e che fanno seguito alla strategia di Lisbona del 2001.

## 6.2

### L'efficacia del sistema di istruzione regionale: un confronto europeo su alcuni indicatori chiave dell'offerta di capitale umano

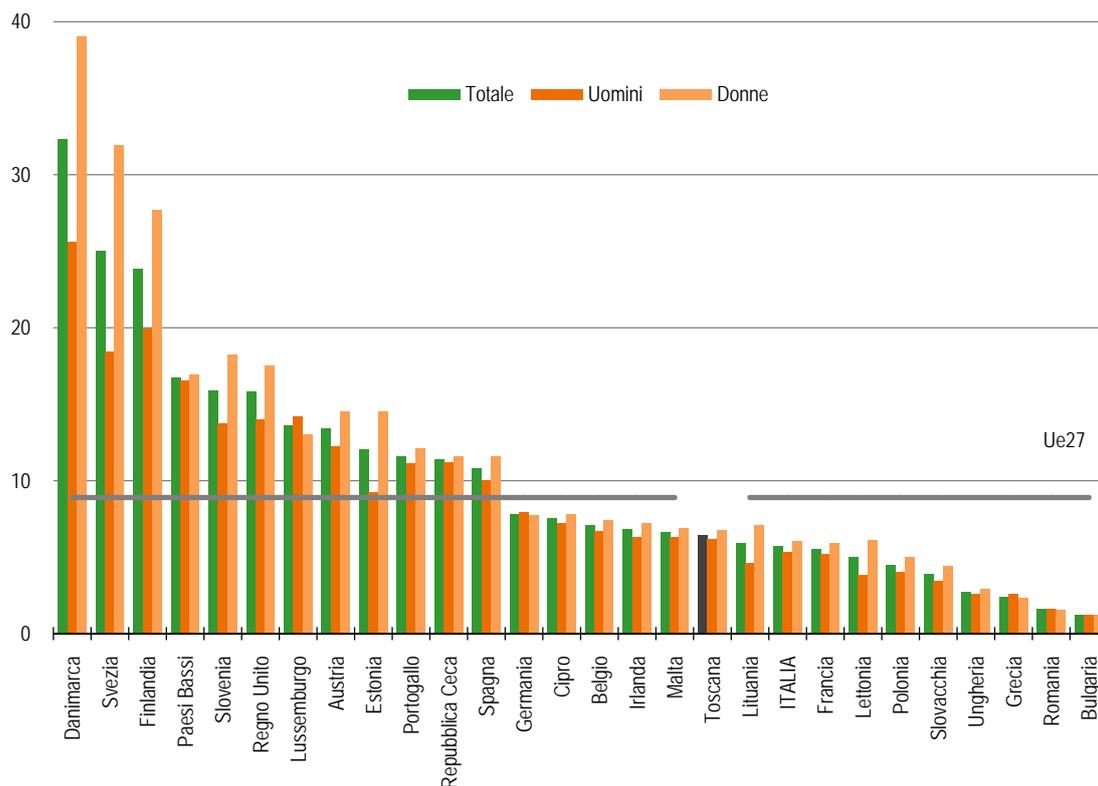
Le istituzioni europee riconoscono istruzione e formazione come fattori chiave della prosperità dell'Europa sul lungo periodo e, nella misura in cui offrono più ampie e migliori capacità e competenze, come strumenti della resilienza agli effetti della crisi sul breve periodo. Il 12 maggio 2009 le Conclusioni del Consiglio d'Europa hanno definitivamente fissato il quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («ET

2020») nell'ambito della più ampia strategia di Europa 2020. In questo ambito sono stati fissati obiettivi di livello europeo, misurati da specifici indicatori che costituiscono una griglia rilevante per valutare caratteristiche ed efficacia del sistema di istruzione regionale. Accanto ad essi saranno presi in considerazione altri indicatori di spesa in istruzione e *educational attainment* particolarmente utilizzati in letteratura come *proxy* del capitale umano (Nosvelli, 2009).

- *L'apprendimento permanente*

L'aggiornamento delle competenze individuali durante tutto l'arco della vita rappresenta un requisito essenziale per l'integrazione dei soggetti in difficoltà lavorativa nel mercato del lavoro e costituisce anche un elemento chiave nella lotta contro l'esclusione sociale. Per tale motivo, l'obiettivo europeo per il 2020 pone al 15% la quota di adulti che dovrebbe partecipare all'apprendimento permanente. I dati sia nazionali che regionali mostrano tuttavia come siamo ben lontani dal raggiungimento dell'obiettivo: in Toscana tale percentuale è nel 2011 pari al 6,4%, un dato lievemente superiore alla media nazionale (5,7%) ma assai lontano dall'obiettivo europeo (Graf. 6.1). La tendenza evolutiva (trend crescente tra il 2004 e il 2010, interrotto bruscamente nel 2011) non mostra progressi tali da prefigurare la possibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati in mancanza di investimenti specifici nell'obiettivo.

Grafico 6.1  
POPOLAZIONE IN ETÀ 25-64 ANNI CHE PARTECIPA ALL'APPRENDIMENTO PERMANENTE PER SESSO. 2011  
Valori %



Fonte: ISTAT-Eurostat

• *I livelli di apprendimento dei quindicenni*

L'aumento dei livelli di competenza della popolazione è uno degli obiettivi al centro dell'agenda europea, che fissa per il 2020 l'obiettivo di ridurre al di sotto del 15% la quota di alunni con valutazione insufficiente (inferiore alla classe 2)<sup>62</sup>. Da questo punto di vista sia l'Italia che la Toscana appaiono ancora lontane dal target (Tabb. 6.2 e 6.3). Infatti, nonostante il recupero mostrato negli ultimi anni, nel 2009 la percentuale di alunni toscani con competenze giudicate insufficienti era ancora pari al 20,9% in matematica (25% in Italia) al 19,6% in italiano (21% in Italia) e al 16,9% in scienze (20,6% in Italia), dato quest'ultimo senz'altro più soddisfacente perché vicino all'obiettivo prefissato. Rispetto alle altre regioni la Toscana mostra livelli dell'indicatore intermedi tra le più virtuose realtà del Nord e le regioni meridionali più in difficoltà.

Tabella 6.2  
RISULTATI DEL TEST OCSE-PISA IN LETTURA. 2009  
Distribuzione degli alunni secondo i punteggi complessivi ottenuti, da 1 a 6. (<2 = insufficienza)

	1a	1b	Sotto 1b	2	3	4	5	6
Finlandia	6,4	1,5	0,2	16,7	30,1	30,6	12,9	1,6
Estonia	10,6	2,4	0,3	25,6	33,8	21,2	5,4	0,6
Paesi Bassi	12,5	1,8	0,1	24,7	27,6	23,5	9,1	0,7
Polonia	11,3	3,1	0,6	24,5	31,0	22,3	6,5	0,7
Danimarca	11,7	3,1	0,4	26,0	33,1	20,9	4,4	0,3
Irlanda	11,8	3,9	1,5	23,3	30,6	21,9	6,3	0,7
Svezia	11,7	4,3	1,5	23,5	29,8	20,3	7,7	1,3
Lettonia	13,9	3,3	0,4	28,8	33,5	17,2	2,9	0,1
Portogallo	13,0	4,0	0,6	26,4	31,6	19,6	4,6	0,2
Ungheria	12,3	4,7	0,6	23,8	31,0	21,6	5,8	0,3
Belgio	11,9	4,7	1,1	20,3	25,8	24,9	10,1	1,1
Regno Unito	13,4	4,1	1,0	24,9	28,8	19,8	7,0	1,0
Germania	13,3	4,4	0,8	22,2	28,8	22,8	7,0	0,6
Spagna	13,6	4,7	1,2	26,8	32,6	17,7	3,2	0,2
<b>Toscana</b>	<b>13,5</b>	<b>4,9</b>	<b>1,2</b>	<b>22,3</b>	<b>28,3</b>	<b>23,4</b>	<b>5,9</b>	<b>0,4</b>
Francia	11,8	5,6	2,3	21,1	27,2	22,4	8,5	1,1
<b>ITALIA</b>	<b>14,4</b>	<b>5,2</b>	<b>1,4</b>	<b>24,0</b>	<b>28,9</b>	<b>20,2</b>	<b>5,4</b>	<b>0,4</b>
Slovenia	15,2	5,2	0,8	25,6	29,2	19,3	4,3	0,3
Grecia	14,3	5,6	1,4	25,6	29,3	18,2	5,0	0,6
Slovacchia	15,9	5,6	0,8	28,1	28,5	16,7	4,2	0,3
Repubblica Ceca	16,8	5,5	0,8	27,4	27,0	17,4	4,7	0,4
Lituania	17,9	5,5	0,9	30,0	28,6	14,1	2,8	0,1
Lussemburgo	15,7	7,3	3,1	24,0	27,0	17,3	5,2	0,5
Austria	17,5	8,1	1,9	24,1	26,0	17,4	4,5	0,4
Romania	23,6	12,7	4,1	31,6	21,2	6,1	0,7	0,0
Bulgaria	20,1	12,9	8,0	23,4	21,8	11,0	2,6	0,2

Fonte: elaborazione ISTAT su dati Oecd

<sup>62</sup> Il monitoraggio dell'obiettivo europeo è possibile grazie al progetto Pisa (Programme for International Student Assessment) dell'Oecd, che si propone di valutare a che livello gli studenti 15enni, vicini alla fine dell'istruzione obbligatoria, abbiano acquisito le competenze in lettura, matematica e scienze.

Tabella 6.3  
RISULTATI DEL TEST OCSE-PISA IN MATEMATICA. 2009  
Distribuzione degli alunni secondo i punteggi complessivi ottenuti, da 1 a 6. (<2 = insufficienza)

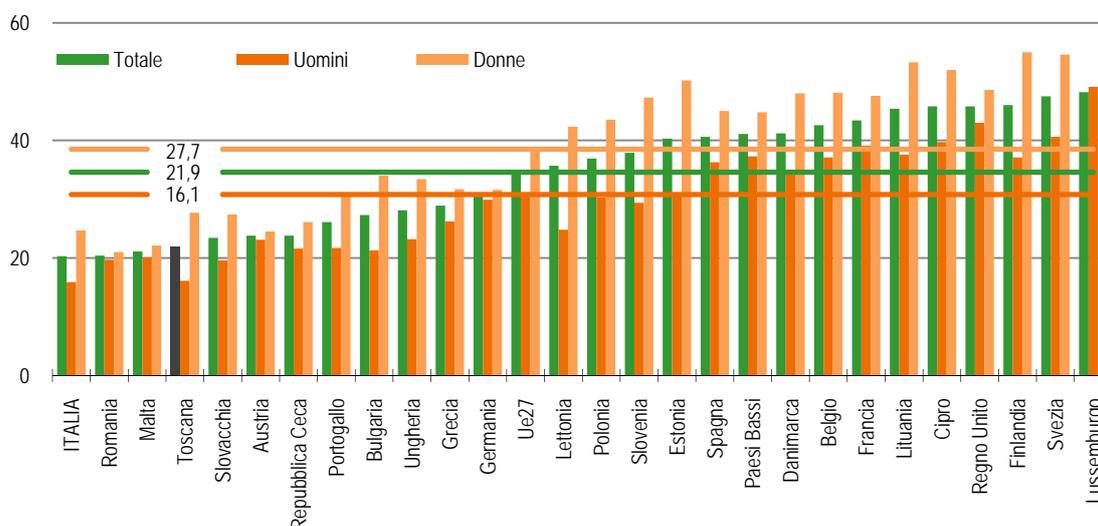
	Sotto1	1	2	3	4	5	6
Finlandia	1,7	6,1	15,6	27,1	27,8	16,7	4,9
Estonia	3,0	9,6	22,7	29,9	22,7	9,8	2,2
Paesi Bassi	2,8	10,6	19,0	23,9	23,9	15,4	4,4
Danimarca	4,9	12,1	23,0	27,4	21,0	9,1	2,5
Germania	6,4	12,2	18,8	23,1	21,7	13,2	4,6
Belgio	7,7	11,3	17,5	21,8	21,3	14,6	5,8
Regno Unito	6,2	14,0	24,9	27,2	17,9	8,1	1,8
Slovenia	6,5	13,8	22,5	23,9	19,0	10,3	3,9
Polonia	6,1	14,4	24,0	26,1	19,0	8,2	2,2
Irlanda	7,3	13,6	24,5	28,6	19,4	5,8	0,9
<b>Toscana</b>	<b>7,0</b>	<b>13,9</b>	<b>22,7</b>	<b>26,9</b>	<b>19,4</b>	<b>8,5</b>	<b>1,7</b>
Slovacchia	7,0	14,0	23,2	25,0	18,1	9,1	3,6
Svezia	7,5	13,6	23,4	25,2	19,0	8,9	2,5
Ungheria	8,1	14,2	23,2	26,0	18,4	8,1	2,0
Repubblica Ceca	7,0	15,3	24,2	24,4	17,4	8,5	3,2
Lettonia	5,8	16,7	27,2	28,2	16,4	5,1	0,6
Francia	9,5	13,1	19,9	23,8	20,1	10,4	3,3
Austria	7,8	15,4	21,2	23,0	19,6	9,9	3,0
Spagna	9,1	14,6	23,9	26,6	17,7	6,7	1,3
Portogallo	8,4	15,3	23,9	25,0	17,7	7,7	1,9
Lussemburgo	9,6	14,4	22,7	23,1	19,0	9,0	2,3
<b>ITALIA</b>	<b>9,1</b>	<b>15,9</b>	<b>24,2</b>	<b>24,6</b>	<b>17,3</b>	<b>7,4</b>	<b>1,6</b>
Lituania	9,0	17,3	26,1	25,3	15,4	5,7	1,3
Grecia	11,3	19,1	26,4	24,0	13,6	4,9	0,8
Romania	19,5	27,5	28,6	17,3	5,9	1,2	0,1
Bulgaria	24,5	22,7	23,4	17,5	8,2	3,0	0,8

Fonte: elaborazione ISTAT su dati Oecd

- *L'istruzione superiore dei 30-34 anni*

Per quanto riguarda l'istruzione terziaria, il target fissato per il 2020 è che almeno il 40% dei giovani tra i 30 e i 34 anni possieda un titolo di studio universitario o equivalente. Per quanto riguarda l'Italia, nel 2011 solo il 20,3% dei 30-34enni è in possesso di un titolo di studio universitario (Graf. 6.4), mostrando un incremento di 4,7 punti percentuali dal 2004. In Toscana tale percentuale è del 21,9%, cresciuta nell'ultimo decennio ad un ritmo più intenso rispetto a quanto avvenuto a livello nazionale. La Toscana consolida il vantaggio rispetto alle meno istruite regioni meridionali e si attesta su livelli paragonabili al Veneto, Friuli Venezia Giulia e Piemonte, riducendo in parte il distacco sia rispetto alla Lombardia che all'Emilia Romagna.

Grafico 6.4  
POPOLAZIONE IN ETÀ 30-34 ANNI CHE HA CONSEGUITO UN TITOLO DI STUDIO UNIVERSITARIO. 2011  
Valori %



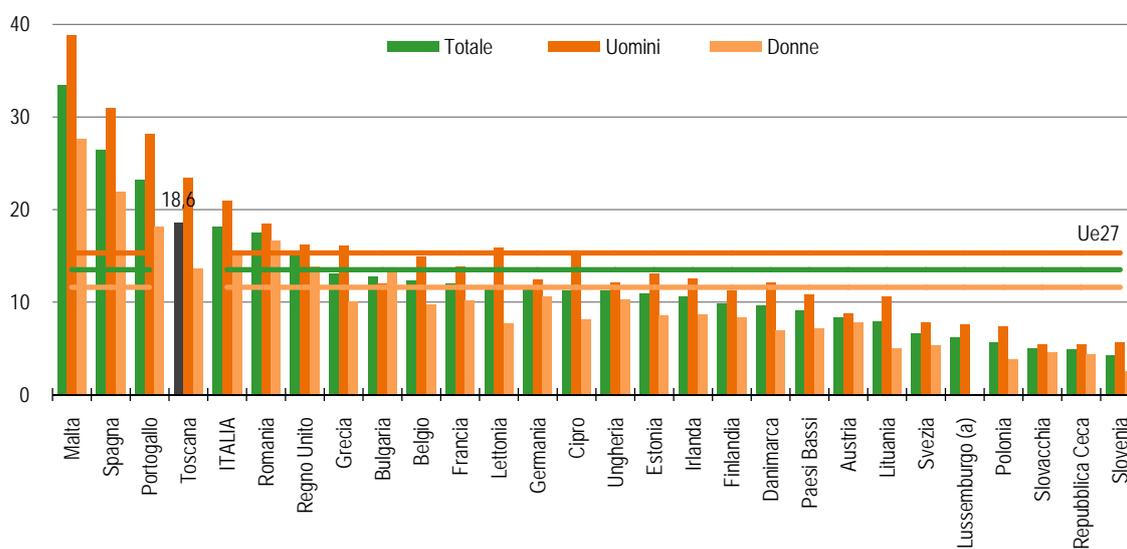
Fonte: ISTAT-Eurostat

- *Abbandono prematuro di istruzione e formazione (early school leavers)*<sup>63</sup>

Su questo fronte l'obiettivo fissato dalla *Strategia Europa 2020* è che la percentuale di giovani che abbandona prematuramente l'istruzione e la formazione giunga ad essere inferiore al 10%. Anche in questo caso si è molto distanti dal target sia a livello regionale che nazionale. Nel 2011 l'Italia presenta percentuali tra le più elevate d'Europa, (18,2%) (Graf. 6.5). In Toscana si osserva una percentuale lievemente superiore a quella italiana, che tuttavia mostra un andamento non lineare nel tempo. Tra il 2000 e il 2006 si registra una consistente riduzione dell'abbandono che passa dal 27,4% al 16,3%. Con l'avvento della crisi tale tendenza si inverte progressivamente e i valori si attestano intorno al 18,6% nel 2011. Ciò che colpisce del dato toscano è la distanza rispetto alle altre regioni del centro, più prossime al raggiungimento dell'obiettivo europeo, e l'allineamento con l'area meridionale (Graf. 6.6).

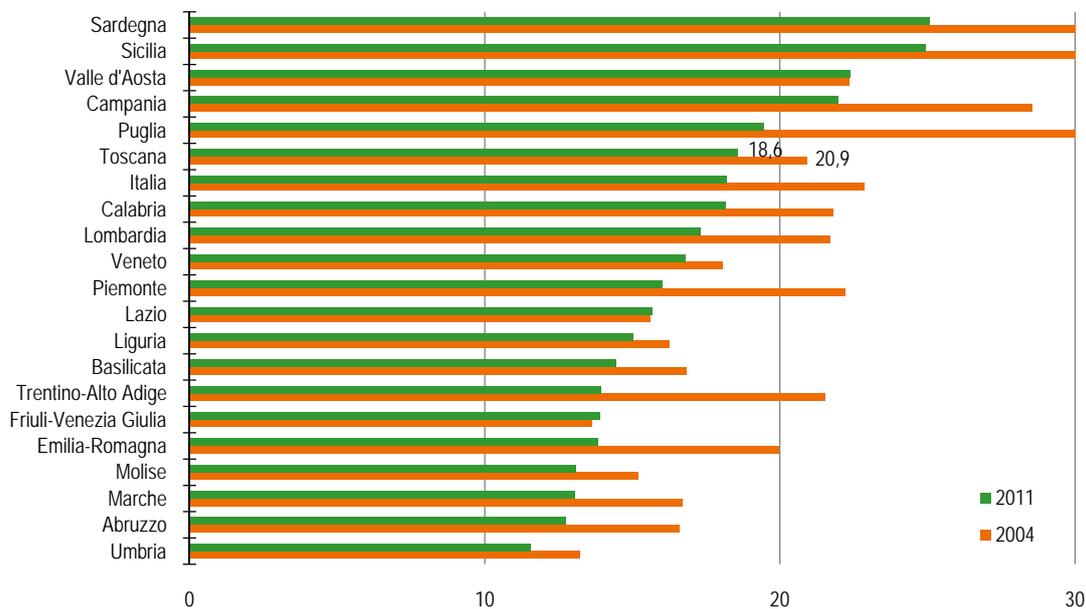
<sup>63</sup> Nel confronto europeo l'indicatore individua la quota di popolazione in età 18-24 anni che ha abbandonato gli studi senza aver conseguito un titolo superiore al livello 3C short della classificazione internazionale sui livelli di istruzione (Isced97). Tale indicatore, nel sistema di istruzione italiano, equivale alla percentuale della popolazione in età 18-24 anni che, dopo aver conseguito la licenza media, non ha conseguito un diploma né concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di almeno 2 anni e non frequenta corsi scolastici o altre attività formative. Nel 2011, la serie storica è stata rivista per tener conto della modifica che Eurostat ha recentemente apportato alla metodologia di calcolo nel trattamento delle mancate risposte. I dati possono dunque in alcuni casi differire lievemente da quanto pubblicato l'anno precedente.

Grafico 6.5  
GIOVANI (18-24) CHE HANNO ABBANDONATO PREMATURAMENTE GLI STUDI PER SESSO. 2011  
Valori %



Fonte: ISTAT-Eurostat

Grafico 6.6  
GIOVANI (18-24) CHE HANNO ABBANDONATO PREMATURAMENTE GLI STUDI PER SESSO. 2011  
Valori %

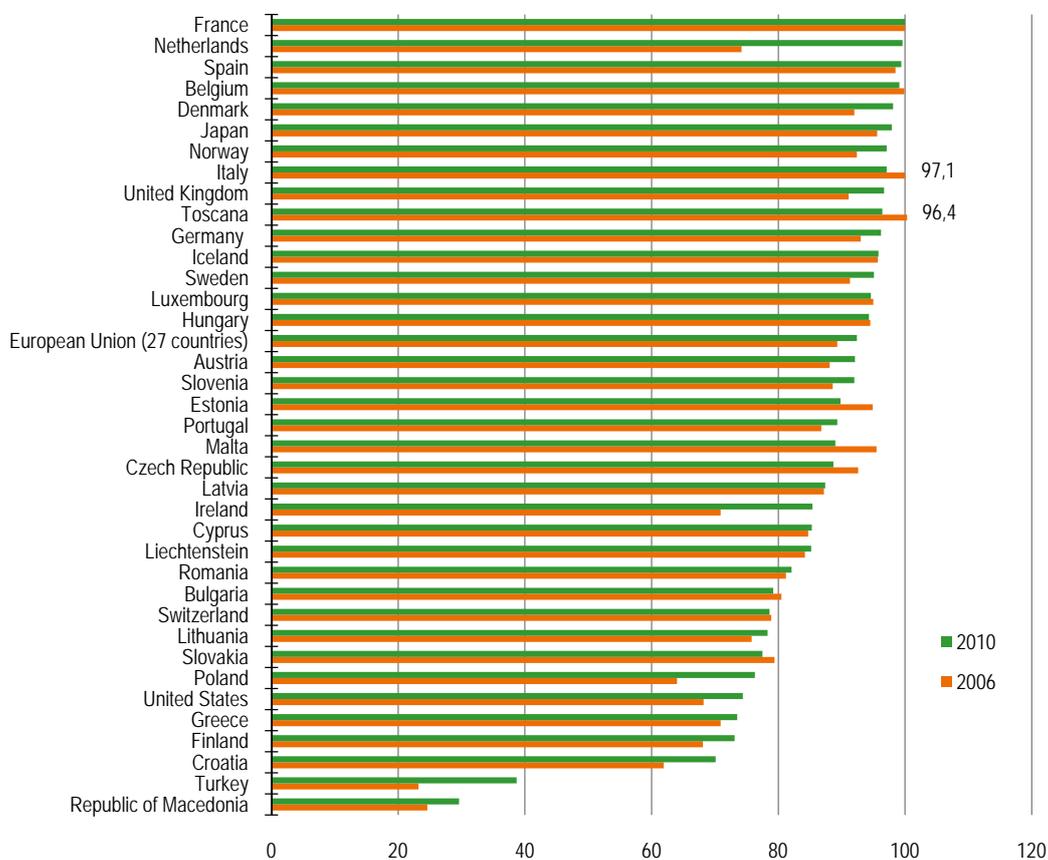


Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

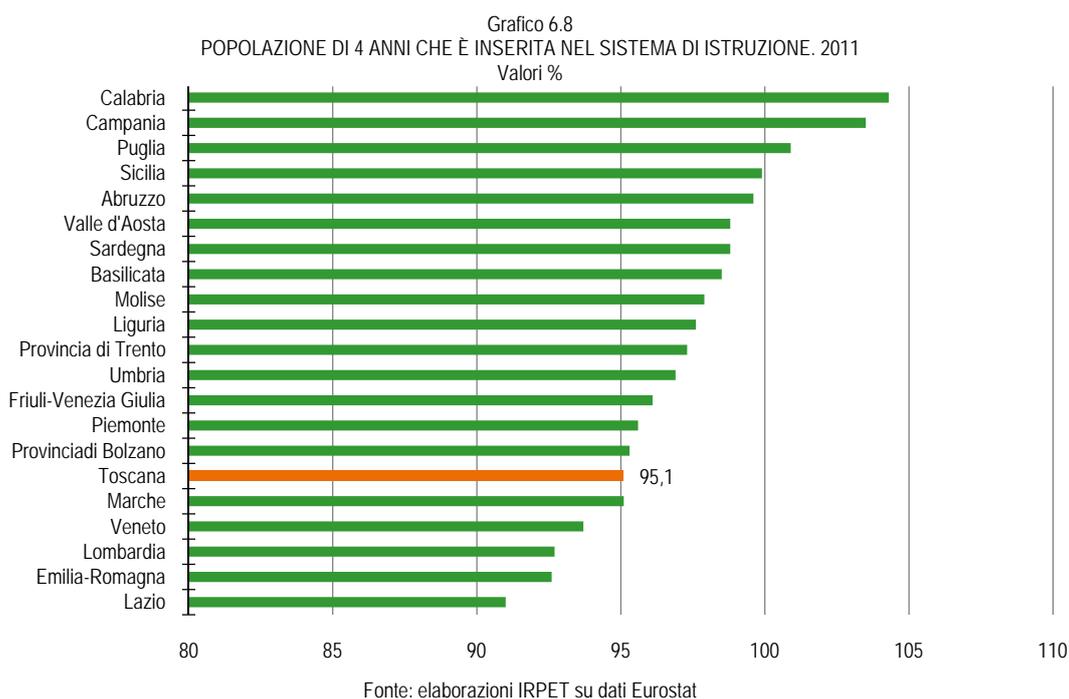
- *Istruzione della prima infanzia*

L'unico obiettivo europeo già conseguito sia dall'Italia che dalla Toscana riguarda il tasso di partecipazione alla scuola dell'infanzia dei bambini tra i 4 anni ed il primo anno della scuola dell'obbligo, che nel 2010 si attestava in Italia al 97,1% e in Toscana al 96,4%, quindi sopra al target europeo del 95% e tra i livelli più elevati in Europa (Graf. 6.7). In termini evolutivi la performance italiana e soprattutto quella toscana appaiono tuttavia non prive di elementi di preoccupazione, registrando una diminuzione continua a partire dai livelli pari al 100% del 2006. La sensazione è che la crisi e il taglio delle risorse investite nell'istruzione determinino un effetto razionamento in presenza di una crescita costante della popolazione di riferimento. Il confronto tra le regioni italiane relativamente alla sola popolazione dei bambini di 4 anni, per il 2011 sembra confermare la presenza di uno stress nel rapporto tra offerta e domanda in particolare nelle regioni più sviluppate del paese (Graf. 6.8).

Grafico 6.7  
POPOLAZIONE DAI 4 ANNI FINO ALL'INIZIO DELL'OBBLIGO CHE È INSERITA NEL SISTEMA DI ISTRUZIONE. 2006 E 2010  
Valori %



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Eurostat



- *Alcuni altri indicatori chiave*

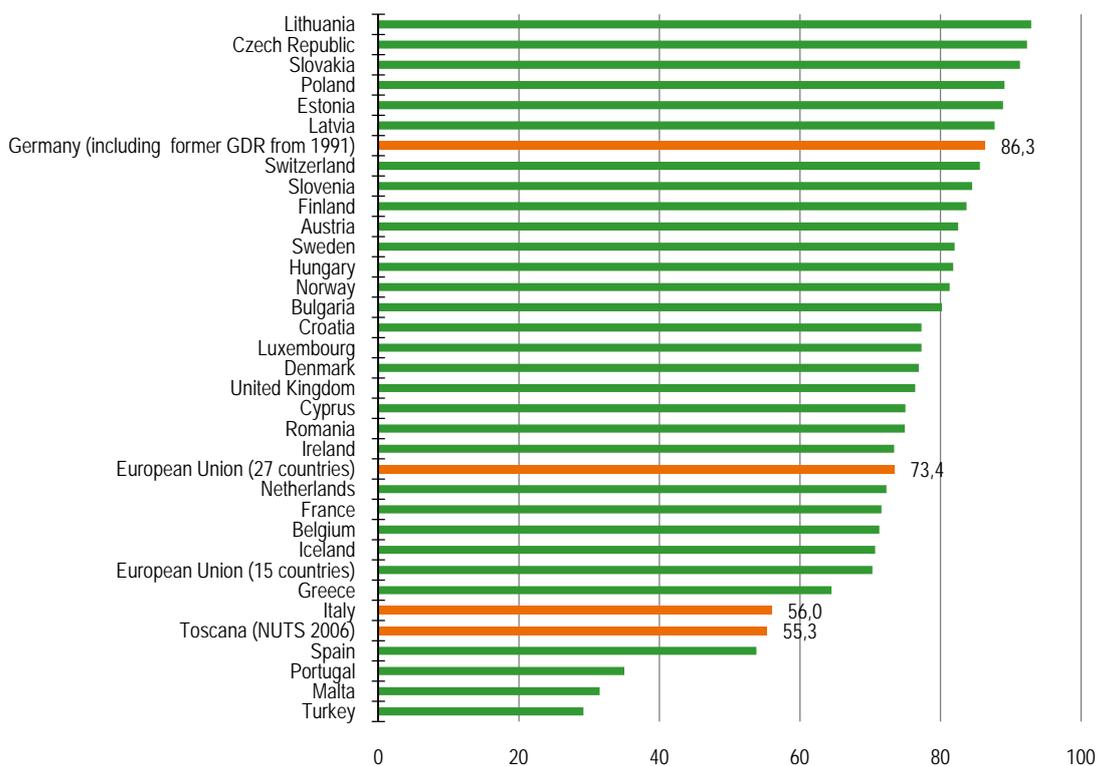
Altro indicatore largamente utilizzato, relativo allo stock di capitale umano, è quello relativo alla quota di persone tra 20 e 64 anni in possesso almeno di diploma di scuola secondaria superiore. Anche in questo caso esiste una peculiarità italiana in Europa: il nostro Paese mostra infatti di possedere una quota esigua di popolazione con diploma o laurea, (il 56%) inferiore di quasi 20 punti percentuali alla media dei paesi UE a 27 e a tutti gli altri paesi UE, esclusi Turchia Portogallo, Malta e Spagna (Graf. 6.9). Dal canto suo la Toscana evidenzia più bassi livelli dell'indicatore rispetto alla media italiana e a alle regioni del centro nord (Graf. 6.10). L'evoluzione 2002-2011 mette in evidenza un miglioramento sensibile: in Toscana la quota di popolazione con diploma o laurea nella fascia d'età 20-65 passa tra il 2002 e il 2011 dal 43% al 55%. In termini relativi, invece, non si evidenzia alcun processo di convergenza rispetto ai migliori.

Un ulteriore indicatore, largamente utilizzato dalla letteratura, che misura l'investimento in capitale umano, è rappresentato dalla spesa pubblica per istruzione<sup>64</sup>, rapportata al PIL o al numero di studenti iscritti. Da questo ultimo punto di osservazione emerge la sotto-dotazione di risorse del sistema di istruzione italiano (6.275 euro per utente iscritto) rispetto alla media dei paesi UE a 27 (6504 euro) e in particolar modo rispetto a tutti i paesi dell'Europa occidentale ad esclusione del Portogallo (Graf. 6.11). Le differenze rispetto a Francia, Germania e Regno Unito si attestano intorno al -10%, -14%, -20% rispettivamente. La disaggregazione per livello di istruzione evidenzia come il sotto-investimento risulti particolarmente accentuato nelle fasi

<sup>64</sup> Il dato rilevato da Eurostat considera tutti i livelli di spesa pubblica, locali, regionali e nazionali, e comprende non soltanto le istituzioni scolastiche e universitarie ma anche le altre istituzioni che garantiscono il funzionamento del sistema educativo nazionale: ministeri e dipartimenti della pubblica istruzione, servizi, ricerca.

formative qualitativamente “superiori” del capitale umano, l’istruzione secondaria inferiore e superiore (ISCED 2-4) e l’università (ISCED 5-6) (Graff. 6.12, 6.13 e 6.14). In questi ultimi due gradi di istruzione le differenze rispetto ai principali partners europei si amplificano ulteriormente. Ad esempio per quanto riguarda l’istruzione universitaria, la dotazione di risorse pro capite di ogni studente in Italia è inferiore a quella di uno studente in Francia, Germania e Regno Unito rispettivamente del -35%, -39%, -41%. In termini evolutivi l’Italia è l’unico tra i paesi europei che durante l’intervallo considerato 2001-2009 non solo non aumenta ma addirittura riduce seppur di poco, la spesa per studente anche in termini nominali, che passa da 6.381 a 6.275 euro per studente.

Grafico 6.9  
 NAZIONI EUROPEE. QUOTA DI PERSONE SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE (20-64 ANNI) CON UN DIPLOMA DI SCUOLA MEDIA SUPERIORE O UNA LAUREA. 2011  
 Valori %



Fonte: Eurostat

Grafico 6.10  
REGIONI ITALIANE. QUOTA DI PERSONE SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE (20-64 ANNI) CON UN DIPLOMA DI SCUOLA MEDIA SUPERIORE O UNA LAUREA. 2011

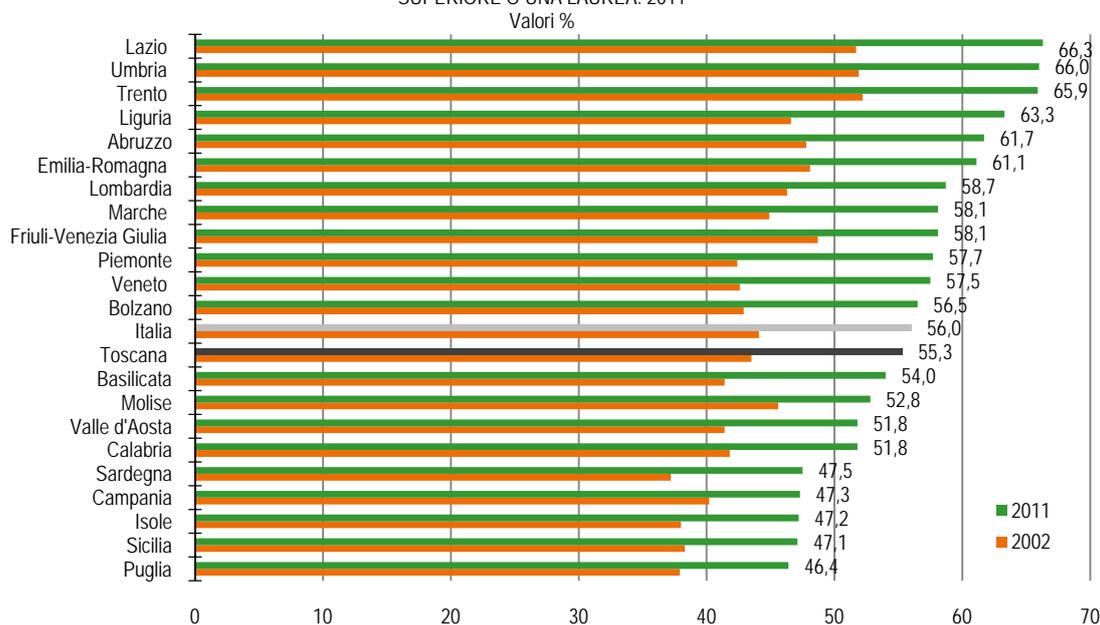


Grafico 6.11  
SPESA PUBBLICA PER STUDENTE PER ISTITUZIONI PUBBLICHE E PRIVATE DI ISTRUZIONE IN PARITÀ DI POTERE D'ACQUISTO. 2001 E 2009  
Prezzi correnti in migliaia di euro

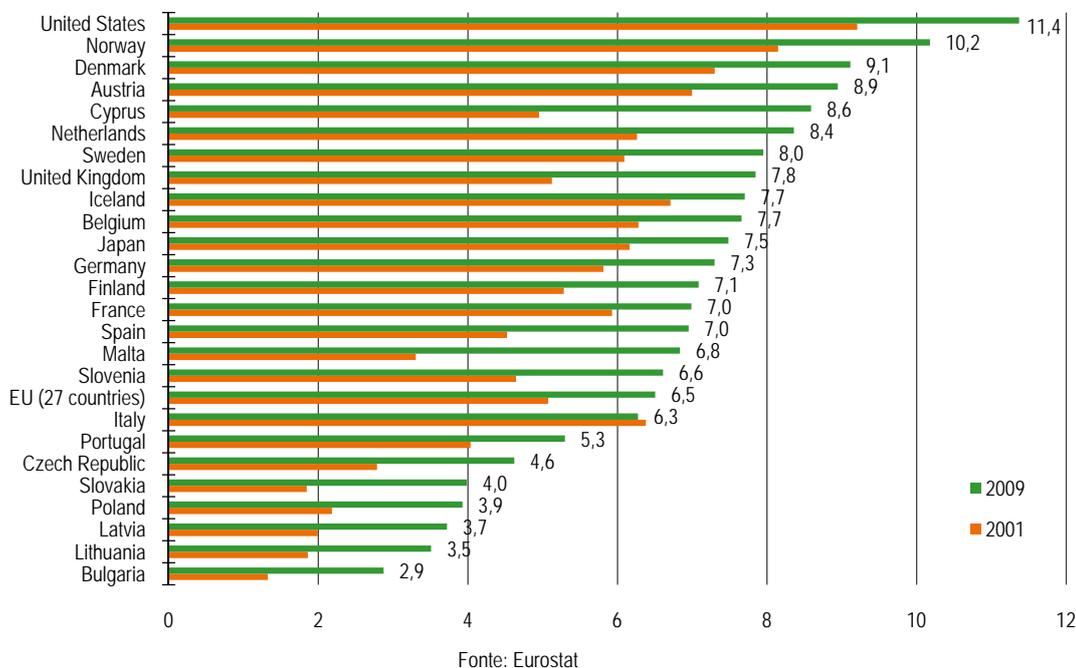
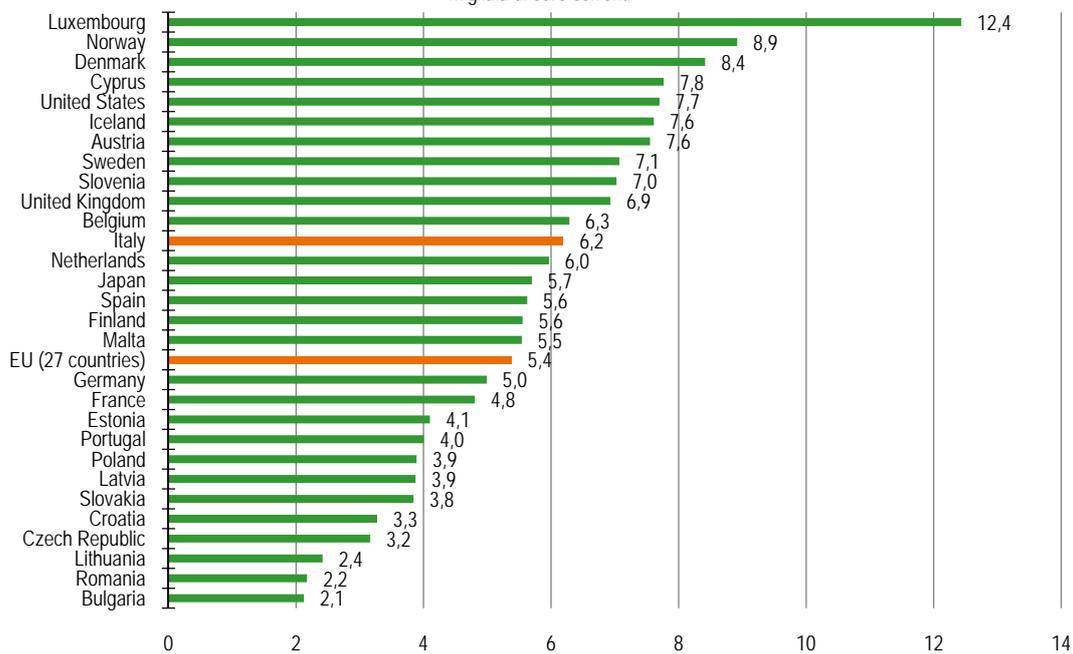
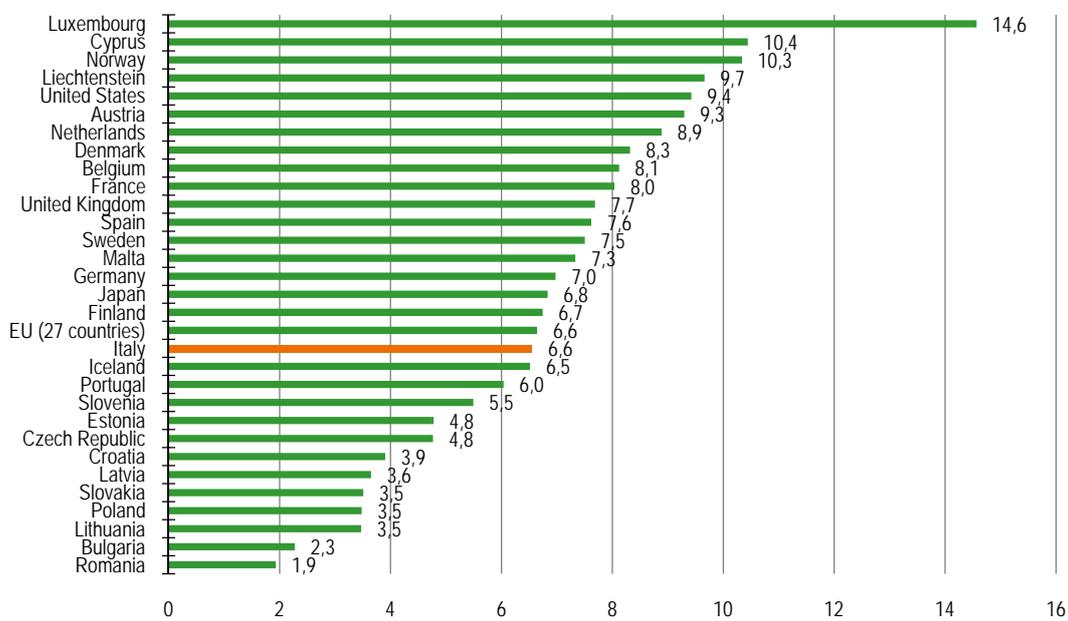


Grafico 6.12  
ISTRUZIONE PRIMARIA (ISCED 1): SPESA PER LE ISTITUZIONI DI ISTRUZIONE PUBBLICA E PRIVATA PER STUDENTE. 2009  
Migliaia di euro correnti



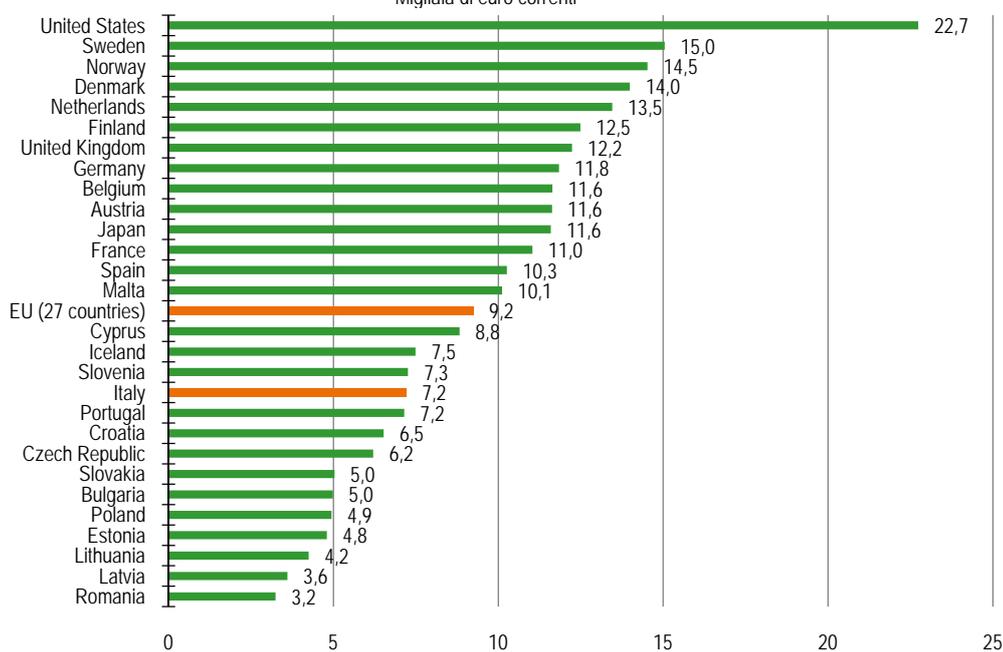
Fonte: Eurostat

Grafico 6.13  
ISTRUZIONE SECONDARIA (ISCED 2-4): SPESA PER LE ISTITUZIONI DI ISTRUZIONE PUBBLICA E PRIVATA PER STUDENTE. 2009  
Migliaia di euro correnti



Fonte: Eurostat

Grafico 6.14  
ISTRUZIONE SUPERIORE UNIVERSITARIA (ISCED 5-6): SPESA PER LE ISTITUZIONI DI ISTRUZIONE PUBBLICA E PRIVATA PER STUDENTE. 2009  
Migliaia di euro correnti



Fonte: Eurostat

## 6.3

### Le vulnerabilità del sistema d'istruzione

#### 6.3.1 *L'organizzazione dei fattori produttivi dell'istruzione sul territorio*<sup>65</sup>

L'utilizzo efficiente dei fattori produttivi e la loro distribuzione ottimale sul territorio sono due dimensioni problematiche strettamente connesse con la capacità del sistema di continuare a erogare una quantità e qualità soddisfacente di servizi (resilienza) anche a fronte di una diminuzione delle risorse disponibili per finanziarli. L'analisi del sistema d'istruzione toscano evidenzia in termini generali una efficace distribuzione dei fattori produttivi sul territorio, che si riflette in una elevata accessibilità al servizio ma d'altro canto emergono vulnerabilità e margini di razionalizzazione non trascurabili che riguardano sia il sistema di *governance*, sia le condizioni materiali, sia la distribuzione dei plessi e la gestione delle risorse umane. La sfida che il sistema ha di fronte, data la scarsità crescente delle risorse, è quindi quello di aumentare i livelli di efficienza senza procedere con tagli lineari, ma selezionando caso per caso e redistribuendo le risorse in modo più razionale. È un compito difficile, ma è l'unico possibile<sup>66</sup> se l'obiettivo è coniugare il risanamento dei conti pubblici con la qualità dei servizi offerti.

<sup>65</sup> I risultati presentati in questo paragrafo sono tratti dal "Rapporto sulla scuola e il territorio in Toscana" che IRPET ha concluso nel luglio 2012 quale attività comune con l'assessorato Scuola Università e Ricerca della Regione Toscana. Ad esso, per ragioni di spazio rimandiamo per l'approfondimento analitico e statistico.

<sup>66</sup> In presenza di tagli lineari ad essere penalizzati sono sia i soggetti virtuosi sia quelli meno: qualora il taglio sia rilevante o segua precedenti tagli, ciò rischia di tradursi per la prima tipologia in un ridimensionamento delle dimensioni sotto la cd soglia di *break event point*.

- *La governance*

Un primo elemento di criticità rilevante, che prefigura margini di efficientamento del sistema, riguarda la governance della programmazione scolastica, che in Toscana è caratterizzata dalla partecipazione di una molteplicità di soggetti istituzionali al processo decisionale. Si tratta di un modello partecipativo, che parte dal territorio secondo una logica di tipo *bottom-up* e che, fino al ciclo scolastico primario<sup>67</sup>, si fonda sulle cosiddette Conferenze Zonali. Ciò garantisce da un lato il raccordo e l'integrazione tra i diversi livelli istituzionali e gli attori sul territorio, ma rischia dall'altro di generare una programmazione eccessivamente localistica e conservativa, i cui limiti principali sembrano così sintetizzabili:

- una spiccata eterogeneità di funzionamento e dei risultati della governance programmatica, decentrata in ben 35 conferenze zonali e 10 province;
- una non sempre ottimale perimetrazione delle Conferenze zonali;
- una filiera decisionale troppo lunga, che prevede ben 5 diversi livelli: le scuole autonome, i Comuni, le conferenze zonali, le provincie, la Regione;
- la duplicazione dei momenti di concertazione e il rischio di burocratizzazione del processo decisionale.

Queste criticità sono amplificate dalla mancata devoluzione da parte dello Stato delle risorse umane, strumentali, economiche, che consentirebbe alle Regioni di poter esercitare le competenze legislative ed amministrative loro attribuite in merito alla programmazione della rete scolastica dalla riforma Costituzionale del 2001.

- *La distribuzione delle strutture sul territorio*

Un secondo elemento chiave di efficienza dell'uso dei fattori produttivi riguarda la loro distribuzione ottimale sul territorio. Da questo punto di vista la dotazione della rete scolastica toscana appare nel complesso coerente con la domanda di istruzione espressa dai territori, sia in livelli che in dinamica. La quota maggiore di scuole e studenti è collocata nel sistema metropolitano di Firenze, Prato e Pistoia e nella costa che si estende da Massa a Piombino. Viceversa, nelle Conferenze zonali a più bassa densità scolastica della Toscana meridionale, nelle aree collinari del sud della provincia di Pisa e in quelle appenniniche, si osserva una maggiore rarefazione sia della domanda che dell'offerta e una distribuzione dei plessi e delle classi fra comuni molto polarizzata e più disomogenea. In quelle aree, quindi, si pone un problema sia di scala che di distribuzione: non solo l'accessibilità ai servizi è mediamente più bassa, ma anche più disuguale. La correlazione fra il livello e la distribuzione delle classi per chilometro quadrato è infatti negativa (-0,49) e statisticamente significativa (Tab. 6.15).

Tabella 6.15  
CORRELAZIONE FRA LIVELLO MEDIO E DISUGUAGLIANZA DELLE CLASSI PER KM

	Classi per km**	Indice di disuguaglianza (Gini) delle classi per km***
Classi per km**	1	
Indice di disuguaglianza (Gini) delle classi per km***	-0,4973*	1

\* Coefficiente di significatività al 5 per cento, \*\* Misurato a livello di conferenza zonale, \*\*\* Misurato all'interno dei comuni di ogni conferenza zonale.

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Ufficio Scolastico Regionale

Complessivamente, si riscontrano in Toscana elevati livelli di accessibilità al servizio dell'istruzione. Il 66% degli alunni complessivamente iscritti nella scuola dell'infanzia,

<sup>67</sup> Esso include: scuole dell'infanzia, elementari e medie inferiori.

elementare e media inferiore risiede a meno di 1 km dalla scuola più vicina; solo il 3% in un raggio fra 5 e 10 km. Tuttavia la tabella 6.16 mostra livelli di accessibilità al servizio estremamente eterogenei sul territorio regionale. In generale, dall'analisi dei dati territoriali emerge una distribuzione del servizio scolastico condizionata dalla densità abitativa e che ricalca l'articolazione interna della Toscana e la sua polarizzazione delle attività socioeconomiche e delle scelte residenziali. Infatti, la copertura del servizio e l'accessibilità della popolazione residente risulta migliore nelle aree urbane centrali e nella fascia costiera, dove la concentrazione della domanda scolastica rende relativamente agevole offrire un servizio diffuso e prossimo alla popolazione che ne usufruisce. Maggiori criticità si riscontrano invece nella Toscana meridionale, in particolare per le province di Arezzo e Siena, dove ad una densità di popolazione inferiore si unisce una maggiore dispersione della residenza, circostanza che impedisce una collocazione ottimale dell'offerta senza incorrere in pesanti diseconomie di scala.

Tabella 6.16  
LIVELLI DI ACCESSIBILITÀ AL SERVIZIO DELL'ISTRUZIONE PRIMARIO E SECONDARIO\*

Conferenza	Provincia	% popolazione	% popolazione	% popolazione
Aretina	AREZZO	57	70	56
Casentino	AREZZO	53	62	61
Val di Chiana Aretina	AREZZO	53	54	54
Val Tiberina	AREZZO	39	49	58
Valdarno	AREZZO	60	68	66
Empolese	FIRENZE	64	69	54
Fiorentina Nord-Ovest	FIRENZE	81	78	67
Fiorentina Sud-Est	FIRENZE	53	53	43
Firenze	FIRENZE	92	97	97
Mugello	FIRENZE	61	62	62
Valdarno e Valdisieve	FIRENZE	65	67	49
Amiata Grossetana	GROSSETO	57	58	59
Colline dell'Albegna	GROSSETO	55	63	58
Colline Metallifere	GROSSETO	80	80	62
Grossetana	GROSSETO	71	73	58
Bassa Val di Cecina	LIVORNO	56	65	60
Elba	LIVORNO	60	55	65
Livornese	LIVORNO	84	92	82
Val di Cornia	LIVORNO	70	84	65
Piana di Lucca	LUCCA	59	75	46
Valle del Serchio	LUCCA	52	55	39
Versilia	LUCCA	73	85	74
Apuane	MASSA-CARRARA	83	88	66
Lunigiana	MASSA-CARRARA	56	57	46
Pisana	PISA	62	80	67
Val d'Era	PISA	64	70	59
Val di Cecina	PISA	55	56	60
Valdarno Inferiore	PISA	63	77	55
Pistoiese	PISTOIA	53	72	56
Val di Nievole	PISTOIA	66	67	65
Pratese	PRATO	78	91	80
Alta Val d'Elsa	SIENA	67	68	50
Amiata - Val d'Orcia	SIENA	76	63	64
Senese	SIENA	47	49	48
Val di Chiana Senese	SIENA	58	59	61
TOSCANA		68	75	65

\*Legenda: Sono evidenziate in rosso le conferenze zonali in cui la accessibilità alle scuole è molto critica (la quota di popolazione entro 1km dalla scuola dell'infanzia o elementare ed 1,5 km dalla scuola media inferiore dalla scuola inferiore è almeno del 40% più bassa della relativa quota regionale), in arancione quelle in cui la accessibilità è critica (la quota di popolazione entro 1km dalla scuola dell'infanzia o elementare ed 1,5 km dalla scuola media inferiore dalla scuola inferiore è più bassa della relativa quota regionale in un intervallo fra il 20 e 40%) e, infine, in verde quelle in cui la accessibilità è significativamente superiore alla media regionale (la quota di popolazione entro 1km dalla scuola dell'infanzia o elementare ed 1,5 km dalla scuola media inferiore dalla scuola inferiore è del 20% maggiore della relativa quota regionale).

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Ufficio Scolastico Regionale

- *Lo stato delle infrastrutture scolastiche*

Lo stato delle infrastrutture del sistema scolastico toscano appare oggi complessivamente sufficiente ma segnala altresì elementi di eterogeneità territoriale e criticità non trascurabili. Nel complesso le scuole toscane evidenziano uno stato di conservazione del patrimonio edilizio<sup>68</sup> medio alto, con l'84% degli studenti collocati in edifici che richiedono interventi di revisione nulla (37%) o non più che parziale (47%). Lo stato dell'edilizia è comunque molto differenziato per cicli e sul territorio. L'analisi per cicli segnala la particolare criticità della scuola secondaria superiore, mentre il dettaglio territoriale evidenzia una marcata eterogeneità di situazioni, con le criticità più forti concentrate nei territori della provincia di Lucca, Grosseto e Pisa. Nella tabella 6.17 sono evidenziate in rosso le conferenze zonali che presentano uno stato di conservazione degli edifici decisamente peggiore della media regionale, in arancione quelle con criticità media ed in verde le situazioni migliori rispetto alla media regionale.

Tabella 6.17  
DISTRIBUZIONE DELLA POPOLAZIONE PER STATO DELL'EDILIZIA SCOLASTICA NELLE CONFERENZE ZONALI  
% di popolazione studentesca in scuole con punteggio medio 1-4

Conferenza zonale	Provincia	Materne	Elementari	Medie	Superiori
Aretina	AREZZO	0	4	3	10
Casentino	AREZZO	19	6	14	0
Val di Chiana Aretina	AREZZO	3	18	4	22
Val Tiberina	AREZZO	0	31	65	0
Valdarno	AREZZO	2	4	14	0
Empolese	FIRENZE	21	26	0	47
Fiorentina Nord-Ovest	FIRENZE	4	8	11	41
Fiorentina Sud-Est	FIRENZE	2	3	5	0
Firenze	FIRENZE	16	13	0	9
Mugello	FIRENZE	14	23	9	0
Valdarno e Valdisieve	FIRENZE	0	0	0	0
Amiata Grossetana	GROSSETO	16	9	7	0
Colline dell'Albegna	GROSSETO	18	33	22	0
Colline Metallifere	GROSSETO	11	25	2	0
Grossetana	GROSSETO	4	6	5	40
Bassa Val di Cecina	LIVORNO	0	0	0	0
Elba	LIVORNO	31	0	0	35
Livornese	LIVORNO	4	8	0	0
Val di Cornia	LIVORNO	0	0	0	0
Piana di Lucca	LUCCA	7	7	7	71
Valle del Serchio	LUCCA	6	11	23	79
Versilia	LUCCA	22	29	10	88
Apuane	MASSA-CARRARA	6	5	6	21
Lunigiana	MASSA-CARRARA	37	32	32	18
Pisana	PISA	6	10	10	36
Val d'Era	PISA	4	2	5	30
Val di Cecina	PISA	14	32	53	69
Valdarno Inferiore	PISA	3	3	13	0
Pistoiese	PISTOIA	5	3	14	2
Val di Nievole	PISTOIA	6	11	6	7
Pratese	PRATO	3	2	2	0
Alta Val d'Elsa	SIENA	24	0	0	0
Amiata - Val d'Orcia	SIENA	19	26	32	0
Senese	SIENA	13	16	13	10
Val di Chiana Senese	SIENA	22	12	11	0
TOSCANA		9	10	7	21

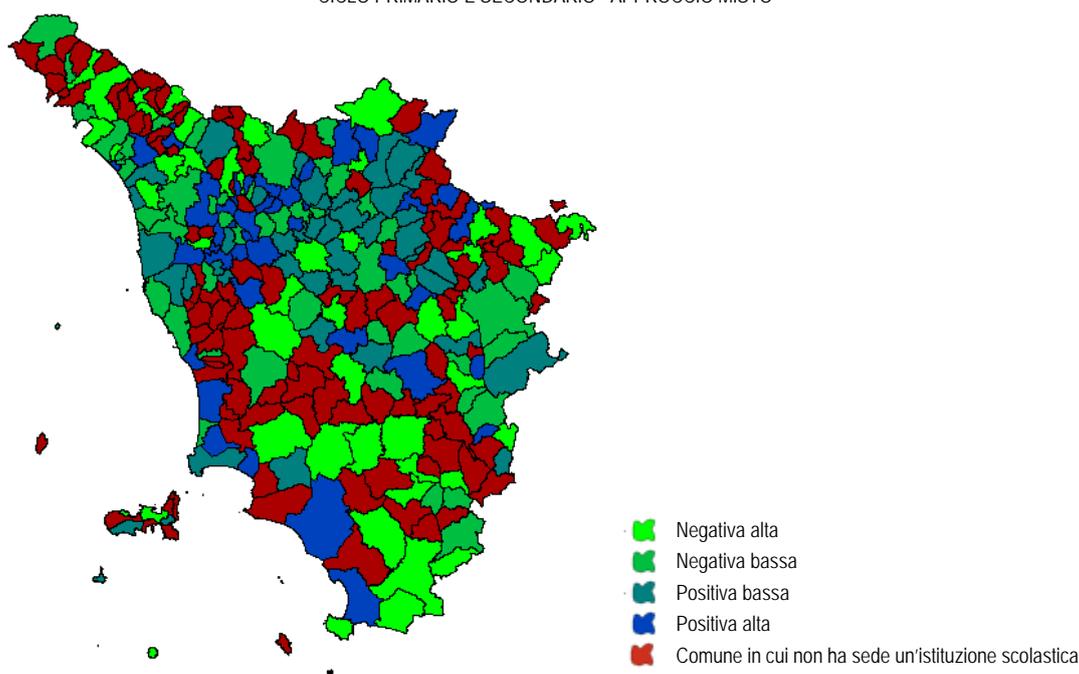
Fonte: elaborazioni IRPET su dati Ufficio Scolastico Regionale

<sup>68</sup> L'analisi dell'edilizia scolastica offre la possibilità di conoscere lo stato di ogni scuola in merito ad alcune caratteristiche sia di tipo edilizio (strutture portanti, soffitti, pavimentazioni, etc.), sia relativamente alle varie tipologie di impianto presenti all'interno della scuola.

- *La qualità e la distribuzione delle risorse umane sul territorio*

Sul fronte delle risorse umane impiegate nella scuola, le criticità sono molteplici. In primo luogo vi è la già citata questione dell'attribuzione del personale scolastico alle Regioni da parte del governo centrale, che storicamente ha determinato una cristallizzazione dell'allocazione territoriale del corpo docente, solo in parte corretta per effetto di singole contrattazioni fra le direzioni regionali e i dipartimenti centrali del Ministero dell'Istruzione. Nonostante che la bozza di intesa Stato-Regioni finalizzata all'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione in istruzione scolastica preveda che le Regioni subentrino agli uffici scolastici regionali nell'attribuzione del personale docente, attualmente la distribuzione delle risorse umane della scuola sul territorio continua ad essere prerogativa del governo centrale e pare non priva di margini di razionalizzazione. È quanto evidenziano i risultati, riassunti nella figura 6.18, di un'analisi recentemente svolta da IRPET per la nostra regione, che individua il fabbisogno locale dei docenti attraverso un modello che ne considera i principali fattori determinanti, ossia gli alunni, i curricula formativi e gli orari contrattuali e controlla per una serie di fattori contestuali rilevanti. Sia utilizzando un approccio normativo che un approccio di tipo puramente statistico, gli scarti dell'attuale distribuzione dei docenti rispetto a quella prefigurata dai due modelli predisposti da IRPET sono evidenti (IRPET, 2012b).

Figura 6.18  
VARIAZIONE % TRA I DOCENTI DA MODELLO E I DOCENTI DELL'A.S. 2011/2012 PER COMUNE DELL'ISTITUZIONE SCOLASTICA -  
CICLO PRIMARIO E SECONDARIO - APPROCCIO MISTO



Ma la gestione dei docenti non è migliorabile solo sul fronte allocativo. La riqualificazione della scuola passa infatti per la riqualificazione della professione di insegnante. Essa impone certamente l'adozione di nuovi criteri di selezione, di monitoraggio e valutazione della produttività e l'adozione di corretti schemi incentivanti della qualità della prestazione (Podgursky, 2011), ma non può non partire dalla constatazione della attuale scarsa valorizzazione del lavoro dell'insegnante nel sistema di istruzione italiano, almeno se lo si osserva in una prospettiva

comparata europea (Tab. 6.19), e dalla constatazione che la nostra classe insegnante è di gran lunga la più anziana in Europa. (Tab. 6.20). Anche in questo caso dunque emergono elementi di vulnerabilità, ma anche margini di razionalizzazione da tenere in considerazione per migliorare la sostenibilità degli obiettivi di investimento nel sistema dell'istruzione.

Tabella 6.19  
RETRIBUZIONE TAVOLARE DEGLI INSEGNANTI  
UNITÀ MONETARIA: DOLLARI, CONVERTITI DALLE MONETE NAZIONALI SULLA BASE DEGLI INDICI DI PARITÀ DI POTERE D'ACQUISTO (PPA)

	Insegnamento primario			Primo ciclo dell'insegnamento			Secondo ciclo dell'insegnamento			Anni necessari per arrivare alla retribuzione massima
	Retribuzione			Retribuzione			Retribuzione			
	Iniziale	15 anni	Massima	Iniziale	15 anni	Massima	Iniziale	15 anni	Massima	
Lussemburgo	51.799	74.402	113.017	80.053	111.839	139.152	80.053	111.839	139.152	30
Irlanda	36.433	60.355	68.391	36.433	60.355	68.391	36.433	60.355	68.391	22
Germania	46.446	57.005	61.787	51.080	62.930	68.861	55.743	68.619	77.628	28
Austria	30.998	41.070	61.390	32.404	44.389	63.781	32.883	45.712	67.135	34
Portogallo	34.296	41.771	60.261	34.296	41.771	60.261	34.296	41.771	60.261	34
Spagna	40.896	47.182	57.067	45.721	52.654	63.942	46.609	53.759	65.267	38
Belgio (Fl.)	32.429	45.614	55.718	32.429	45.614	55.718	40.356	58.470	70.382	27
Olanda	37.974	50.370	55.440	39.400	60.174	66.042	39.400	60.174	66.042	17
Belgio (Fr.)	31.545	44.696	54.848	31.545	44.696	54.848	39.415	57.613	69.579	27
Danimarca	46.950	54.360	54.360	46.950	54.360	54.360	47.664	62.279	62.279	8
R.U. Scozia	32.143	51.272	51.272	32.143	51.272	51.272	32.143	51.272	51.272	6
Finlandia	32.692	41.415	50.461	34.707	44.294	54.181	35.743	49.237	61.089	16
Francia	24.006	33.359	49.221	27.296	35.856	51.833	27.585	36.145	52.150	34
<b>MEDIA UE21</b>	<b>30.150</b>	<b>39735</b>	<b>47.883</b>	<b>32.306</b>	<b>42.967</b>	<b>50.772</b>	<b>33.553</b>	<b>45.442</b>	<b>53.956</b>	<b>24</b>
R.U. Inghilterra	32.189	47.047	47.047	32.189	47.047	47.047	32.189	47.047	47.047	10
<b>Italia</b>	<b>28.907</b>	<b>34.954</b>	<b>42.567</b>	<b>31.159</b>	<b>38.082</b>	<b>46.743</b>	<b>31.159</b>	<b>39.151</b>	<b>48.870</b>	<b>35</b>
Grecia	27.951	34.209	41.265	27.951	34.209	41.265	27.951	34.209	41.265	33
Svezia	30.648	35.349	40.985	30.975	36.521	41.255	32.463	38.584	44.141	..
Slovenia	29.191	35.482	37.274	29.191	35.482	37.274	29.191	35.482	37.274	13
Rep. Ceca	17.705	23.806	25.965	17.711	24.330	26.305	18.167	25.537	28.039	32
Estonia	14.881	15.758	21.749	14.881	15.758	21.749	14.881	15.758	21.749	7
Ungheria	12.045	14.902	19.952	12.045	14.902	19.952	13.572	17.894	25.783	40
Polonia	9.186	15.568	16.221	10.340	17.732	18.479	11.676	20.290	21.149	10
Slovacchia	12.139	13.964	15.054	12.139	13.964	15.054	12.139	13.964	15.054	32

Fonte: Eurydice

Tabella 6.20  
DISTRIBUZIONE DEGLI INSEGNANTI NELLE DIVERSE CLASSI DI ETÀ  
Valori %

	fino a 29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50 anni e più		fino a 29 anni	30-39 anni	40-49 anni	50 anni e più
<b>Italia</b>	<b>0,4</b>	<b>9,5</b>	<b>30,8</b>	<b>59,3</b>	Francia	8,2	30,5	29,0	32,3
Germania	4,2	20,5	25,0	50,3	Irlanda	9,8	32,7	25,5	32,0
Estonia	8,9	17,7	26,8	46,6	Ungheria	9,2	28,2	31,0	31,6
Olanda	12,1	19,1	22,9	45,9	Romania	19,9	29,3	20,5	30,3
Rep. Ceca	5,8	21,0	29,1	44,1	Slovenia	6,5	31,0	32,9	29,6
Austria	6,2	17,6	34,1	42,1	Spagna	6,0	29,3	35,4	29,3
Bulgaria	4,1	22,3	21,7	41,9	Regno Unito	20,3	28,6	23,6	27,5
Svezia	6,8	26,4	25,6	41,2	Lussemburgo	18,1	28,3	27,3	26,3
Lettonia	7,9	20,3	32,4	39,4	Polonia	13,6	35,7	28,3	22,4
Lituania	9,2	20,8	30,9	39,1	Portogallo	9,9	35,3	32,8	22,0
Slovacchia	13,4	25,5	23,4	37,7	Cipro	11,4	35,2	31,6	21,8
Finlandia	7,8	25,3	30,2	36,7	Malta	26,6	37,2	17,3	18,9
Belgio	16,2	25,2	25,5	33,1					

Fonte: Eurydice

### 6.3.2 *Il difficile rapporto tra domanda e offerta d'istruzione: asse formativo, sottoutilizzazione del capitale umano, mismatch orizzontale e verticale*

Come si è evidenziato nella rassegna della letteratura, non appena si indirizzi lo sguardo al rapporto tra istruzione e crescita emerge, accanto ad un problema sempre più grave di quantità di risorse investite e di efficienza nel loro impiego, la questione della qualità e in particolare dell'asse formativo della scuola, della sua capacità di intercettare la domanda proveniente dal sistema produttivo e di adattarsi al cambiamento tecnologico. Da questo punto di vista il nostro sistema di istruzione e formazione è apparso vulnerabile rispetto ai processi di globalizzazione, e al mutamento della *knowledge base* incorporata nei processi produttivi, fenomeni in atto ben prima della crisi, ma che la crisi ha ulteriormente accelerato, ha mostrato una scarsa capacità di adattamento al mutato contesto economico, risultando quindi oggi incapace di produrre e riprodurre quelle conoscenze e competenze che sono il prerequisito necessario, ancorché non sufficiente, per la crescita.

L'asse formativo della scuola, ancora fortemente ancorato al modello idealista e gentiliano, è stato infatti incapace di individuare, prima ancora che far propri e trasmettere, il nuovo mix di saperi trasversali e specialistici necessari a riprodurre le competenze per lo sviluppo. Il sistema dell'istruzione si è andato focalizzando sempre più su competenze generaliste (licei), mentre l'istruzione tecnica è andata progressivamente burocratizzandosi e "liceizzandosi", a causa della de-specializzazione dei curricula e della rarefazione del rapporto tra scuola e impresa (Associazione TreeLLLe, 2008). Pur essendo presenti forme di interazione scuola-lavoro quali stage, tirocini e visite aziendali, ha perdurato uno scollamento tra le esperienze extra scolastiche e l'ordinario funzionamento della scuola, che continua ad essere impostata in modo tradizionale anche nelle materie più professionalizzanti, sia per la mancanza di adeguati laboratori e macchinari, sia per una non sempre adeguata professionalizzazione dei docenti stessi (Associazione TreeLLLe, 2008; Ballarino, 2009). L'istruzione e formazione professionale, da parte sua, è invece penalizzata dalla continua e contraddittoria produzione normativa, da problemi di ordine finanziario e dalla concentrazione degli allievi meno dotati di capitale sociale, più svantaggiati, e problematici all'interno di questo percorso di istruzione, ciò che ulteriormente ne abbassa il prestigio. In generale non aiuta la mancanza di un organico e solido grado terziario dell'istruzione tecnica e professionale capace di rispondere alle aspettative di promozione sociale dei più dotati e meritevoli. Rovesciare una simile situazione richiede un profondo mutamento culturale, una maggiore consapevolezza dei vantaggi che conseguirebbero da un forte investimento nelle scuole tecniche e professionali ed un più generale ripensamento di tutto il sistema formativo, compreso quello universitario.

Un secondo aspetto riguarda invece la mancanza di un adeguato sistema di orientamento, che permetta alle famiglie di scegliere la scuola superiore conoscendo i bisogni reali del mercato del lavoro. Oggi le scelte scolastiche e universitarie tendono a rispecchiare in larga parte il *background* socio-culturale della famiglia di origine, con la conseguenza che molto spesso i figli dei laureati scelgono di frequentare il liceo (anche se non particolarmente motivati a farlo), mentre i giovani con capitale culturale più debole tendono ad essere traghettati verso scuole considerate di "rango inferiore", dopo le quali l'accesso all'università non sia una scelta obbligata. Gli insegnanti, dal canto loro, svolgono la funzione dell'orientamento in modo perlopiù approssimativo; basandosi sui risultati scolastici, indirizzano gli studenti verso un determinato tipo di scuola piuttosto che un altro sulla base della quantità d'impegno richiesto in ognuno. Affinché l'orientamento sia effettivamente efficace nel traghettare i giovani verso il percorso di studio più idoneo, si dovrebbe partire quindi da una revisione delle modalità secondo le quali viene formulato il consiglio orientativo da parte degli insegnanti, i quali più che ragionare sui risultati scolastici dovrebbero considerare le potenzialità e le attitudini del

giovane, indirizzandolo quindi verso un certo indirizzo di studi per le caratteristiche disciplinari e qualitative che questo presenta, piuttosto che per la quantità d'impegno richiesto (distinguendo tra scuole di "serie A", di "serie B" e di "serie C"). Un tale tipo di attività orientativa presuppone innanzitutto che sia trasmessa ai giovani una nuova cultura del lavoro, che dia eguale dignità a tutte le professioni, comprese quelle manuali, che spesso risultano scarsamente appetibili per fornendo in molti casi maggiori opportunità occupazionali.

Quando si analizzano le criticità del rapporto tra istruzione e sistema produttivo non si può trascurare l'altra faccia della medaglia, ovvero una struttura per professioni della domanda di lavoro decisamente poco qualificata<sup>69</sup>, sostenuta da un tessuto produttivo in cui imprese di piccole dimensioni, collocate perlopiù in settori tradizionali, mostrano uno scarso interesse a un investimento nelle risorse umane. Infine, non si dimentichi che in Italia manca un vero e proprio mercato, organizzato e regolato, che permetta l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, soprattutto qualificato. Tra il sistema di istruzione e il mondo del lavoro regna un vuoto quasi assoluto, il quale viene spesso riempito da forme personali di intermediazione (la famiglia, le conoscenze), che tendono a riprodurre quelle stesse iniquità (a livello di individui) e inefficienze (a livello delle imprese) che proprio l'istruzione dovrebbe permettere di attenuare.

Come risultato di questa divaricazione crescente tra istruzione-formazione e mondo produttivo si osservano oggi percorsi di transizione dalla scuola al lavoro sempre più lunghi e accidentati<sup>70</sup> e un *mismatch* accentuato tra le competenze apprese nel percorso di istruzione e formazione e le competenze effettivamente richieste dall'occupazione svolta. Ciò si sostanzia in un'allocazione delle risorse umane qualificate risorse umane in settori non coerenti con la preparazione professionale appresa nel percorso formativo (*mismatch* orizzontale), poiché molto spesso i giovani si orientano verso indirizzi di studi che riscuotono scarso successo presso le imprese<sup>71</sup>, le quali invece necessiterebbero di professionalità spesso difficili da reperire sul territorio<sup>72</sup>. Ancora più preoccupante è però il fenomeno dell'*overeducation* (*mismatch* verticale), che vede risorse umane qualificate impiegate in mansioni che non richiederebbero il titolo di studio in loro possesso, ma uno inferiore. Questa condizione, che nel 2011 riguarda in Toscana quasi un giovane su due (il 47,2%) nella fascia d'età 15-34, interessa in modo simile i diplomati (47,7%) e i laureati (45,5%) ed è più diffusa tra chi ha fatto studi generalisti<sup>73</sup> (Tab. 6.21).

<sup>69</sup> Secondo l'indagine Excelsior sui fabbisogni occupazionali delle imprese toscane per il 2011, il 42,4% della domanda di lavoro riguarda i diplomati e solo il 9,6% i laureati, mentre per il 12,6% interessa chi ha frequentato un corso di istruzione-formazione professionale e per il 35,4% chi ha completato al massimo la scuola dell'obbligo. È interessante notare, inoltre, come sia molto ampia (38,2%) la quota di diplomati che le imprese dichiarano di voler assumere indipendentemente dallo specifico indirizzo di studio intrapreso. Questo fenomeno rispecchia l'incertezza dei datori di lavoro relativamente alla rispondenza dei contenuti formativi di ciascun indirizzo di studi ai propri fabbisogni o comunque la volontà degli stessi di riadattare tali contenuti rispetto alle specifiche esigenze legate alla professione da svolgere in azienda.

<sup>70</sup> Per un approfondimento sulle dinamiche di transizione dalla scuola al lavoro e del *mismatch*, Rapporto sui giovani.

<sup>71</sup> Si pensi, ad esempio, che il 20% dei laureati toscani in Toscana ha svolto studi di impianto umanistico-sociale, che assorbono solo lo 0,5% della domanda di lavoro qualificato.

<sup>72</sup> Ad esempio, si rileva in Toscana un certo squilibrio tra domanda e offerta di laureati in ingegneria. I laureati in ingegneria industriale e elettronica/dell'informazione rappresentano meno del 9% del totale dei neolaureati, ma da soli assorbono un quarto della domanda regionale di lavoratori con titolo terziario.

<sup>73</sup> Dal punto di vista del tipo di formazione ricevuta, le differenze nella probabilità di *overeducation* sono abbastanza rilevanti sia a livello di diplomati che di laureati. Nel primo caso, non stupisce il maggior rischio di sottoinquadramento per i diplomati generalisti, che, non possedendo competenze specifiche, spesso si trovano a doversi adattare a occupazioni che richiedono solamente un titolo dell'obbligo. Anche tra i laureati, coloro che hanno scelto percorsi meno professionalizzanti (in primis quello umanistico-linguistico, ma anche quello economico-sociale) presentano probabilità di sottoinquadramento superiori alla media e decisamente preoccupanti.

Tabella 6.21  
GIOVANI 15-34 SOTTO-INQUADRATI PER CARATTERISTICHE PERSONALI E LAVORATIVE. TOSCANA, 2011

	Sottoinquadri	Incidenza % sul totale dell'occupazione
<i>Per tipo di istruzione:</i>		
Professionale	24.579,1	44,8
Diploma tecnico	44.733,35	46,5
Diploma liceo	24.263,2	55,6
Laurea tecnica	2.281,43	23,0
Laurea scientifica	6.073,68	35,7
Laurea economico/sociale	11.554,3	52,6
Laurea umanistico/linguistica	9.393,88	60,7
Altro o n.d.	1.190,3	30,5
<i>Per durata dell'attuale lavoro:</i>		
fino a 2 anni	46.888	51,4
2-5 anni	39.486	46,6
5+ anni	37.695	43,3
TOTALE	124.069	47,2

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT-FDL

Questo complesso di disfunzioni del percorso di transizione dalla scuola al lavoro e in particolare la sua eccessiva durata determinano un utilizzo sub-ottimale del capitale umano disponibile, con ovvie conseguenze per il sistema nel suo complesso. Sul fronte individuale, le conseguenze sono altrettanto importanti; nonostante un più elevato titolo di studio riesca ancora a garantire un vantaggio relativo nel trovare un lavoro, nel trovarlo coerente con le proprie aspettative e nel beneficiare di un salario più alto, in Italia il rendimento dell'istruzione è diminuito negli ultimi decenni (Isfol, 2012) ed è minore rispetto alla maggior parte dei paesi di pari livello di sviluppo (Checchi D., 2003; OECD 2006; Cingano e Cipollone, 2009). Se a ciò si aggiunge l'importanza delle reti di relazioni, piuttosto che dei meriti, nel determinare la probabilità di trovare un buon lavoro, è evidente che diminuisce in modo rilevante l'incentivo per le famiglie e gli individui ad investire in istruzione, in un circolo vizioso che ci allontana sempre di più dalla via alta di uno sviluppo di "qualità".

## 6.4

### L'impatto della crisi sul sistema di istruzione e sulla formazione di capitale umano

Una crisi di così vasta intensità e durata come quella ancora in atto in Toscana e in Italia non può non avere conseguenze negative e rilevanti in termini di formazione delle conoscenze e delle competenze, nonché di spendibilità delle stesse all'interno del mercato del lavoro. Tali conseguenze possono manifestarsi a più livelli: nell'accesso al sistema dell'istruzione, all'interno del sistema stesso e nel mondo produttivo.

Sul primo fronte, è immaginabile pensare che le famiglie toscane, influenzate dalla persistenza di un mercato del lavoro debole dal lato della domanda (orientata perlopiù verso basse qualifiche e poco propensa ad investire sulle giovani risorse umane) e condizionate dalla diminuzione del reddito disponibile, tendano a ridurre l'investimento nell'istruzione dei figli, contribuendo così ad allontanare ancora di più la Toscana dal raggiungimento degli obbiettivi di *educational attainment* posti dalla strategia di Europa 2020, in particolare quelli rivolti all'istruzione terziaria. Prime manifestazioni di questa poco auspicabile tendenza le si possono rintracciare osservando i tassi di passaggio dalle scuole secondarie superiori all'Università. Se

tra il 2005 e il 2010 i diplomati toscani dell'istruzione secondaria superiore sono aumentati del 5%, nel corrispondente periodo gli immatricolati toscani all'Università sono diminuiti del 6%, comportando una riduzione del tasso di passaggio 69% al 62% (Tab. 6.22). Tale effetto negativo si dispiega con più intensità nelle tipologie di istruzione, in particolare i rami tecnico e professionale, dove si concentrano gli allievi socialmente più svantaggiati, con minor *background* culturale e relazionale e carriere scolastiche più "difficili". Emerge dunque un problema di equità nell'accesso all'istruzione superiore, largamente documentato in termini strutturali dalla letteratura (Checchi e Flabbi, 2007) ma accentuato in misura rilevante dalla crisi.

Tabella 6.22  
TASSI DI PASSAGGIO DEI DIPLOMATI PER ANNO DI ISCRIZIONE ALL'UNIVERSITÀ. TOSCANA

	Ex Ist./ Scuole Magistrali	Istituti Professionali	Istituti Tecnici	Licei	TOTALE
2006/2007	51%	30%	62%	99%	69%
2007/2008	53%	26%	60%	96%	68%
2008/2009	56%	23%	57%	96%	67%
2009/2010	53%	24%	56%	94%	67%
2010/2011	55%	21%	53%	95%	66%
2011/2012	58%	19%	48%	91%	62%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati MIUR-Cineca

La crisi pone poi un problema di sostenibilità finanziaria complessiva del sistema dell'istruzione. Infatti, qualora il vincolo di bilancio imposto dalle condizioni della finanza pubblica italiana fosse fatto valere in modo lineare anche per il settore dell'istruzione e si dovesse dunque immaginare un profilo di spesa per istruzione declinante e poi stagnante nei prossimi 8 anni<sup>74</sup>, risulterebbe estremamente difficile non solo migliorare gli *educational attainment* secondo quanto previsto dalla strategia Europa 2020, ma anche solamente mantenere l'attuale qualità del servizio.

Infatti, già oggi emergono alcuni elementi critici che richiederebbero un aumento di risorse rispetto ai livelli attuali, ben inferiori alla media dei paesi UE a 27 e alla totalità dei paesi dell'area dell'Euro, escluso il Portogallo<sup>75</sup>. In primo luogo, si osservano oggi crescenti criticità in relazione alle condizioni del patrimonio edilizio della scuola, non più ignorabili, se si vogliono almeno garantire i livelli di sicurezza degli allievi stabiliti dalla normativa. Appare dunque difficile immaginare una stagnazione o addirittura una compressione della spesa per questo capitolo, che dovrebbe anzi essere ampliato per favorire un risanamento del patrimonio edilizio scolastico regionale. In secondo luogo, emergono delle criticità sul fronte della valorizzazione della classe docente, che oggi figura tra le meno pagate d'Europa. Non solo quindi la spesa per le risorse umane della scuola appare difficilmente comprimibile (e con essa la spesa totale, considerato che ne rappresenta il 70%), ma richiederebbe probabilmente di essere incrementata per valorizzare il lavoro della classe docente. Una strategia di razionalizzazione della spesa relativa alle risorse umane potrebbe quindi puntare a un ringiovanimento degli insegnanti, ciò che implicherebbe una riduzione della loro retribuzione media, crescente con gli anni di carriera.

<sup>74</sup> In coerenza con quanto previsto nella parte modellistica del presente contributo, redatta a cura di Leonardo Ghezzi.

<sup>75</sup> Il disinvestimento nel sistema dell'istruzione in Italia è documentato tra gli altri dal Rapporto Giarda dal titolo "Elementi per una revisione della spesa pubblica, dell'8 maggio 2009", che sottolinea la rilevante caduta della quota della spesa per istruzione avvenuta tra il 1990 e il 2009: dal 23,1% al 17,7%. Il documento è scaricabile all'indirizzo [http://www.palazzochigi.it/GovernoInforma/spending\\_review/rapporto\\_giarda.html](http://www.palazzochigi.it/GovernoInforma/spending_review/rapporto_giarda.html)

Se poi si immaginasse di volere migliorare gli *educational attainment* della nostra regione secondo quanto previsto dalla strategia Europa 2020, l'insufficienza delle risorse emergerebbe con ancora maggiore evidenza. Per comprenderlo, osserviamo ad esempio uno degli obiettivi centrali della strategia europea, quello che prevedrebbe un aumento della quota di laureati tra i 30-34enni dall'attuale valore del 21,9% al 40% entro il 2020. Tenendo conto delle proiezioni demografiche ISTAT per le coorti dei 30-34enni al 2020, ciò richiederebbe un aumento del numero di laureati toscani in quella fascia d'età pari al +63% (Tab. 6.23), da realizzarsi non solo attraverso la riduzione degli attuali livelli di abbandono scolastico e universitario ma anche con un aumento del numero di persone che usufruiscono del servizio dell'istruzione. Appare quindi evidente come tale obiettivo sia difficile da realizzare senza una crescita, se non proporzionale, comunque consistente della spesa in istruzione.

Tabella 6.23  
NUMERO DI 30-34ENNI TOSCANI IN POSSESSO DI LAUREA NEL 2011 E PROIEZIONI VINCOLATE AL 2020\*

	2011	2020*	Var. %
Numero di 30-34 enni residenti in Toscana	241.319	215.756	-11
Numero di laureati nella coorte dei 30-34 enni residenti in Toscana	52.849	86.302	63
% di laureati nelle coorti dei 30-34 enni in Toscana	21,9	40,0	18,1

\* Stime fondate sul vincolo del raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla Strategia Europa 2020. Il tasso di laureati tra i 30-34 enni nel 2020 è pari al livello minimo fissato come obiettivo = 40%.

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Ciò detto, è bene precisare che non vi è affatto una relazione lineare tra risorse investite nel sistema dell'istruzione e quantità e qualità dell'output, anzi tale relazione è tutt'ora ampiamente in discussione (Hanushek 2006). Vale quindi la pena puntare sulla razionalizzazione della attuale spesa in istruzione, con l'obiettivo di rendere finanziariamente meno incompatibili gli obiettivi di risanamento delle criticità più rilevanti, quelli di *educational attainment* e di tenuta della qualità del servizio.. Una strada potrebbe essere quella, già percorsa in questi anni sotto lo stimolo della normativa nazionale, di un aumento in media del rapporto tra studenti e insegnanti, ciò che passa necessariamente, a parità di curricula, per l'aumento del numero di alunni per classe. Tale rapporto, fortemente eterogeneo sul territorio anche in Toscana, non pare essere significativamente correlato con la qualità degli esiti formativi, come evidenziato da una stima delle determinanti degli apprendimenti scolastici (Tab. 6.24). Anche nel dibattito internazionale il legame appare debole, mentre più importante appaiono le condizioni di lavoro, gli schemi incentivanti e la qualità degli insegnanti (Hanushek 2011)<sup>76</sup>. Ciò segnala l'esistenza di margini di recupero di efficienza nell'uso delle risorse, ma anche la necessità di non procedere con tagli lineari. Infatti, tale rapporto non può essere aumentato molto al di sopra di soglie (i 30 alunni per classe) oltre le quali peggiora in modo sensibile la qualità dell'istruzione<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Cfr., anche Ehrenberg, et al., 2001; Krueger 2002; Kostantinopulos, Chung 2009); una evidenza empirica più robusta appare invece presente per quanto riguarda gli allievi più svantaggiati (Blatchford et. al. 2011).

<sup>77</sup> Si consideri ad esempio che a livello di scuola primaria il più basso numero medio di alunni per classe in Europa è fatto registrare dalla Lituania (15,3) ed il più elevato dalla Turchia (26,1), mentre l'Italia si colloca a quota 18,8. Per il livello ISCED 2 le medie inferiori, il numero medio più basso è fatto registrare dal Lichstein (16) e il più elevato dalla Germania (24,7), mentre l'Italia si colloca a quota 21,3.

Tabella 6.24  
 MODELLO DI REGRESSIONE CON VARIABILE DIPENDENTE LA PERCENTUALE DI RISPOSTE CORRETTE AI TEST INVALSI  
 NELLA CLASSE I DELLA SCUOLA SECONDARIA DI PRIMO GRADO. TOSCANA. 2011.

	Coefficienti	Valore t	Pr >  t
<i>Italiano</i>			
Intercetta	67,32	78,35	<.0001
Maschio	-2,83	-4,18	<.0001
Dimensione<20	-0,95	-0,86	0,39
Dimensione>24	0,12	0,16	0,88
ESCS	6,10	17,70	<.0001
% di stranieri in classe	-0,13	-3,67	0,00
<i>Matematica</i>			
Intercetta	48,33	52,35	<.0001
Maschio	2,77	3,85	0,00
Dimensione<20	-0,96	-0,84	0,40
Dimensione>24	1,35	1,68	0,09
ESCS	6,25	16,88	<.0001
% di stranieri in classe	-0,13	-3,42	0,00

Fonte: elaborazioni IRPET su dati INVALSI

C'è poi da considerare le modalità con cui la crisi impatta in termini strutturali sulla qualità dell'istruzione necessaria alla crescita di lungo periodo, ossia la questione dell'asse formativo della scuola. Da questo punto di vista la crisi costituisce un momento di accelerazione dei processi di globalizzazione e di transizione geografica dell'asse mondiale della crescita, ciò che inevitabilmente espone le economie di più antico sviluppo come la nostra a nuove sfide anche in termini di politiche sulla formazione delle conoscenze e delle competenze. La crisi rischia infatti di accelerare il processo di transizione socio-tecnica caratterizzato dal profondo cambiamento della *knowledge base* dei sistemi produttivi e di allargare ulteriormente il *mismatch* tra domanda e offerta di conoscenze e competenze da parte dei sistemi di istruzione e formazione (Ghignoni E., Verashchagina A.; 2012). Effettivamente vi è già evidenza di un inasprimento del fenomeno del *mismatch* verticale in Toscana, dove il sottoinquadramento è aumentato del 10,6% nel periodo 2008-2010 (Tab. 6.25). A tale dinamica può aver contribuito la natura settoriale della crisi, che, andando a colpire alcuni settori molti più di altri, ha espulso dal sistema produttivo figure difficilmente riassorbibili nel mercato del lavoro, a meno di un ridimensionamento professionale. Non è quindi un caso che il fenomeno sia trainato perlopiù dai diplomati che, colpiti più dei laureati dalla perdita di posti di lavoro nella manifattura, si sono trovati a dover ripiegare in posizioni inferiori a quelle potenzialmente accessibili col titolo secondario.

Tabella 6.25  
 INCIDENZA DEI SOTTOINQUADRATI (15+) PER TITOLO DI STUDIO

	Periodo 2008-2010		
	2008	2010	Var. % 2008/2010
Diploma	33,7%	38,1%	13,2%
Laurea	35,2%	36,6%	4,1%
TOTALE	34,1%	37,7%	10,6%

Nota: il cambiamento di classificazione delle professioni nella Rilevazione ISTAT a partire dall'anno 2011 rende impossibile un confronto puntuale con i dati degli anni precedenti. Per tale motivo, si è scelto di dividere il periodo della crisi in due sottoperiodi, uno in cui si adotta ancora la classificazione 2001 (periodo 2008.2010) e uno in cui si fa riferimento alla nuova classificazione 2011 (periodo 2011-2012).

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT-FDL

Infine, la crisi può impattare anche nella capacità e propensione delle imprese a investire nelle risorse umane. Già oggi tale investimento è estremamente limitato se visto in ottica comparata<sup>78</sup>, ma l'incertezza del quadro economico, unita ad una riduzione della liquidità a disposizione delle imprese, possono sicuramente determinare una sua ulteriore contrazione, andando a incidere negativamente sul tasso di accumulazione di conoscenze e competenze a danno del potenziale di crescita di lungo periodo del sistema produttivo regionale.

Vi è dunque la necessità di una politica dell'istruzione che guardi simultaneamente al rapporto tra domanda e offerta di competenze evitando accuratamente il rischio di identificare i fabbisogni espressi dal nostro sistema socio-economico con quelli effettivamente necessari allo stesso. È essenziale invece costruire un sistema di creazione delle conoscenze e competenze orientato alla *ridondanza* (Regini, 1996), nel quale i rapporti tra scuola e mercato del lavoro siano istituzionalizzati e le istituzioni formative producano un sovrappiù di competenze rispetto al fabbisogno espresso dalle famiglie e dalle imprese. Ciò in primo luogo perché senza vincoli istituzionali in un sistema produttivo quale è il nostro, caratterizzato dalla piccola impresa spesso posizionata in settori tecnologicamente maturi, il comportamento razionale del singolo agente (l'impresa, ma anche la famiglia) può condurre a un sottoinvestimento sistemico in istruzione e formazione, ciò che priva l'intero sistema economico di un fattore chiave dello sviluppo, ossia della capacità di assorbimento, applicazione e creazione di innovazione tecnologica (Streeck, 1994; Soskice, 1994; Ballarino 2009). In secondo luogo perché, in mancanza di meccanismi istituzionali strutturati di transizione dalla scuola al lavoro le reti parentali-amicali divengono, ed è ciò che si osserva in Italia e in Toscana, il principale canale di intermediazione fra domanda e offerta, rendendo così ancora più difficile e incerta la transizione verso l'occupazione, soprattutto per i giovani che non dispongono di adeguati *networks* sociali.

La costruzione di un ambiente istituzionale più organizzato, che avvicini la domanda e l'offerta di competenze e saperi a disposizione del sistema produttivo e dei territori è dunque un'operazione essenziale, pur se di grande complessità, per poter garantire da un lato equità non solo in termini di accesso, ma anche di rendimento dell'investimento in istruzione, e dall'altro per essere più competitivi nel nuovo mercato globale. È un obiettivo ambizioso, impossibile da perseguire senza una ferma volontà politica e una tecno-struttura che sia in grado di elaborare, coordinare e attuare la strategia di cambiamento, ma imprescindibile per mettere in grado la società italiana e toscana di fronteggiare le sfide che stanno loro di fronte.

## Riferimenti bibliografici

- Arrow K.J. (1962), *The Economic Implications of Learning by Doing*, Review of Economic Studies, n. 29, pp. 155-173
- Associazione TreeLLE (2008), *L'istruzione tecnica, un'opportunità per i giovani una necessità per il paese*, Quaderno, n. 8, Dicembre
- Aydalot P. (ed.) (1986), *Milieux Innovateur en Europe*, Groupe de Recherche European sur les Milieux Innovateurs (GREMI), Paris
- Aydalot P. e Keeble D. (eds.) (1988), *High Technology Industry and Innovative Environments: The European Experience*, Routledge, London

<sup>78</sup> In Europa la quota media di imprese che erogano interventi formativi è pari al 60%, contro il 32% del nostro Paese (ISFOL, 2009).

- Bartel A.P. e Lichtenberg F.R. (1987), "The Comparative Advantage of Educated Workers in Implementing New Technology", *Review of Economics and Statistics*, vol. 69, n. 1, pp. 1-11
- Becker G.S. (1964), *Human Capital*, Columbia University Press, New York
- Behrman J.R. e Birdsall N. (1983), *The Quality of Schooling: Quantity Alone is Misleading*, American Economic Review, American Economic Association, vol. 73, n. 5, pp. 928-46, December
- Bellet M., Colletis G. e Lung Y. (1993), "Introduction au Numéro Spécial sur l'économie de Proximité", *Révue d'économie régionale et urbaine*, n. 3, pp. 357-364
- Benhabib J. e Spiegel M. (1992), *The Role of Human Capital in Economic Development*, C. V. Starr Center for Applied Economics, New York University, Economic Research Report
- Berman E., Bound J. e Griliches Z. (1993), *Changes in the Demand for Skilled Labor within U.S. Manufacturing Industries*, NBER Working Paper, n. 4255
- Bils M. e Klenow P.J. (2000), "Does schooling cause growth?", *American Economic Review*, vol. 90, n. 5, pp. 1160-1183
- Blatchford P., Bassett P. e Brown P. (2011), "Examining the effect of class size on classroom engagement and teacher pupil interaction: Differences in relation to pupil prior attainment and primary vs. secondary schools", *Learning and Instruction*, n. 21, pp. 715-730
- Boldrin M. e Scheinkman J.A. (1988), "Learning by Doing, International Trade and Growth: A Note", in Anderson P.W., Arrow K.J. e Pines D. (eds.), *The Economy as an Evolving Complex System*, Reading, Addison Wesley, MA
- Bound J. e Johnson G. (1992), "Changes in the Structure of Wages in the 1980s", *American Economic Review*, n. 82, pp. 371-393
- Brunello G. e Checchi D. (2007), *Does school tracking affect equality of opportunity? New international evidence*, Economic Policy, October
- Brunello G., Checchi D. e Comi S. (2002), "Qualità della formazione scolastica, scelte formative, esiti nel mercato del lavoro", in *L'efficienza nei servizi pubblici*, Atti del Convegno organizzato dal Servizio Studi della Banca d'Italia, 11 Ottobre, Roma
- Camagni R. (1991), "Local Milieu, Uncertainty and Innovation Networks: Towards a New Dynamic Theory of Economic Space", in Camagni R. (ed.), *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, Belhaven Press, London
- Camagni R. (1995), *The Concept of Innovative Milieu and its Relevance for Public Policies in European Lagging Regions*, Regional Science, n. 74, pp. 317-340
- Camagni R. e Capello R. (2002), "Milieux Innovateurs and Collective Learning: From Concepts to Measurement", in Acs Z. de Groot H. e Nijkamp P. (eds.), *The Emergence of the Knowledge Economy: A Regional Perspective*, Springer, Berlin
- Camagni R. e Capello R. (2008), "Knowledge-based Economy and Knowledge Creation: The Role of Space", in Fratesi U. e Senn L. (eds.), *Growth and Innovation of Competitive Regions: The Role of Internal and External Connections*, Springer, Berlin
- Camagni R. e Maillat D. (2006), *Milieux Innovateurs: Théorie et Politique*, Economica/Anthropos, Paris
- Cecchi D. e Redaelli S. (2010), "Scelte scolastiche e ambiente familiare", in Checchi D. (a cura di), *Immobilità diffusa. Perché la mobilità intergenerazionale è così bassa in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Cecchi D. (1999), *Istruzione e mercato: per un'analisi economica della formazione scolastica*, Il Mulino, Bologna
- Cecchi D. (2003), "Scelte di scolarizzazione ed effetti sul mercato del lavoro", in Lucifora C. (a cura di), *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia*, Milano
- Cecchi D. e Flabbi L. (2007) *Intergenerational Mobility and Schooling Decisions in Germany and Italy: the Impact of Secondary School Tracks*, Discussion Paper Series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor, June

- Checchi, D., Ichino A. e Rustichini A. (1996), "More Equal but Less Mobile? Education Financing and Intergenerational Mobility in Italy and in the United States", CEPR Discussion Papers, n.1496
- Chinhui J., Kevin M. Murphy e Brooks P. (1993), "Wage Inequality and the Rise in Returns to Skill", *Journal of Political Economy*, n. 101, pp. 410-442
- Conti E. (2003), *Istruzione tecnico-professionale e sviluppo economico italiano tra età liberale e fascismo*, in Falchero A.M. e Mori G., *La storia e l'economia" Miscellanea di studi in onore di Giorgio Mori*, Lativa, Varese, vol II, pp. 207-230
- Davis S. e Haltiwanger J. (1991), *Wage Dispersion within U.S. Manufacturing Plants, 1963-86*, Brookings Papers of Economic Activity, Special Issue, pp. 115-180
- Di Patrizio F., Lo Conte M., Rottino F.M. e Tivoli A. (2010), *L'inserimento lavorativo dei giovani in Italia: una misura della qualità del lavoro dei diplomati delle scuole secondarie superiori*, WP, ISTAT
- Ehrenberg R. et al. (2001), *Class Size and Student Achievement*, *Psychological Science in the Public Interest*, vol. 2, n. 1, pp. 1-30
- Eicher Theo S. (1993), *Interaction Between Endogenous Technological Change and Endogenous Human Capital*, Columbia University, mimeo
- Euridice (2011), *National system overview on education systems in Europe and ongoing reforms*
- Eurydice (2011) *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe, 2009/10*, European Commission
- Galor O. (2011), *Unified Growth Theory*, Princeton University Press, Princeton, NY
- Ghignoni E. e Verashchagina A. (2012), *Educational qualifications mismatch in Europe, Is it demand or supply driven?* WP, Sapienza University of Rome
- Grossman Gene M. e Helpman E. (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge, MA
- Hanushek E.A. (2006), "School Resources", in Hanushek et al. (a cura di), *Handbooks of the Economics of education*, North-Holland, vol. 2, pp 865-908
- Hanushek E.A. (2010), *The High Cost of Low Educational Performance, The Long-Run Economic Impact Of Improving Pisa Outcomes*, OECD
- Hanushek E.A. e Woessmann L. (2011), "The Economics of International Differences in Educational Achievement", in Hanushek et al. (a cura di), *Handbooks in Economics, Economics of education*, Elsevier, vol. 3, pp 89-200
- Hujer R., Caliendo M. e Zeiss C. (2004), "Macroeconometric evaluation of active labour-market policy - a case study for Germany", in Descy P. (a cura di), *Impact of education and training, third report on vocational training research in Europe: background report*, CEDEFOP Cedefop Reference series, n. 54, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- IRPET (2012a), *Rapporto sulla condizione giovanile in Toscana*, Firenze
- IRPET (2012b) *Rapporto sulla scuola ed il territorio in Toscana*, Firenze
- ISFOL (2009), *Rapporto annuale 2009*, ISFOL editore, Roma
- ISFOL (2012), *Rapporto ISFOL 2012. Le competenze per l'occupazione e la crescita*, ISFOL editore, Roma
- Izushi H. e Huggins R., (2004), "Empirical analysis of human capital development and economic growth in European regions", in Descy P. (a cura di), *Impact of education and training, third report on vocational training research in Europe: background report*, CEDEFOP Cedefop Reference series, n. 54, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- Krueger A.B. (2002), *Economic Considerations and Class Size*, National Bureau of Economic Research WP, n. 8875
- Krueger A.B. e Lindahl M. (2001), "Education for growth: Why and for whom?", *The Journal of Economic Literature*, n. 39, pp. 1101-1136

- Levine R. e Renelt D. (1992), "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review*, vol. 82, n. 4, pp. 942-963
- Lucas R.E. (1988), "On the mechanism of economic development", *The Journal of Monetary Economics*, vol. 22, n. 1, pp. 3-42
- Lundvall B.-Å. e Johnson B. (1994), "The Learning Economy", *Journal of Industry Studies*, n. 1, pp. 23-42
- Mincer J. (1974), *Schooling Experience and Earnings*, Columbia University Press, New York
- Mincer J. (1989), *Labor Market Effects of Human Capital and of Its Adjustment to Technological Change*, Institute on Education and the Economy, Teachers College, Columbia University, New York
- Mincer J. (1991), *Human Capital, Technology, and the Wage Structure*, NBER Working Paper, n. 3581
- Nosvelli M. (2009), *La misurazione del capitale umano: una rassegna della letteratura*, WP Ceris-Cnr, n. 2
- OCSE-PISA (2009), *Programme for International Student Assessment*
- OECD (2004), *Education at a Glance. OECD Indicators*, Paris
- Podgursky M. (2011), "Teacher Compensation and Collective Bargaining", in Hanushek et.al. (a cura di), *Handbooks in Economics, Economics of education*, Elsevier, vol. 3, pp 279-314
- Ratti R., Bramanti A. e Gordon R. (eds.) (1997), *The Dynamics of Innovative Regions*, Ashgate, Aldershot
- Regini M. (2000), *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Laterza, Bari-Roma
- Regini M. (a cura di) (1996), *La formazione delle risorse umane. Una sfida per le "regioni-motore" d'Europa*, Il Mulino, Bologna
- Richard Nelson R. e Edmund S. Phelps (1966), "Investment in Humans, Technological Diffusion and Economic Growth", *American Economic Review*, vol. 56, n. 2, pp. 69-82
- Righi A., Sciulli D. (2012), *Durata dei processi di transizione scuola-lavoro: un confronto europeo*, WP presentato al convegno AIEL
- Romer P.M. (1986), "Increasing Returns and Long Run Growth", *Journal of Political Economy*, n. 94, pp. 1002-37
- Romer P.M. (1990), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, n. 98, S71-S102
- Ryan P. (2001), "The School-to-work transition: A cross-national perspective", *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n. 1, pp. 34-92
- Spence M. (1973), *Job Market Signalling* in *Quarterly Journal of Economics*, n. 87, pp. 355-374
- Stokey N.L. (1988), "Learning by Doing and the Introduction of New Goods", *Journal of Political Economy*, n. 96, pp. 701-17
- Wilson R.A., Briscoe G. (2004), "The impact of human capital on economic growth: a review", in Descy P. (a cura di), *Impact of education and training, third report on vocational training research in Europe: background report*, CEDEFOP Reference series, n. 54, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- Young A. (1991), "Learning by Doing and the Dynamic Effects of International Trade", *Quarterly Journal of Economics*, n. 106, pp. 369-405
- Young A. (1992), *A Tale of Two Cities*, NBER Macroeconomic Annual, MIT Press, Cambridge
- Young A. (1993), "Invention and Bounded Learning by Doing", *Journal of Political Economy*, n. 101, pp. 443-473

## 7. IL PROCESSO DECISIONALE

### 7.1 Assetti istituzionali e crescita: un legame ormai noto

Le istituzioni formali e le organizzazioni, insieme ai valori condivisi e alle regole comportamentali, costituiscono una delle determinanti dei comportamenti individuali e collettivi e, in tal senso, sono riconosciute da tempo come uno dei fattori in grado di influenzare la dinamica dello sviluppo economico.

Uno dei contributi più noti sul tema è quello di North (1994), che viene spesso considerato il “ponte” tra la vecchia e la nuova economia istituzionalista (Tridico, 2006), ma il concetto è sviluppato, pur con approcci diversi, sia all’interno degli studi sullo sviluppo locale, che nell’analisi delle scelte collettive, come pure nell’ambito dell’economia dello sviluppo.

Le istituzioni, intese qui più strettamente nel senso delle organizzazioni amministrative, regolano infatti buona parte delle interazioni sociali, riducendo l’incertezza, rendendo possibili gli scambi e favorendo lo sviluppo economico. Nella concezione di North, il costo totale di produzione che caratterizza un determinato contesto è dato dalla somma di due componenti: i costi di trasformazione, che derivano sostanzialmente dal costo dei tradizionali *inputs* quali lavoro, terra e capitale e i costi di transazione, vale a dire i costi monetari e non, necessari affinché lo scambio economico avvenga. Nell’approccio di North le istituzioni non sono necessariamente efficienti, quindi esse possono ridurre o accrescere i costi di transazione, che facendo parte dei costi di produzione condizionano la *performance* dell’economia. Per esemplificare, si può immaginare che l’imposizione di procedure burocratiche complesse e ridondanti comporti un innalzamento dei costi di transazione, mentre la fornitura di beni e servizi pubblici contribuisca alla loro riduzione, creando quelle economie di localizzazione che influenzano positivamente la produttività aziendale.

Assumere che le istituzioni possano essere efficienti e non efficienti e quindi esercitare un effetto positivo o negativo sulla *performance* del sistema economico, implica ammettere che le istituzioni possano e debbano essere cambiate. Secondo l’approccio della nuova economia istituzionale, il cambiamento tecnologico, l’evoluzione dei prezzi relativi dei fattori e il mutamento delle preferenze sono i fattori che possono rendere le istituzioni vigenti non più adatte a minimizzare i costi di transazione e dunque a spingerle al cambiamento. Contributi appartenenti al filone dell’economia dello sviluppo (cfr. Nugent e Lin, 1995), ma soprattutto a quello della *public choice* che fa capo al contributo iniziale di Buchanan e Tullock (1962) evidenziano invece come la rigidità istituzionale e la naturale inerzia nell’adattamento dei comportamenti degli agenti, oltre alla vera e propria presenza di comportamenti *rent-seeking* possano in realtà impedire anche per lunghi periodi di tempo l’adattamento istituzionale ai cambiamenti ambientali già avvenuti. Assetti istituzionali superati e inefficienti possono dunque resistere fin quando i rapporti di forza tra gruppi sociali interessati al loro mantenimento e gruppi sociali interessati al loro superamento rimarranno favorevoli ai primi.

Secondo molti studiosi della realtà economica italiana, il nostro paese e soprattutto alcune delle sue regioni avrebbero vissuto direttamente il percorso descritto con il passaggio da una situazione di efficienza istituzionale negli anni del decollo industriale ad una di persistenza di istituzioni inefficienti, che contribuiscono alla creazione di un vero proprio *lock-in*.

I lavori appartenenti al filone dello sviluppo locale, che possono essere fatti risalire all'analisi economica di Becattini (1975) e a quella più prettamente sociologica di Bagnasco (1977) e Trigilia (1986) hanno a lungo sottolineato il contributo positivo dato dal peculiare assetto istituzionale delle regioni della Terza Italia alla loro performance economica. L'attenzione è stata posta in particolare sulle caratteristiche delle istituzioni informali (presenza diffusa di competenze tecniche e organizzative, condivisione di valori politici, clima di fiducia reciproca), ma si è riconosciuto comunque un ruolo di rilievo anche alle strutture del governo locale che hanno sostenuto lo sviluppo investendo sul *welfare* locale e sulla dotazione di infrastrutture collettive, come pure favorendo lo scambio e la collaborazione tra i diversi agenti economici e la messa a sistema delle risorse locali.

A partire dagli anni '80, con il ristagno della crescita economica, l'effetto propulsore esercitato dal peculiare assetto istituzionale locale sembra essere invece entrato in crisi, fino a trasformarsi in un vero e proprio vincolo. Uno degli osservatori più critici in proposito è Calafati (2009), che sostiene che l'attenzione eccessiva posta dagli studi sullo sviluppo locale sugli aspetti istituzionali informali abbia indotto a trascurare il ruolo comunque rilevante svolto dalle strutture formali del governo territoriale. Lo sviluppo economico e il progresso tecnologico hanno prodotto trasformazioni territoriali di assoluto rilievo che non trovano più alcuna corrispondenza nei confini istituzionali, situazione da cui deriverebbe la crescente incapacità degli enti locali a governare i fenomeni socio-economici contemporanei. L'eccesso di fiducia nello "spontaneismo" dello sviluppo avrebbe dunque impedito un'evoluzione istituzionale coerente con quella sperimentata dai fenomeni reali. Il fallimento, secondo Calafati, sarebbe in primo luogo di tipo culturale e deriverebbe dalla sopravvalutazione, da parte di studiosi e *policy makers*, della capacità delle risorse locali di pervenire ad esiti desiderabili attraverso spontanei processi di "autorganizzazione territoriale". A conclusioni simili arriva un recente lavoro IRPET (Casini Benvenuti e Maltinti 2012) quando imputa la perdita di competitività del sistema imprenditoriale toscano non solo a caratteristiche interne alle imprese, ma anche a specificità del contesto in cui esse sono insediate, non più in grado di produrre quelle economie esterne che influiscono positivamente sulla *performance* aziendale, di solito strettamente legate alla quantità e qualità delle infrastrutture e dei servizi pubblici locali e quindi anche al grado di efficienza ed efficacia dei governi locali. Si evidenzia pertanto come un assetto istituzionale inadeguato per i costi che impone e per la scarsa capacità di incidere sui fenomeni reali si traduca, dunque, in una zavorra per le attività economiche che si trovano poi a dover competere sui mercati internazionali.

L'evidenza delle debolezze strutturali del contesto nazionale e regionale è andata infine crescendo di pari passo con l'apertura dei mercati e con la riforma del ruolo dei livelli decisionali sopranazionali e locali. Studi comparativi internazionali (cfr. Rodrik, 1999) hanno evidenziato come i sistemi economici che hanno registrato le *performance* peggiori nell'era della globalizzazione non sono quelli che non si sono aperti ai mercati internazionali, bensì piuttosto quelli che lo hanno fatto senza disporre delle opportune istituzioni economiche. L'Italia sembra proprio avere le caratteristiche del secondo caso. Il consolidamento del ruolo di promozione economica svolto dalla Commissione Europea ha indebolito il ruolo del governo nazionale e accresciuto quello dei governi locali, chiamati ad interagire direttamente con il livello europeo, affermando un nuovo sistema di produzione di politiche pubbliche che è stato definito "*multilevel governance*". Al contempo è stato potenziato il processo di decentramento amministrativo (il cosiddetto federalismo), che ha caricato di competenze e funzioni i livelli più bassi di governo, senza imporre una revisione né dei loro confini né della dotazione di risorse finanziarie e competenze, che sono semmai andate diminuendo a causa della stretta sulla spesa pubblica. Le ragioni della vulnerabilità dell'assetto del governo locale sembrano dunque

molteplici, come verrà meglio illustrato in seguito. Rifacendosi ancora a North, tuttavia, le condizioni più favorevoli per l'introduzione di riforme strutturali sono da individuarsi con i momenti di grave crisi, l'emergere di nuove coalizioni di interesse e il formarsi di nuove leadership.

## 7.2

### Natura dei costi della frammentazione amministrativa

La domanda di fondo che ci poniamo in questo contributo è se l'attuale assetto delle istituzioni formali, in particolare del governo locale, sia ancora adeguato in un duplice senso: se esso risponde a quelle che sono le sue finalità istituzionali (accrescere benessere dei cittadini e competitività delle imprese) e se lo fa utilizzando la minore quantità possibile di risorse, massimizzando cioè il rendimento istituzionale<sup>79</sup>. In altri termini ci chiediamo quanto l'attuale assetto del governo locale (confini, dimensioni e funzioni) risponda a requisiti di efficacia ed efficienza e quanto esso, invece, non rappresenti una debolezza strutturale che non consente al sistema produttivo di sviluppare a pieno le sue potenzialità, quindi un vincolo allo sviluppo futuro. In questo senso, l'attuale assetto potrebbe costituire una vulnerabilità del sistema socio-economico.

L'ipotesi su cui ci muoviamo è che un assetto istituzionale inefficiente imponga costi evitabili al sistema economico, che possono essere separati in due categorie concettuali: i costi espliciti, cioè contabilizzati nei bilanci degli enti locali e i costi nascosti, ovvero che non sono immediatamente quantificabili, ma rischiano di avere conseguenze di lungo periodo assai più rilevanti.

Nella prima categoria si possono inserire i costi di funzionamento delle strutture amministrative. Nella sua attività di produzione di beni e servizi locali, la pubblica amministrazione agisce di fatto come un'impresa, la cui efficienza è condizionata dall'organizzazione industriale assunta, ovvero da numero e dimensioni delle unità locali in cui è suddivisa la produzione (Petretto, 2008). La frammentazione in unità produttive di dimensione troppo ridotta implica moltiplicazione dei costi fissi di gestione e perdita di efficienza; nel caso in cui tale assetto non sia giustificato da particolari esigenze della produzione (forte eterogeneità della domanda di servizi pubblici locali nel caso degli enti pubblici) ciò si traduce nell'imposizione alla collettività di un costo evitabile. Per stimare l'entità di tali costi si è fatto riferimento alla composizione funzionale della spesa corrente delle amministrazioni comunali, assumendo come *proxy* dei costi di funzionamento degli enti la somma della spesa per lo svolgimento delle funzioni di amministrazione generale (costi della burocrazia) e di quella per il funzionamento degli organi istituzionali (costi della politica). La minimizzazione dei costi di funzionamento consentirebbe un recupero di risorse che potrebbe essere destinato o ad una riduzione della spesa pubblica e di conseguenza della pressione fiscale o ad un potenziamento

<sup>79</sup> Il tema è tipico dell'analisi delle politiche pubbliche. Per rendimento istituzionale si intende la capacità dell'amministrazione pubblica di raggiungere i propri fini istituzionali (efficacia) ricavando il massimo risultato dalle risorse disponibili (efficienza), quindi capacità di rispondere a problemi di rilevanza collettiva, senza spreco di risorse. Ci sono vari modi di valutare il rendimento istituzionale, di cui i più frequenti sono il confronto tra bisogni da soddisfare e risultati ottenuti (efficacia esterna) e il confronto tra risorse utilizzate e risultati ottenuti (efficienza). Gli studi sul rendimento istituzionale si sviluppano in maniera rilevante a partire dalla fine degli anni '70, quando la coesistenza tra apparati pubblici molto estesi (cresciuti con lo sviluppo del *welfare state* e con le numerose competenze assunte di conseguenza dal settore pubblico), crisi della competitività dei paesi a capitalismo maturo ed esplosione del debito pubblico induce a riflettere su costi e benefici dell'assetto istituzionale e proporre un *downsizing* del settore pubblico. Inizialmente viene proposto anche un accentuato decentramento delle competenze per avvicinarle alle comunità locali (teoria neocomunitaria), mentre più recentemente si propende per razionalizzazione e accorpamento di enti e livelli di governo.

dell'offerta di servizi pubblici locali da cui dipendono benessere delle famiglie e competitività delle imprese.

Nella seconda categoria rientrano i costi di non immediata quantificazione. L'idea di fondo è che l'eccesso di frammentazione del processo decisionale pubblico, non corrispondente alla reale articolazione territoriale dei fenomeni socio-economici, impedisce ai *policy makers* locali una perfetta comprensione della domanda di beni e servizi pubblici, spinge alla riproduzione di un'offerta tradizionale basata su beni e servizi a bassa specializzazione, induce ad una concorrenza fiscale di tipo predatorio, aggrava la crisi fiscale delle aree urbane centrali che si trovano ad offrire servizi ad una quota significativa di popolazione non residente, favorisce il localismo e impedisce l'attivazione di servizi strategici e innovativi di interesse generale, comporta moltiplicazione dei costi di transazione per i soggetti economici che devono interagire con la pubblica amministrazione. Alcuni esempi concreti di tali distorsioni sono ben evidenti anche nel caso toscano, basti pensare alla concorrenza esercitata dalle aree periurbane per la localizzazione di insediamenti altamente redditizi per i bilanci comunali (aree residenziali, grande distribuzione commerciale) e alla lunghezza dei processi decisionali pubblici inerenti invece la localizzazione di alcune grandi funzioni strategiche, come grandi infrastrutture di trasporto o insediamenti produttivi di dimensioni rilevanti.

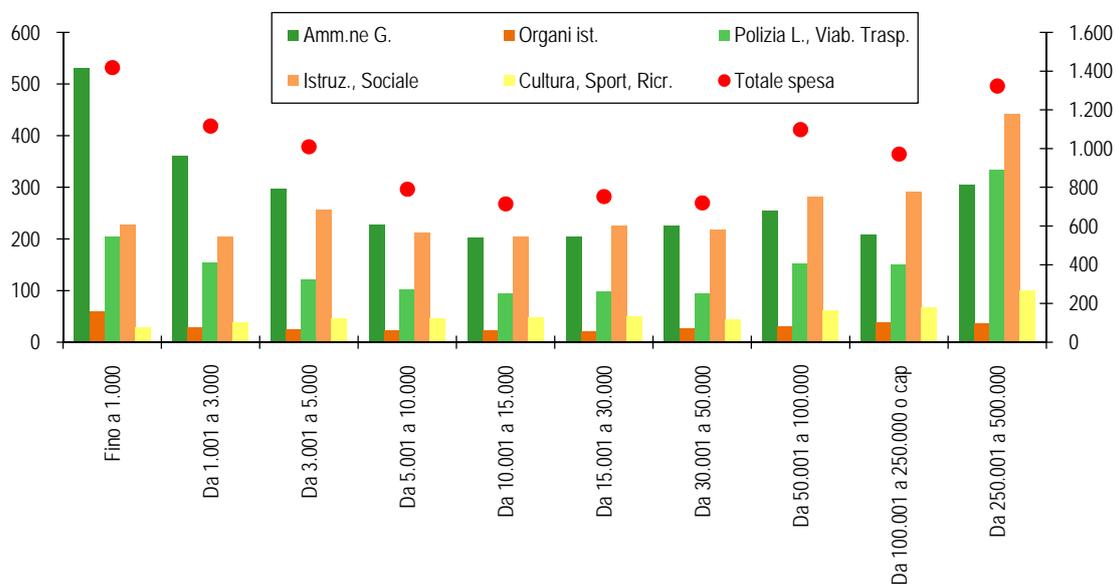
### 7.3

#### I costi di funzionamento dell'assetto istituzionale locale

I costi di funzionamento delle strutture rappresentano una voce di spesa strumentale, essi servono a "far funzionare la macchina", ma sottraggono risorse all'erogazione vera e propria dei servizi, di cui beneficiano famiglie e imprese. In più, come evidenzia l'analisi dei bilanci comunali (Graf. 7.1) e come è confermato anche da ricerche internazionali (Kalseth e Rattsø, 1995; Andrews e Boyne, 2009), tali costi sono molto sensibili alle economie di scala e dunque una dimensione più grande dei governi locali, qualora sia compatibile con la distribuzione territoriale di popolazione e imprese, comporterebbe sicuramente un recupero di efficienza.

In questo senso la regione Toscana rappresenta un contesto "privilegiato" per il fatto che da molti anni ormai si è sviluppata una riflessione analitica e amministrativa sulla necessità di superare i confini comunali storici e si sono proposte e utilizzate a fini analitici e di programmazione economica e sociale varie articolazioni territoriali di scala sovracomunale. In estrema sintesi si ricordano l'esperienza delle associazioni sovracomunali promossa alla fine degli anni '70, l'elaborazione dei Sistemi Economici Locali, a partire dai bacini del pendolarismo quotidiano (Sistemi Locali del Lavoro) per la programmazione dello sviluppo economico, l'individuazione delle Zone Socio-Sanitarie per la programmazione dei servizi socio-assistenziali ed educativi, la promozione di gestione associati sovracomunali, fino alla recente individuazione degli ambiti gestionali ottimali (L.R.68/2011).

Grafico 7.1  
COMUNI TOSCANI. SPESA CORRENTE PRO CAPITE COMPLESSIVA (SCALA DX) E PER ALCUNE FUNZIONI (SCALA SX), 2010



Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati dei Conti Consuntivi

La disponibilità di tali esperienze pregresse ci consente di affermare con sicurezza che le comunità reali attuali si estendono ben oltre i confini amministrativi, soprattutto nelle aree urbane più popolate e nelle zone che fanno da cerniera fra poli urbani e le aree distrettuali più vivaci, in cui la crescita insediativa è stata più intensa. Nell'esercizio di stima dei costi di funzionamento evitabili assumiamo dunque di voler adeguare i confini amministrativi in cui si svolge l'azione del governo locale ai nuovi confini reali delle comunità. Per approssimare le nuove comunità facciamo ricorso a due diverse ripartizioni territoriali: la maglia dei Sistemi Locali del Lavoro elaborata dall'ISTAT ad ogni censimento sulla base del criterio del bacino di massimo contenimento dei movimenti giornalieri casa-lavoro e quella delle Zone Socio-Sanitarie utilizzate correntemente per la programmazione di una parte importante dei servizi alla popolazione. La prima mappatura è di natura più strettamente funzionale, in quanto si basa sulla connessione tra aree della residenza e aree della produzione sulla base del comportamento quotidiano dei lavoratori, in cui è ipotizzabile si localizzi anche la domanda dei servizi di prossimità<sup>80</sup>. La seconda è una maglia di natura concertativa e deriva dalla prassi utilizzata dai comuni esistenti per programmare una delle funzioni di loro competenza di maggiore rilevanza (*welfare* locale). Le due mappature si differenziano soprattutto per il trattamento riservato all'area urbana fiorentina, estremamente ampia nel caso dei SLL per la forza attrattiva di lavoratori che ha il capoluogo regionale, coincidente con il comune attuale nel caso delle Zone Socio-Sanitarie per le quali la dimensione consistente dell'ente (370mila abitanti) giustifica il

<sup>80</sup> Le critiche metodologiche che recentemente sono state rivolte all'individuazione dei SLL sono infatti più di natura operativa che concettuale, attengono cioè a come si fissano le soglie o alla natura dei flussi di mobilità considerati, più che all'idea che un territorio "percorso" quotidianamente dalla popolazione possa essere considerato un'unità territoriale minima (cfr. Compagnucci 2009).

suo mancato accorpamento in un'area più grande. Entrambe le soluzioni hanno il pregio di approssimare con sufficiente ragionevolezza la realtà, anche se in un'ipotesi di riforma istituzionale veramente operativa andrebbe definito meglio l'assetto dell'area urbana fiorentina. Per rendere più completo l'esercizio, nella simulazione si tiene conto anche dello scenario previsto dalla recente L.R.68/2011 che promuove però l'accrescimento dimensionale solo dei comuni fino a 5mila abitanti.

Per approfondimenti sulla metodologia utilizzata per la simulazione si rimanda a Iommi (2013), mentre qui si ricorda in estrema sintesi che, dopo aver distribuito i comuni in classi dimensionali, si è provveduto a calcolare un costo di funzionamento per cittadino per ciascuna classe e ad attribuire tale costo ai "comuni simulati" sulla base delle tre maglia territoriali citate (SLL, Zone Socio-Sanitarie, Ambiti L.R. 68/2011). Poiché l'obiettivo dell'esercizio è di massimizzare l'efficienza si è deciso di prendere come parametro pro capite il valore corrispondente al primo quartile di ciascuna classe demografica, che concettualmente corrisponde al dato del gruppo dei comuni più virtuosi, che possono essere assunti come esempio di *best practice*.

I risultati della simulazione sono illustrati, separatamente per i costi della burocrazia e per i costi della politica, nelle tabelle 7.2 e 7.3.

Tabella 7.2  
SIMULAZIONE DELLA SPESA PER AMMINISTRAZIONE GENERALE

	Comuni Attuali 2010	Hp SLL	Hp ZSS	Hp LR68/11
N. enti	287	51	34	167
Spesa amministrazione generale (mil.)	885	788	746	824
Diff. Ass. su spesa 2010 (mil.)	-	96	138	60
Var. % su spesa 2010	-	10,9	15,6	6,8

Fonte: elaborazioni IRPET

Tabella 7.3  
SIMULAZIONE DELLA SPESA PER ORGANI ISTITUZIONALI

	Comuni Attuali 2010	Comuni attuali 2012	Hp SLL	Hp ZSS	Hp LR68/11
N. enti	287	287	51	34	167
N. amministratori	5.784	4.157	1.054	746	3.171
Indennità (mil.)	30	21	14	13	21
Costi di funzionamento (mil.)	79	73	30	32	72
TOTALE (mil.)	109	94	44	45	93
Diff. Ass. su amministratori 2010	-	-	-4.730	-5.038	-2.613
Var. % su amministratori 2010	-	-	-81,8	-87,1	-45,2
Diff. Ass. su spesa Tot. 2010 (mil.)	-	-	-65	-64	-16
Var. % su spesa Tot. 2010	-	-	-59,6	-58,7	-14,7
Diff. Ass. su amministratori 2012	-	-	-3.103	-3.411	-986
Var. % su amministratori 2012	-	-	-74,6	-82,1	-23,7
Diff. Ass. su spesa Tot. 2012 (mil.)	-	-	-51	-50	-1
Var. % su spesa Tot. 2012	-	-	-53,6	-52,8	-1,5

Fonte: elaborazioni IRPET

I dati mostrano chiaramente che l'adeguamento dei confini istituzionali del governo locale a quelle che sono le comunità reali comporterebbe un recupero di efficienza molto significativo. I costi della burocrazia (spesa per amministrazione generale) diminuiscono di 96 milioni di euro (-11%) nel caso della soluzione dei Sistemi Locali del Lavoro e di 138 milioni (16%) nel caso di quella delle Zone Socio-Sanitarie. La stima della riduzione dei costi della politica (spesa per organi istituzionali) è calcolata invece rispetto a due anni diversi (2010 e 2012) perché la necessità sempre più urgente di tenere sotto controllo la spesa pubblica ha spinto il legislatore a prevedere, anche ad assetto istituzionale invariato, una drastica riduzione del numero degli amministratori locali e dell'entità delle loro indennità. Il risparmio ottenibile dall'accorpamento dei comuni resta comunque significativo anche se paragonato alla condizione più virtuosa del 2012 (nell'ordine dei 50 milioni nel caso di Sistemi Locali del Lavoro e Zone Socio-Sanitarie) e presenta in più il vantaggio di mantenere governi locali più consistenti in termini sia di rappresentanti dei cittadini (numerosità dei consiglieri comunali) che di componenti degli organi di governo (composizione delle giunte), cui si associa di solito una maggiore capacità di intervento sulle problematiche locali. Se il termine di paragone è la situazione al 2010, così come certificata dai Conti Consuntivi, il risparmio connesso alla semplificazione istituzionale è ovviamente maggiore e varia dai 65 milioni di euro dei Sistemi Locali del Lavoro e delle Zone Socio-Sanitarie, ai 16 degli ambiti ex L.R.68/2011. In entrambi i casi, la soluzione degli ambiti ottimali ex L.R.68/2011 che è l'unica per il momento realmente operativa appare meno soddisfacente proprio perché si limita ad intervenire sui comuni di piccolissima dimensione.

Pur considerando che l'esercizio di simulazione ha previsto alcune semplificazioni dettate dalla disponibilità dei dati, è indubbio che una crescita dimensionale degli enti consentirebbe di liberare risorse in maniera significativa, rendendo possibili risparmi di spesa a parità di offerta di servizi.

#### 7.4

##### I costi connessi alla lunghezza del processo decisionale pubblico

Come già anticipato, una conseguenza sottovalutata del mantenimento di un assetto del governo locale fortemente frammentato è rappresentata da un lato dall'incapacità dei *policy makers* locale di cogliere appieno la domanda di servizi proveniente dal territorio e di farvi fronte con risposte più innovative e più specializzate, dall'altro l'imposizione di costi di transazione eccessivi e inutili a famiglie e imprese. Enti locali piccoli e frammentati possono al più ripetere l'offerta tradizionale dei servizi di base, ma non hanno la forza politica né finanziaria per imporre un *upgrading* delle funzioni svolte e, stante l'esigenza ormai stringente di ridurre la spesa pubblica, rischiano nel prossimo futuro di non aver più nemmeno le risorse per mantenere l'offerta vigente. Le innovazioni gestionali che si sono ormai affermate in molti ambiti dei servizi pubblici locali (società di capitali per la gestione delle *public utilities*, *contracting out* per la fornitura di servizi di prossimità o servizi inerenti il funzionamento degli enti, obblighi di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali sotto una certa soglia dimensionale, etc.), come pure l'affermarsi di un modello di governo più decentrato (federalismo amministrativo e fiscale, relazioni dirette tra livello istituzionale europeo e governi locali) e di un sistema di relazioni economiche più aperto e competitivo (globalizzazione dei mercati) rischiano inoltre di rendere "insignificanti" gli enti di dimensioni troppo ridotte, il cui peso decisionale all'interno di grandi strutture societarie e di fronte a importanti operatori economici o ai livelli di governo sovralocali appare estremamente ridotto. Questa particolare categoria di costi della frammentazione amministrativa rischia di avere effetti più dirompenti sullo sviluppo economico

futuro rispetto ai costi di gestione analizzati in precedenza. Essi minano direttamente la capacità decisionale degli enti e dunque la possibilità di governare i fenomeni reali. Enti di dimensioni demografiche troppo piccole (in senso assoluto, ma anche relativamente alla scala dei fenomeni reali da trattare) si traducono in dotazioni eccessivamente ridotte di capacità finanziarie e competenze professionali e risultano inefficaci nel creare quelle economie di localizzazione da cui dipendono benessere delle famiglie, competitività delle imprese, attrattività territoriale. Aree funzionalmente omogenee, ma frammentate in una molteplicità di enti di governo implicano poi disparità di trattamento nell'accesso ai servizi (criteri di selezione, tariffe), duplicazione delle procedure burocratiche, mancata fornitura di beni e servizi strategici di valenza sovralocale.

Gli enti di ricerca internazionali che effettuano rilevazioni periodiche sulle variabili istituzionali di contesto che influenzano la *performance* economica (*World Bank*, *OCSE*, *World Economic Forum*) prendono di solito in considerazione l'impatto degli adempimenti burocratici (numero di pratiche necessarie, tempi di ottenimento, costi monetari associati) sull'attrattività territoriale nei confronti degli investimenti economici internazionali e sulla produttività delle imprese localizzate. In genere si rileva che laddove le procedure amministrative sono lunghe e farraginose, la produttività è più bassa e l'incidenza dell'economia informale più elevata (*World Bank*, 2013); di contro interventi volti a rimuovere le regolamentazioni superflue e onerose e a ridurre la burocrazia inutile, abbassando il costo di fare impresa, creano un ambiente più favorevole allo sviluppo del settore privato. Le indagini citate, facendo di solito confronti fra Stati e talvolta fra alcune città non prendono però in considerazione in modo diretto il problema della frammentazione istituzionale, né quello della dimensione minima efficiente. Alcuni casi emblematici verificatisi a livello nazionale e regionale in relazione alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali (alta velocità ferroviaria, poli aeroportuali, impianti energetici o connessi al ciclo dei rifiuti) o alla localizzazione di funzioni produttive di scala rilevante (per la Toscana, il caso Laika in Valdelsa e il caso Ikea nell'area pisana) fanno ritenere invece come tale questione possa essere cruciale.

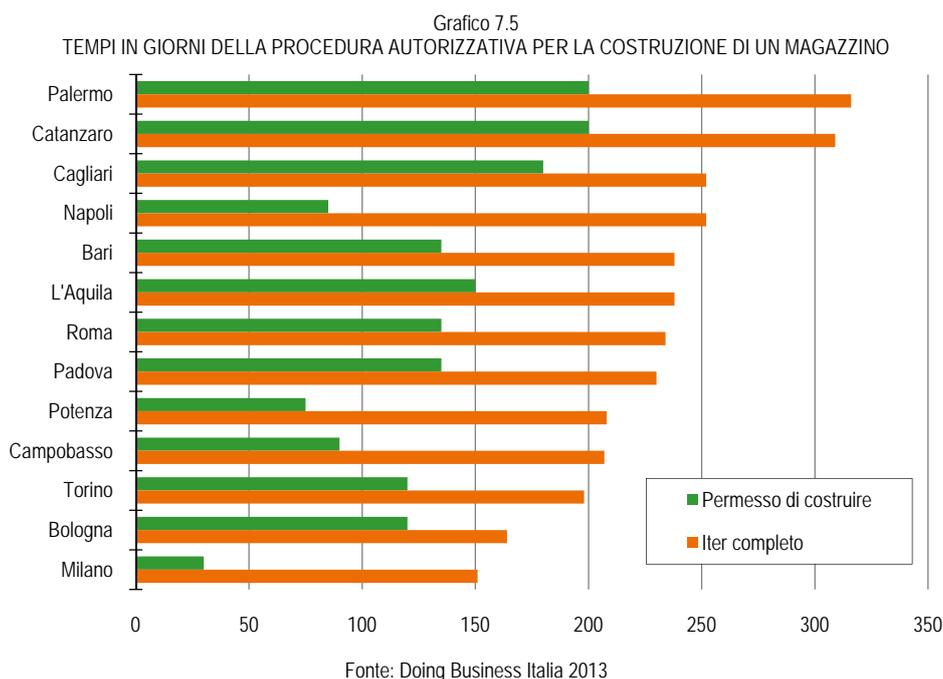
Uno dei temi più controversi è quello dell'adeguatezza degli attuali enti comunali (di dimensioni medie molto ridotte) a gestire in maniera efficace la pianificazione territoriale, soprattutto quando questa riguardi funzioni strategiche di scala sovralocale.

Anche il rapporto "*Doing Business in Italia*" (*World Bank*, 2013) include la fase di localizzazione territoriale tra quelle cruciali per il ciclo di vita di un'impresa e operativizza il concetto analizzando la procedura necessaria per l'ottenimento dei permessi edilizi per la costruzione di un magazzino in un'area periurbana. Le tappe procedurali necessarie sono quelle riportate nella tabella 7.4, mentre i tempi rilevati in 13 città italiane sono illustrati nel grafico 7.5.

Tabella 7.4  
TAPPE DELLA PROCEDURA AUTORIZZATIVA PER LA COSTRUZIONE DI UN MAGAZZINO

<b>FASE ANTECEDENTE ALL'EDIFICAZIONE</b>
Parere preventivo sulla conformità del progetto alla normativa antincendio (V.V.FF.)
Parere sanitario preventivo (ASL)
Permesso di costruire (Amministrazione Comunale)
Superamento dei requisiti richiesti dal rischio sismico (solo in alcune aree)
<b>FASE DI EDIFICAZIONE</b>
Procedure di collaudo dell'edificio
<b>FASE SUCCESSIVA ALL'EDIFICAZIONE</b>
Dichiarazione di inizio attività (SCIA) ai VVFF
Iscrizione fabbricato al catasto (Agenzia del Territorio)
Certificato di agibilità (Amministrazione Comunale)
Allacciamento ai servizi di pubblica utilità (rete idrica, fognaria e telefonica)

Fonte: Doing Business Italia 2013



Oltre a rilevare differenze significative tra le città analizzate, il lavoro mette in luce alcuni aspetti generali. In primo luogo sottolinea come le procedure che autorizzano la localizzazione degli insediamenti hanno il delicato compito di trovare il giusto equilibrio tra sostenibilità ambientale, sicurezza di persone e beni ed efficienza della normativa. Si tratta, dunque, di un ambito di *policy* particolarmente delicato. In secondo luogo, si riconosce che negli ultimi anni in Italia c'è stato uno sforzo di semplificazione procedurale che ha trovato i suoi punti qualificanti nella realizzazione dei SUAP (sportelli comunali che si occupano di fare da raccordo tra tutti gli enti pubblici necessari per l'autorizzazione di attività produttive) e nell'introduzione del principio del "silenzio assenso" per alcuni atti autorizzativi, una volta passato un certo periodo di tempo dalla richiesta. Infine, il rapporto fa un elenco degli aspetti che potrebbero essere ulteriormente migliorati, tra cui indica il potenziamento del ruolo di coordinamento fra amministrazioni svolto dai SUAP, l'ulteriore velocizzazione delle procedure di rilascio dei permessi di costruire soprattutto per insediamenti *standard*, l'ampliamento della possibilità di invio telematico delle pratiche, il miglioramento della trasparenza delle informazioni, anche attraverso la previsione di linee-guida per l'interpretazione della normativa, la sostituzione, laddove possibile, dei pareri autorizzativi con autocertificazioni di conformità redatte da professionisti.

Secondo alcuni esperti toscani<sup>81</sup>, invece, gli aspetti deboli del processo localizzativo delle imprese non starebbero unicamente nell'*iter* procedurale descritto dal rapporto *Doing Business*.

A loro parere le maggiori vulnerabilità sono riscontrabili in due diverse fasi, una relativa al più generale espletamento da parte dei comuni della funzione di pianificazione territoriale di loro competenza, una relativa invece alla capacità di rispondere a domande puntuali di

<sup>81</sup> Si ringraziano per le informazioni fornite Dario Franchini e Giuseppe Sardu, responsabili rispettivamente del settore urbanistica del Comune di Pisa e dell'ufficio di Piano Strategico dell'area pisana.

localizzazione da parte di attività produttive. Per quanto attiene alla prima fase, è noto che la frammentazione istituzionale, unita al particolare assetto della finanza locale, fortemente dipendente dalle entrate connesse all'attività edificatoria (oneri di urbanizzazione) e allo stock edilizio (IMU) non aiuta la collocazione razionale sul territorio di funzioni produttive, residenziali e infrastrutturali, ma rischia piuttosto di innescare dinamiche di concorrenza di tipo predatorio. La dimensione eccessivamente ridotta di alcuni enti, inoltre, non consente loro di elaborare in tempi certi e sufficientemente contenuti gli strumenti urbanistici. Come confermato da una recente ricerca IRPET (Agnoletti, 2012), i comuni di piccola taglia, pur gestendo un territorio generalmente meno complesso, impiegano mediamente 7 anni a fronte di 5 per la formazione del piano strutturale e del correlato regolamento urbanistico.

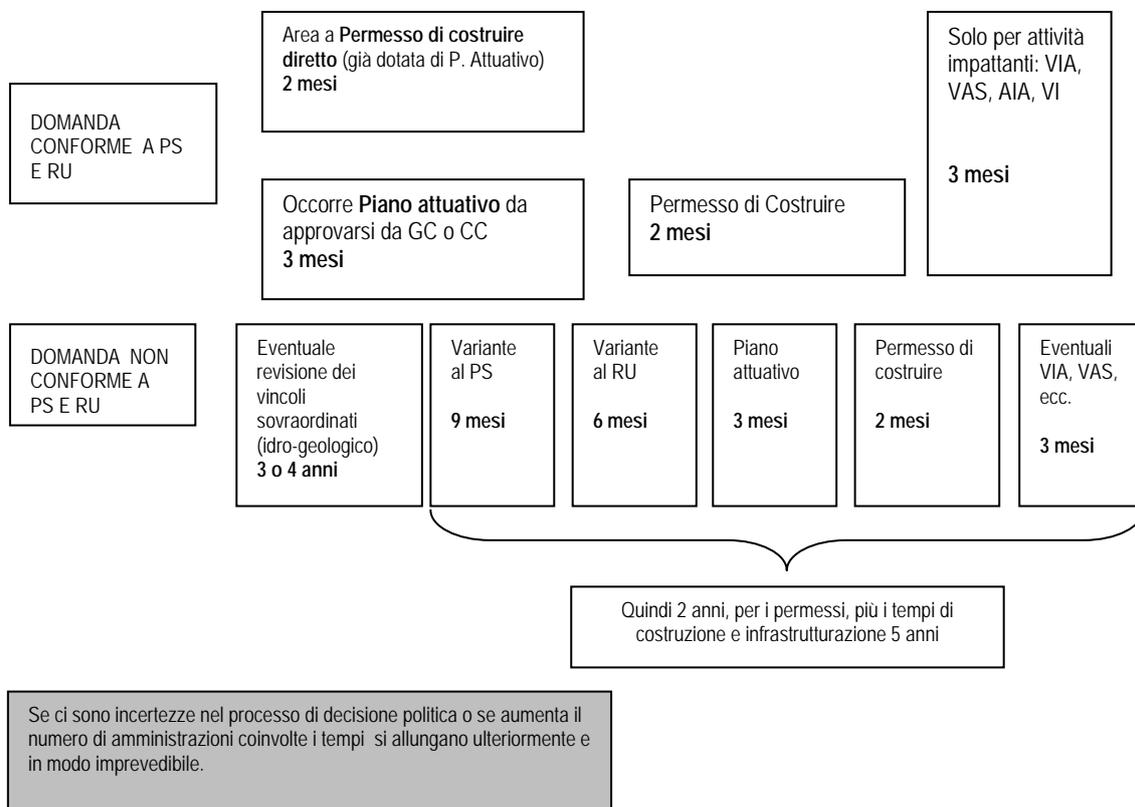
Le criticità relative alla seconda fase sono, se vogliamo, ancora più significative. Secondo gli esperti intervistati, gli enti locali esistenti, date le piccole dimensioni medie, hanno le competenze e gli strumenti per gestire localizzazioni di attività produttive di scala locale, quali attività di riparazioni al dettaglio, servizi alle famiglie e produzioni di piccola scala senza particolari criticità di natura energetica, ecologica o infrastrutturale, mentre non riescono a gestire richieste di localizzazione provenienti da imprese di maggiore portata. Queste ultime, inoltre, di solito entrano in conflitto con quanto previsto dagli strumenti urbanistici vigenti. Il vero snodo cruciale, da cui dipende la velocità di risposta della pubblica amministrazione è appunto la conformità o meno agli strumenti di pianificazione già esistenti (Piano Strutturale e Regolamento Urbanistico). Nel caso più favorevole di un'attività produttiva che chiede di localizzarsi in un'area già destinata alla funzione richiesta e che non presenta particolari criticità di impatto ambientale, 60 giorni sono sufficienti per ottenere il permesso di costruire e tutte le procedure autorizzative vengono gestite attraverso il SUAP (Schema 7.6). Si tratta dunque di un *iter* molto efficiente, se paragonato a quanto rilevato dal rapporto *Doing Business* per alcune città italiane.

L'*iter* invece diventa molto problematico nel caso di un'impresa che chiede di localizzarsi in un'area non prevista dagli strumenti urbanistici, tipicamente in un'area agricola in cui il prezzo del suolo è molto minore rispetto a quello delle aree produttive (in un rapporto di solito di 1:10). Appartengono a questo tipo i casi più frequenti nella realtà e che mettono in crisi la filiera decisionale pubblica. Un primo aspetto rilevante è capire se c'è la volontà politica o il consenso diffuso sufficiente per spingere il governo locale a "forzare" gli atti della pianificazione al fine di accogliere la richiesta. Spesso le posizioni sono articolate e nessuna opzione riesce ad ottenere il consenso sufficiente perché entrambe comportano dei costi: la rinuncia alla tutela di aree destinate ad altre funzioni nel caso di risposta affermativa, la rinuncia a benefici economici (opportunità di lavoro) e finanziari (oneri di urbanizzazione) in caso di risposta negativa. Il processo di decisione politica entra così in una fase di incertezza che può trascinarsi anche per anni<sup>82</sup>. Una volta giunti alla decisione su che cosa fare, i tempi della procedura tecnica di revisione degli strumenti di pianificazione hanno il vantaggio di essere più prevedibili, anche se possono risultare abbastanza lunghi al crescere del numero di modifiche da apportare e soprattutto al crescere della rigidità dei vincoli da rimuovere. Per esemplificare, una variante al Regolamento Urbanistico richiede in media 6 mesi, una al Piano Strutturale circa 9 mesi, se invece si tratta di richiedere la revisione di vincoli sovraordinati (di natura idrogeologica, ambientale o paesaggistica) possono essere necessari anche 3 o 4 anni e l'esito della procedura è altamente incerto. Per le ragioni di cui si diceva in apertura, di necessario bilanciamento tra

<sup>82</sup> Di solito poi la soluzione si trova quando interviene un livello di governo sovraordinato come è avvenuto nei casi di Ikea e Laika.

tutela territoriale ed efficienza delle procedure, c'è infine da chiedersi quanto sia auspicabile la forzatura di alcuni vincoli.

Schema 7.6  
FASI E TEMPI DI UNA DOMANDA DI LOCALIZZAZIONE DI ATTIVITA' PRODUTTIVA



Fonte: intervista a Franchini D. e Sardu G.

Nella situazione descritta la via di uscita meno costosa sia per le amministrazioni locali che per le imprese sarebbe quella di trovare un accordo su una localizzazione alternativa. Qui torna però ad essere decisiva la piccola dimensione media delle amministrazioni comunali: governi locali piccoli non sono in realtà in grado di proporre localizzazioni alternative, perché di solito le aree produttive con le caratteristiche richieste dalle grandi imprese non sono previste dai loro strumenti di pianificazione. Il vero *vulnus* di tutta la catena decisionale sta dunque nel fatto che il livello comunale, per le caratteristiche che ha attualmente, non è adeguato a gestire aree produttive di portata strategica, che dovrebbero cioè attrarre investimenti provenienti da fuori regione, destinati ad avere un impatto propulsivo sul sistema economico regionale. L'offerta di tali aree può essere adeguatamente programmata solo a livello regionale o di area vasta, attraverso la selezione di un numero molto ridotto di territori su cui concentrare investimenti pubblici di qualità. Solo in questo modo, cioè costruendo un'offerta piuttosto che limitandosi a rispondere ad una domanda contingente, potrebbe crescere l'efficienza del processo localizzativo, con benefici per tutti gli attori coinvolti in merito a sicurezza degli insediamenti e velocità delle procedure autorizzative. Unico punto critico della procedura descritta, a parere

degli intervistati, resterebbe quello della necessità di prevedere misure di compensazione economica per i comuni che vengono “esclusi” dalla possibilità di accogliere sul loro territorio grandi aree produttive. Ad assetto istituzionale immutato tale meccanismo di compensazione può essere ottenuto con gli strumenti della perequazione urbanistica, nel caso in cui si procedesse ad una semplificazione del livello comunale tramite accorpamento degli enti il problema risulterebbe invece in gran parte superato<sup>83</sup>.

## 7.5

### Conclusioni

L'analisi condotta sul caso toscano ha evidenziato come il permanere della frammentazione del governo locale a fronte di comunità reali oggi molto meno frammentate rispetto al passato e a fronte del nuovo ruolo assegnato ai livelli di governo subnazionali dal processo di decentramento e dall'apertura dei mercati comporti un'imposizione di costi rilevanti a carico della collettività. I costi evitabili sono di duplice natura, da un lato un eccesso di costi fissi di gestione che in una fase di necessità di riduzione della spesa pubblica non può più essere tollerato, dall'altro si hanno costi derivanti dall'inefficacia del processo decisionale pubblico che rischiano di avere conseguenze ancora più gravi. L'esercizio di simulazione condotto sul caso toscano ha quantificato intorno a 200 milioni di euro il risparmio in termini di costi di funzionamento ottenibile con la riduzione della frammentazione comunale, un dato finanziario di tutto rilievo, pari al 20% della spesa corrispondente con l'assetto istituzionale vigente. La riduzione della frammentazione avrebbe inoltre il vantaggio di accrescere anche l'efficacia dell'azione di governo svolta dagli enti locali, rimettendoli nella condizione di percepire correttamente i fenomeni reali, avere le risorse per tornare a coordinare i fattori dello sviluppo locale, assumere un peso decisionale maggiore nei confronti degli interlocutori economici e istituzionali di scala superiore.

### Riferimenti bibliografici

- Agnoletti C. (2012), *Ricostruzione delle ipotesi quantitative di crescita indicate dai piani strutturali e dai regolamenti urbanistici*, IRPET, Firenze
- Andrews R. e Boyne G. A. (2009), “Local Authorities Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities”, *Urban Studies*, n. 46, p. 739
- Bagnasco A. (1977) *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna
- Becattini G. (1975), *Lo sviluppo economico della Toscana, con particolare riguardo all'industrializzazione leggera*, Guaraldi, Firenze
- Buchanan J.M. e Tullock G. (1962) *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor
- Calafati A.G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma
- Casini Benvenuti S. e Maltinti G. (2012), *Il futuro della Toscana tra inerzia e cambiamento*, Donzelli, Roma

<sup>83</sup> A fianco dei casi critici già ricordati, si citano anche alcuni esempi di buone pratiche che si stanno sviluppando a partire dalla consapevolezza delle debolezze evidenziate. Tra i più noti si citano il processo partecipativo per la gestione dell'insediamento di un'attività turistica di grande scala nel territorio di Castelfalfi e la costruzione di strumenti urbanistici sovralocali nell'area pisana (PS dell'area pisana, Piano Attuativo intercomunale per l'area produttiva di Ospedaletto nei comuni di Pisa e Cascina).

- Compagnucci F. (2009), *I sistemi locali del lavoro nell'interpretazione dell'organizzazione territoriale: fondamenti teorici e limiti ontologici*, Università Politecnica delle Marche-Dipartimento di economia Quaderno di ricerca, n. 336
- Iommi S. (2013) *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, IRPET, Firenze
- Kalseth J. e Rattso J. (1995). *Spending and overspending in local government administration: A minimum requirement approach applied to Norway*, *European Journal of Political Economy*, Elsevier, vol. 11, n. 2, pp. 239-251, June
- Lippi A. (2003) *Rendimento istituzionale capacità politica*, Quaderni dell'associazione di studi e ricerche parlamentari, n. 13
- North D. C. (1994), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna
- Nugent J.B. e Lin J.Y. (1995), "Institutions and Economic Development", in Chenery H., Sruinivasan T.N. e Beherman J. (eds.), *Handbook of Development Economics*, North-Holland
- Petretto A. (2008) *La riforma della Pubblica Amministrazione in Italia secondo un approccio di Industrial Organization*, Mercato, concorrenza, regole, n. 1, pp. 87-115
- Rodrik D. (1999), *Making Openness Work*, John Hopkins University Press
- Tridico P. (2006), *Istituzioni economiche e cambiamento istituzionale tra vecchi e nuovi istituzionalisti*, Università Roma Tre- Dipartimento economico, Working Paper, n. 58
- Triglia C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese*, Il Mulino, Bologna
- Vannucci, A. (2001), "Politiche pubbliche, costi di transazione e diritti di proprietà" in Cubeddu R., Monceri F., Vannucci A. (a cura di), *Incertezza, istituzioni, ordine: le libertà individuali nell'età della globalizzazione*, Servizio Editoriale Universitario, pp. 59-81
- World bank (2013), *Doing Business in Italia*, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/italy/>