

Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione)
e XIV (Politiche dell'Unione europea)

***Documento di lavoro della Commissione europea:
consultazione sulla futura strategia “UE 2020”***

Audizione del Capo del Servizio Studi
di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia
Daniele Franco

Camera dei Deputati
23 febbraio 2010

Indice

1. Introduzione	2
2. La strategia di Lisbona: a che punto è l'Italia?	4
2.1 L'evoluzione di obiettivi e procedure	4
2.2 La posizione dell'Italia rispetto agli obiettivi di Lisbona e alla media UE15	6
3. "UE 2020": una crescita basata sulla conoscenza come fonte di ricchezza.....	9
3.1 Innovazione, ricerca e sviluppo	9
3.2 Istruzione.....	11
4. "UE 2020": coinvolgimento dei cittadini in una società competitiva.....	13
5. "UE 2020": un'economia competitiva, interconnessa e più verde	17
5.1 Concorrenza e competitività	17
5.2 Un'economia più verde.....	20
6. Conclusioni.....	22
Bibliografia.....	24

1. Introduzione

Con l'iniziativa "UE 2020" la Commissione europea mira a individuare una strategia comune per le riforme strutturali da attuare nel prossimo decennio nei paesi membri dell'Unione europea. "UE 2020" riprende le linee guida della strategia di Lisbona, avviata nel 2000 e integrata con nuovi strumenti nel 2005, con l'obiettivo di rafforzarne la governance e la capacità di conseguire gli obiettivi.

La proposta della Commissione è anche una risposta non congiunturale alla profonda crisi che ha investito le economie europee e riportato la produzione industriale ai livelli degli anni novanta, cancellando molti dei progressi conseguiti nella riduzione del tasso di disoccupazione e nel contenimento dei disavanzi e dei debiti pubblici. Gli effetti negativi della crisi possono essere durevoli: gli oneri derivanti dall'accumulo di debito pubblico si sommano a quelli indotti dall'invecchiamento della popolazione; l'aumento della disoccupazione e la flessione degli investimenti influiscono negativamente sulla dotazione di capitale umano e fisico e possono rallentare a lungo la crescita delle economie.

Nel passato biennio le politiche di bilancio e la politica monetaria sono state utilizzate intensamente per sostenere l'attività economica. Una riflessione sulle modalità di uscita da tali politiche di sostegno è già in corso, al fine di evitare un eccessivo accumulo di debito e pressioni inflazionistiche future; è importante anche individuare le politiche strutturali capaci di favorire una crescita sostenuta ed equilibrata delle economie europee. Tali politiche possono anche limitare gli effetti negativi sull'attività economica derivanti dal rientro dalle azioni anticicliche.

La strategia "UE 2020" è volta a creare un'economia "in grado di crescere più velocemente e in modo duraturo e di generare elevati livelli di occupazione e progresso sociale"¹. Le linee guida proposte dalla Commissione sono tre: una crescita basata sulla co-

¹ Commissione europea (2009a, p. 4).

noscenza; il coinvolgimento dei cittadini in una società competitiva; un'economia competitiva, interconnessa e più verde.

Le proposte della Commissione, sottoposte a una pubblica consultazione conclusasi a gennaio², cui ha partecipato l'Eurosistema³, hanno suscitato commenti largamente positivi. Verranno sottoposte al Consiglio europeo in tempi brevi.

La collaborazione a livello europeo nella definizione delle politiche strutturali è utile sotto molti profili. Essa può: accrescere il consenso per le riforme da attuare a livello nazionale, rendere più evidenti le esperienze migliori, consentire di tenere conto di eventuali esternalità positive (le riforme attuate in un paese possono avere effetti favorevoli in altri paesi). Inoltre, in alcuni comparti – le grandi infrastrutture continentali, la sicurezza energetica, la realizzazione del mercato unico – il livello d'intervento è necessariamente europeo più che nazionale. Molte iniziative però non possono che essere nazionali. La strategia "UE 2020" avrà successo solo se gli indirizzi generali concordati a livello europeo si tradurranno in interventi nazionali concreti. In Italia, dove i divari interni sono profondi, particolare attenzione dovrà essere prestata all'articolazione territoriale.

Questa Audizione affronta i temi indicati nella strategia "UE 2020" nella specifica prospettiva italiana. Dopo aver effettuato un sintetico bilancio dell'attuazione della strategia di Lisbona, si esaminano per il nostro Paese sia le conseguenze della realizzazione delle linee guida indicate dalla Commissione sia gli ostacoli che possono frapporsi al raggiungimento degli obiettivi. Non si intende formulare in questa sede un giudizio sulla strategia di Lisbona, che richiederebbe anche la discussione degli aspetti di governance, ma solo ricordare il mancato conseguimento di alcuni obiettivi rilevanti⁴. Il potenziale di sviluppo dei paesi europei e soprattutto dell'Italia non si è innalzato ai livelli necessari per fronteggiare le sfide poste dal progressivo invecchiamento della popola-

² Commissione europea (2010a).

³ European Central Bank (2010).

⁴ Il ritmo di attuazione delle riforme è stato lento e disuguale nei vari paesi e vi sono state carenze negli strumenti e nella comunicazione ai cittadini. Cfr. Commissione europea (2010b).

zione e dalla crescente integrazione dell'economia mondiale, oggi esacerbate dal considerevole aumento dei debiti pubblici conseguente alla crisi finanziaria.

2. La strategia di Lisbona: a che punto è l'Italia?

2.1 L'evoluzione di obiettivi e procedure

Nella primavera del 2000 il Consiglio europeo di Lisbona stabiliva l'obiettivo ambizioso di trasformare l'Unione europea nella più competitiva e dinamica economia del mondo, basata sulla conoscenza, capace di perseguire una crescita sostenibile con più e migliore occupazione, mantenendo la coesione sociale.

A tal fine si fornivano indicazioni su specifici obiettivi e strategie da perseguire in materia di riforma dei mercati dei beni e servizi, regolamentazione del mercato del lavoro e politiche di innovazione. Si prevedevano un esame incrociato tra paesi, nell'ambito dei comitati del Consiglio europeo, la definizione di linee guida annuali di politica economica e la formulazione di raccomandazioni specifiche per i singoli paesi⁵.

Al fine di facilitare l'analisi dei progressi compiuti e il confronto tra paesi, si stabiliva di individuare una serie di "indicatori strutturali" quantitativi, da utilizzare in una logica di benchmarking. Nel Consiglio europeo di Stoccolma del 2001 si stilava una lista di 35 indicatori, suddivisi in 5 aree: Andamenti macroeconomici, Occupazione, Innovazione e ricerca, Riforme economiche, Coesione sociale. Nel Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001 si aggiungeva una sesta area relativa alla Tutela dell'ambiente. Gli indicatori sono stati successivamente aumentati fino a raggiungere gli attuali 79. Tra questi è stata selezionata nel 2004 un lista di 14 indicatori da usare per i confronti più generali. Per un limitato numero di variabili sono stati formulati obiettivi quantitativi da conseguire entro il 2010 dall'Unione europea nel suo insieme, talvolta definiti al lancio della strategia, talvolta negli anni seguenti. In alcuni casi, i singoli paesi sono stati invitati a fissare propri obiettivi che fungessero da ancora della politica economica e sociale.

⁵ Si stabiliva inoltre di valutare i progressi compiuti in un rapporto annuale, il cosiddetto *Spring Report*, basato sui programmi di riforma dei singoli paesi.

Nell'area delle riforme economiche le indicazioni qualitative erano volte al completamento del mercato interno, alla riforma dei settori regolati e all'integrazione dei mercati finanziari. In generale, in tutte le aree l'attuazione delle riforme era finalizzata all'aumento del potenziale di crescita e del livello di occupazione, rispettando l'ambiente e tutelando la coesione sociale.

Nel 2005, anche alla luce di risultati economici generali non soddisfacenti e di problemi di attuazione, la strategia di Lisbona è stata rivista e rilanciata. L'enfasi è stata di nuovo posta sull'obiettivo del raggiungimento di una crescita economica elevata, attorno al 3 per cento annuo, sostenibile da un punto di vista macroeconomico e ambientale e caratterizzata dalla creazione di opportunità di lavoro di qualità.

Anche le procedure sono state riviste, prevedendo: la designazione di un Ministro responsabile per le riforme di Lisbona in ogni paese; la definizione di un programma comunitario di Lisbona, nel quale la Commissione delinea i progetti di riforma di livello europeo; la definizione di orientamenti di politica economica generali, con valenza triennale, riguardanti l'occupazione, le riforme dei mercati e gli andamenti macroeconomici, alla luce dei quali valutare i progressi compiuti ogni anno dai singoli paesi membri.

Pur non ridefinendo gli obiettivi di fondo della strategia di Lisbona, la comunicazione al Consiglio europeo del Presidente Barroso (2005) individuava tre principali aree di intervento: il miglioramento dell'ambiente economico con politiche infrastrutturali, di riforma della regolamentazione e di integrazione dei mercati; l'innalzamento della capacità innovativa e competitiva del sistema produttivo europeo, da raggiungere accrescendo il livello e la qualità della spesa in ricerca e sviluppo e la diffusione delle nuove tecnologie, anche al fine di garantire uno sviluppo sostenibile; la crescita dei livelli di occupazione, con politiche volte a incentivare la partecipazione e riforme degli strumenti di protezione del lavoro, migliorando la flessibilità di imprese e mercati del lavoro e tutelando la qualità dell'occupazione anche mediante investimenti in capitale umano.

Questo rilancio della strategia non ne mutava gli obiettivi di fondo, né metteva in discussione gli obiettivi in precedenza definiti, anche se appariva già chiaro che alcuni non sarebbero stati raggiunti nel 2010.

Le variabili per le quali era stato individuato un chiaro obiettivo quantitativo comprendono sia misure di risultato sia indicatori dello sforzo riformatore. Sono riassunte in dettaglio nella Ta-

vola 1, suddivise per area: Mercato del lavoro, Coesione sociale, Formazione, Innovazione e Ambiente. Alcuni obiettivi erano definiti in termini di politiche e di impegno di spesa; per la ricerca e sviluppo, in particolare, si stabiliva di innalzare la spesa al 3 per cento del PIL, portando a due terzi la componente privata.

2.2 La posizione dell'Italia rispetto agli obiettivi di Lisbona e alla media UE15

Ciascun paese avrebbe dovuto contribuire al perseguimento degli obiettivi definiti per l'Unione europea nel suo complesso, tenendo conto dei propri livelli di partenza e delle specifiche condizioni nazionali. Per gli obiettivi per cui sono stati definiti indicatori quantitativi a livello europeo è possibile valutare i progressi compiuti e la collocazione dell'Italia rispetto agli obiettivi fissati per il 2010 (i dati riguardanti l'Italia sono riportati nella Tav. 2, quelli riguardanti l'Unione europea a 15 (UE15), prima dell'allargamento del 2004, nella Tav. 3).

L'Italia mostra significativi progressi nel mercato del lavoro; in questo campo essa resta comunque lontana dal raggiungimento degli obiettivi fissati a Lisbona; lo era anche prima dell'esplicarsi degli effetti della crisi finanziaria. I progressi compiuti sono stati notevoli per il tasso di disoccupazione (sceso dal 10,1 per cento del 2000 al 6,7 del 2008) e per i tassi di occupazione sia maschile sia femminile (Figg. 1 e 2). Per la popolazione più anziana, i miglioramenti, pur significativi, sono stati inferiori a quelli registrati nella UE15, riflettendo la lenta crescita dell'età al pensionamento (Fig. 3)⁶.

I livelli di occupazione rimangono tuttavia lontani dalla media della UE15 e dagli obiettivi (Figg. 4-7). Gran parte della distanza è riconducibile ai livelli estremamente bassi di partecipazione al mercato del lavoro della popolazione del Mezzogiorno, in particolare di quella femminile. Nel Centro Nord il tasso di occupazione nel 2008 si collocava su un livello vicino a quello medio della UE15 (65,7 contro 67,3 per cento, a fronte di un obiettivo europeo per il 2010 del 70 per cento); nel Mezzogiorno restava su un livello largamente inferiore (46,1 per cento), con un progresso modesto rispetto al 2000 (1,7

⁶ Va tuttavia rilevato che gli interventi via via attuati per il sistema pensionistico, da ultimo il collegamento tra età legale di pensionamento e aspettativa di vita della popolazione, continueranno a spiegare i propri effetti nei prossimi anni.

punti percentuali). Il tasso di occupazione femminile nel Mezzogiorno era circa la metà dell'obiettivo europeo per il 2010 (60 per cento). Questi divari riflettono il ritardo di sviluppo delle regioni del Mezzogiorno e la difficoltà mostrata anche nell'ultimo decennio ad avviare un progresso di convergenza con le aree più sviluppate del Paese⁷. Il tasso di occupazione della popolazione più anziana rimane in tutto il Paese assai lontano dalle soglie fissate a livello comunitario, nonostante un aumento più consistente nel Centro Nord.

Non vi sono stati progressi nella lotta alla povertà⁸: tra il 2000 e il 2008, la quota di popolazione a rischio di povertà, ovvero con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito mediano nazionale, è aumentata dal 18 al 19 per cento in Italia e dal 15 al 16 per cento nella media della UE15⁹. L'incidenza della povertà presenta in Italia un valore tra i più alti della UE15 (Fig. 8); su tale situazione influisce l'elevata incidenza che si registra nel Mezzogiorno.

La quota dei giovani tra i 18 e i 24 anni privi di diploma di scuola secondaria superiore e non impegnati in attività formative si è ridotta significativamente (dal 25,1 per cento al 19,7), ma resta pressoché doppia rispetto all'obiettivo fissato per il 2010. L'Italia, nonostante i progressi compiuti, rimane un paese con un elevato tasso di abbandono scolastico prima del conseguimento della maturità (Fig. 9) e uno dei paesi con la più bassa incidenza di popolazione laureata, anche nelle fasce di età più giovani. Nel 2007 solo il 19 per cento delle persone tra i 25 e i 35 anni era laureato, contro il 32 per cento della media della UE15.

⁷ Banca d'Italia (2009a).

⁸ Si fa riferimento a una definizione della povertà in termini relativi, ossia al numero dei cittadini aventi un reddito inferiore a una certa percentuale del reddito nazionale mediano. Nel calcolo si tiene conto delle dimensioni e della composizione del nucleo familiare.

⁹ Queste statistiche si riferiscono ai redditi percepiti nell'anno precedente a quello della rilevazione. I valori riportati sono quindi relativi al 1999 e al 2007. Le stime sull'incidenza della povertà normalmente discusse nel dibattito nazionale non sono comparabili perché misurate con riferimento alla spesa per consumi e secondo metodologie assai differenti. Tra il 1999 e il 2007, l'incidenza della povertà secondo questa definizione è passata dall'11,9 all'11,1 per cento tra le famiglie e dal 13,1 al 12,8 tra le persone. Cfr. Istat (2000) e (2008).

La spesa in ricerca e sviluppo è cresciuta rispetto ai livelli del 2000, ma è ancora molto lontana dall'obiettivo enunciato (3 per cento del PIL). Nel 2008 era pari all'1,2 per cento del PIL italiano contro l'1,0 per cento del 2000; è passata dall'1,9 al 2,0 del PIL nella media della UE15 (Fig. 10).

Per quanto riguarda l'ambiente, l'Italia mostra un progressivo allontanamento dagli impegni sottoscritti con il protocollo di Kyoto, che per il periodo 2008-12 prevedevano per il nostro Paese una riduzione delle emissioni di gas serra del 6,5 per cento rispetto ai valori del 1990. Nel 2007 le emissioni italiane risultavano superiori del 6,9 per cento rispetto a quelle del 1990, con uno scarto dagli obiettivi prefissati di quasi 14 punti percentuali (Fig. 11). Lo scostamento è da imputare a una crescita delle emissioni in tutti i comparti; l'aumento è stato considerevole soprattutto nei trasporti e negli usi civili di energia, che non rientrano nel sistema europeo di negoziazione delle emissioni (*Emission Trading Scheme, ETS*)¹⁰. Anche la quota di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili – il secondo indicatore considerato – nel 2008 risultava significativamente inferiore rispetto all'obiettivo fissato per il 2010 (Fig. 12). La UE15 ha invece registrato un miglioramento di entrambi gli indicatori¹¹.

Un esame completo degli indicatori per il monitoraggio della strategia di Lisbona va oltre l'ambito di questa Audizione. Maggiori dettagli sono contenuti nei documenti del *Lisbon Methodology Working Group* del Comitato di politica economica della UE¹². Nel nostro Paese le linee guida della strategia di Lisbona, pur avendo favorito alcune iniziative settoriali, come ad esempio la riforma del mercato del lavoro, non sembrano

¹⁰ Cfr. Agenzia europea per l'ambiente (2009).

¹¹ Recenti valutazioni dell'Agenzia europea per l'ambiente, che incorporano la contrazione degli usi energetici legata alla crisi e considerano l'utilizzo dei meccanismi flessibili previsti dal protocollo di Kyoto, sono ottimiste circa il raggiungimento degli obiettivi europei sulla riduzione delle emissioni di gas serra. Cfr. Agenzia europea per l'ambiente (2009).

¹² Cfr. Codogno e Felici (2008).

avere innescato riforme strutturali in grado di innalzare il tasso di crescita potenziale dell'economia¹³.

Il riesame dei processi comunitari e l'iniziativa "UE 2020" potranno avere successo in Italia solo se si concretizzeranno in interventi nazionali capaci di elevare in modo duraturo il tasso di crescita della nostra economia. È in tale prospettiva che le prossime sezioni di questa Audizione ripercorrono concisamente le principali indicazioni che vengono dal documento comunitario.

3. "UE 2020": una crescita basata sulla conoscenza come fonte di ricchezza

Il rapporto della Commissione individua nell'economia della conoscenza il futuro economico e produttivo dell'Europa. È un'indicazione che tiene conto del contributo determinante che il capitale umano dà alla crescita economica¹⁴.

3.1 Innovazione, ricerca e sviluppo

Accrescere la propensione all'innovazione di un sistema produttivo non è facile. Come già sottolineato, nel 2008 la spesa in ricerca e sviluppo era in Italia pari all'1,2 per cento del PIL, ben lontana sia dall'obiettivo del 3 per cento enunciato nella strategia di Lisbona sia dal 2 per cento che si registra nella media della UE15. Nel confronto con gli altri paesi europei difetta soprattutto la componente privata (0,5 per cento del PIL, contro 1,1 per la UE15). Influiscono negativamente sia le peculiarità del nostro tessuto produttivo, in parte specializzato in filiere produttive a minore contenuto tecnologico e costituito da imprese relativamente piccole e meno propense a realizzare investimenti ad alto rischio come quelli in attività innovative, sia il limitato sviluppo di investitori e strumenti finanziari specializzati in attività innovative¹⁵.

¹³ Il DPEF per il periodo 2009-13 del giugno 2008 indicava per tale quinquennio una crescita annua del PIL potenziale dell'ordine dell'1,2 per cento.

¹⁴ Cfr. Visco (2009).

¹⁵ Bentivogli *et al.* (2009).

Le ricerche compiute dalla Banca d'Italia sulle trasformazioni del sistema produttivo italiano confermano il quadro generale, ma evidenziano anche segnali positivi nell'accresciuta tendenza delle imprese a investire nel rinnovamento della gamma dei prodotti, nel marchio, nella rete distributiva, nell'assistenza post-vendita e più in generale nell'innovazione di prodotto¹⁶.

L'utilità degli incentivi agli investimenti in ricerca e sviluppo non va sopravvalutata: l'esperienza che si trae dagli schemi utilizzati in passato suggerisce cautela. A fronte di oneri significativi per le finanze pubbliche¹⁷, i risultati sono stati relativamente modesti. Molte imprese che hanno usufruito degli incentivi avrebbero effettuato quegli investimenti comunque¹⁸; una maggiore efficacia degli incentivi si riscontra, in alcuni casi, per le imprese più piccole.

Un contributo può provenire dagli sforzi fatti per il cosiddetto "ritorno dei cervelli", con incentivi fiscali ai ricercatori che si trasferiscano in Italia dopo un periodo di studio e residenza all'estero. Tuttavia, difficilmente il nostro Paese potrà trasformarsi in un importatore netto di ricercatori se non miglioreranno le prospettive di lavoro e di ricerca offerte al complesso dei giovani con elevati livelli di qualificazione¹⁹. Nelle strutture universitarie permane una difficoltà a premiare l'eccellenza, anche per il prevalere di automatismi e avanzamenti per linee interne e sulla base dell'anzianità. Sono questioni strettamente legate alle regole di finanziamento e di governance delle università su cui un dibattito è oggi in corso nel Paese e in Parlamento.

¹⁶ Brandolini e Bugamelli (2009); Bugamelli, Cristadoro e Zevi (2009).

¹⁷ Sommando finanziamenti nazionali e regionali, nel periodo 2003-08 sono state destinate risorse per innovazione, ricerca e sviluppo per oltre 14 miliardi di euro, 3 miliardi nel solo 2008.

¹⁸ Confrontando le imprese che hanno ricevuto i sussidi erogati dal Fondo per l'innovazione tecnologica con le imprese che pur avendone fatto domanda non sono state né valutate né finanziate nei successivi cinque anni, si trova che le prime non hanno investito più delle seconde, né in capitale fisico né in capitale intangibile. Gli incentivi alla ricerca e sviluppo erogati in base a un programma della Regione Emilia Romagna non sembrano, nel complesso, aver creato investimenti addizionali di rilevanza significativa, anche se hanno indotto le imprese di minori dimensioni a effettuare investimenti aggiuntivi pari all'ammontare del sussidio ricevuto. Cfr. de Blasio, Fantino e Pellegrini (2009) e Bronzini e Iachini (2009).

¹⁹ Visco (2008) rileva che il rendimento degli studi universitari è in Italia tra i più bassi registrati nell'ambito dei paesi membri dell'OCSE.

Qualsiasi innalzamento della spesa in ricerca e sviluppo, sia esso affidato a incentivi e alla conseguente iniziativa delle imprese o a un intervento diretto delle amministrazioni pubbliche, non potrà che essere graduale, dovendo tenere conto delle compatibilità finanziarie e dell'esigenza di sviluppare adeguati meccanismi di valutazione.

3.2 Istruzione

Nel settore dell'istruzione l'Italia registra ritardi rispetto agli altri principali paesi europei. Sotto il profilo quantitativo, il nostro Paese rimane tra quelli con un elevato tasso di abbandono scolastico prima del conseguimento della maturità e con la più bassa incidenza di popolazione laureata, anche tra i più giovani. Sotto il profilo qualitativo, nelle indagini internazionali sull'apprendimento degli alunni condotte a varie età e diverse fasi del ciclo di studi, gli studenti italiani registrano ritardi significativi nel confronto internazionale a partire dalla media inferiore, specie nelle competenze matematiche e scientifiche²⁰ (Tavola 4).

Nella performance del nostro sistema scolastico si riscontrano ampi divari non solo tra i diversi corsi di studio (nell'istruzione secondaria superiore), ma anche tra aree geografiche e tra singole scuole dello stesso indirizzo (Figg. 13-16). I divari territoriali sono sistematicamente a sfavore del Mezzogiorno. Sono confermati anche dalle più recenti rilevazioni condotte dall'Invalsi, che evidenziano aspetti critici nel Mezzogiorno a partire dalla scuola primaria, anche nell'uso dell'italiano²¹.

La dotazione infrastrutturale, in particolare lo stato degli edifici scolastici, che sono in larga parte finanziariamente a carico degli enti locali, è sistematicamente peggiore nel Mezzogiorno. Le ampie differenze nell'apprendimento sono tuttavia solo in parte riconducibili alla dotazione di risorse: il principale "fattore produttivo" del sistema scolasti-

²⁰ Cipollone e Sestito (2010).

²¹ La scuola, soprattutto nel Mezzogiorno, non sembra inoltre riuscire a contrastare dinamiche di segregazione sociale che frenano lo sviluppo del capitale umano dei futuri cittadini e le loro prospettive di mobilità sociale. Nelle rilevazioni dell'Invalsi emerge nel Mezzogiorno una varianza relativamente elevata nei livelli di apprendimento tra scuole e tra classi all'interno della stessa scuola. Le differenze tra scuole e tra classi sono crescenti nel ciclo scolastico, ma sono evidenti sin dalle elementari. Cipollone, Montanaro e Sestito (2009).

co, il personale, è infatti distribuito in modo sostanzialmente uniforme rispetto alla distribuzione degli studenti.

Anche le carenze nella performance del sistema scolastico italiano non sembrano attribuibili a un livello di spesa ridotto nel confronto internazionale. Nel complesso dell'istruzione primaria e secondaria, la spesa risente di un elevato rapporto tra numero di docenti e numero di alunni. La retribuzione unitaria degli insegnanti non appare invece elevata; nello sviluppo di carriera dei singoli insegnanti la retribuzione è poco dinamica e ancorata esclusivamente a scatti automatici di anzianità.

Varie ricerche²² evidenziano come l'attuale sistema di governo del personale, l'assenza di filtri selettivi pregnanti e l'esclusivo ricorso a criteri di anzianità possano portare a una elevata instabilità negli incarichi annuali e a una scarsa motivazione degli insegnanti, a discapito della continuità didattica e dell'impegno dei singoli. La mancanza di adeguati incentivi a occuparsi delle scuole più difficili, in termini di contesto socio-economico e di caratteristiche degli alunni, ne accentua le problematicità.

In assenza di criteri omogenei di valutazione dell'apprendimento, le scuole e i docenti non sono in grado di valutare appieno i risultati conseguiti. Gli stessi studenti possono non rendersi conto di quali siano i loro limiti; i divari a livello geografico negli apprendimenti misurati sulla base di prove comparabili non trovano infatti riscontro nei risultati degli scrutini ufficiali²³. Solo recentemente si sono intrapresi passi verso una maggiore omogeneità dei criteri di effettuazione degli esami²⁴. Disporre di valutazioni dei risultati conseguiti dalle singole scuole appare importante per stimolare la diffusione delle buone prassi tra gli istituti scolastici e identificare le situazioni problematiche, nei confronti delle quali mettere in campo specifiche iniziative di sostegno.

²² Barbieri, Cipollone e Sestito (2008), Barbieri, Rossetti e Sestito (2010) e Cipollone, Montanaro e Sestito (2010).

²³ Montanaro (2008) e Cipollone, Montanaro e Sestito (2009).

²⁴ Nella scuola media inferiore, sono state sviluppate prove nazionali omogenee, svolte in sede di esame, rilevanti ai fini del conseguimento della licenza media.

La performance andrebbe definita in termini del “valore aggiunto” fornito dalle scuole, tenendo conto della composizione degli iscritti e delle condizioni del contesto in cui operano, per responsabilizzare le scuole oggetto di iniziative di sostegno e per premiare le scuole più efficienti piuttosto che quelle che operano in un ambiente sociale più favorevole. In questa ottica, i test di apprendimento dell’Invalsi sono somministrati all’ingresso e alla fine di un ciclo di studi.

Un primo utilizzo delle misure dell’apprendimento per guidare le scelte di politica economica è stato avviato in Italia all’interno del Quadro strategico nazionale sottostante i programmi di uso delle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo per il periodo 2007-13. L’attenzione è stata posta non tanto sulla riduzione della dispersione scolastica e il conseguimento di più elevati titoli di studio, quanto sul livello di competenze misurato, a livello regionale, dalle indagini PISA effettuate dall’OCSE. Le regioni meridionali, ove maggiori sono i ritardi, potranno usufruire in presenza di progressi significativi di una riserva di premialità a carico del FAS, con risorse aggiuntive per il rafforzamento del loro sistema scolastico.

In conclusione, gli obiettivi indicati a livello europeo potrebbero essere tradotti in obiettivi nazionali, che prevedano la convergenza dei livelli di apprendimento del Mezzogiorno verso quelli del Centro Nord. Le metodologie approntate dall’Invalsi e dal Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca per valutare l’apprendimento²⁵ potrebbero rappresentare i parametri per misurare i progressi conseguiti e potrebbero anche contribuire a realizzarli, fornendo rilevazioni obiettive, sistematiche e frequenti, su cui misurare la performance dei singoli istituti scolastici, stabilire un corretto sistema di incentivi, individuare le aree che richiedono interventi specifici²⁶.

4. “UE 2020”: coinvolgimento dei cittadini in una società competitiva

La Commissione europea pone l’accento sull’esigenza di favorire la creazione di posti di lavoro, anche per riassorbire la disoccupazione creata dalla crisi; occorre facilitare la

²⁵ Si vedano per esempio: Invalsi (2009a) e (2009b).

²⁶ Questa impostazione nella valutazione dei servizi pubblici è indicata in Draghi (2008).

mobilità e la riallocazione dei lavoratori. Cruciali sono la *flexicurity*, la formazione di capitale umano, la lotta alla povertà e all'esclusione.

Sono obiettivi particolarmente rilevanti nel caso italiano. Si è già accennato come i progressi più significativi, seppur parziali, nel conseguimento degli obiettivi di Lisbona si siano realizzati nel mercato del lavoro. Tra il 1995 e il 2008, secondo i Conti nazionali, l'occupazione è cresciuta del 15,7 per cento (3,4 milioni di persone). È aumentata la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto delle donne, ma anche dei lavoratori più anziani.

In una fase di crescita modesta del prodotto, l'aumento dell'occupazione è stato sostenuto dalla maggior flessibilità nell'utilizzo del lavoro. La diffusione dei contratti temporanei ha risposto all'esigenza delle imprese di variare l'input di lavoro senza incorrere nei costi associati all'impiego di lavoratori assunti a tempo indeterminato²⁷ e, nel caso delle collaborazioni occasionali, ha permesso di ridurre l'incidenza dei contributi sociali. Si è tuttavia accentuata la segmentazione del mercato del lavoro, che ha investito in larga misura i flussi dei nuovi entrati. Le retribuzioni al primo impiego sono scese in termini reali senza una compensazione in termini di una più rapida progressione salariale nel corso della carriera lavorativa²⁸.

Questi mutamenti nel mercato del lavoro non sono stati accompagnati da una riforma organica del sistema assistenziale e previdenziale che faciliti le transizioni da un posto di lavoro all'altro e attenui i costi individuali di una maggiore variabilità occupazionale.

Storicamente, la Cassa integrazione guadagni (CIG) è in Italia il principale ammortizzatore sociale. La CIG è uno strumento che rafforza e rende esplicito il ruolo assicurativo dell'impresa, limitando le interruzioni dei rapporti di lavoro. Nella sua componente ordinaria, è uno strumento giustificato sul piano dell'efficienza, in quanto limita gli effetti distruttivi sul

²⁷ Cipollone e Guelfi (2006).

²⁸ Si stima che nel decennio 1992-2002 il salario mensile all'ingresso nel mercato del lavoro sia diminuito di oltre l'11 per cento per i giovani di età compresa tra i 21 e i 22 anni e di circa l'8 per cento per quelli tra i 25 e i 26 anni, ritornando all'incirca sui livelli di vent'anni prima. Vi ha corrisposto un ampliamento significativo del divario retributivo con i lavoratori più anziani che, tra i primi anni ottanta e il 2004, è aumentato dal 20 al 35 per cento circa. Cfr. Rosolia e Torrini (2007).

capitale umano. Nel corso dell'attuale crisi è stata opportunamente estesa; il tasso di disoccupazione sarebbe stato più elevato di oltre un punto percentuale se i lavoratori collocati in CIG avessero invece perso il lavoro²⁹. In prospettiva, appare opportuno mettere in campo strumenti che aiutino i lavoratori a ricollocarsi in attività competitive anziché impegnare risorse per prolungare la durata di rapporti di lavoro in situazioni di crisi strutturali difficilmente reversibili.

L'indennità di disoccupazione ordinaria è il principale istituto assicurativo per chi perde il lavoro, ma è meno sviluppata che in altri paesi³⁰. Altri schemi, come le indennità a requisiti ridotti e quelle specifiche per l'agricoltura, hanno assunto il ruolo improprio di integrazione del reddito di lavoratori stagionali piuttosto che una funzione assicurativa. L'indennità di mobilità condivide i limiti settoriali e dimensionali della CIG straordinaria e, nella pratica, è risultata poco efficace nel favorire la ricollocazione dei lavoratori coinvolti.

Nel complesso, il sistema degli ammortizzatori sociali italiani si caratterizza per una spesa pari a circa un terzo di quella media europea³¹ e per una configurazione intricata che rende eterogenea la copertura assicurativa, a seconda del settore, della dimensione di impresa e del contratto lavorativo³².

L'Italia si differenzia ancor più nettamente dalla maggior parte dei paesi della UE per la bassa spesa per le politiche abitative e di contrasto all'esclusione sociale³³ e, in particolare, per l'assenza di una misura nazionale di sostegno al reddito per gli individui in dif-

²⁹ Banca d'Italia (2010).

³⁰ Draghi (2009).

³¹ Nel 2006, la spesa per trasferimenti alle persone in cerca di occupazione era pari allo 0,5 per cento del PIL a fronte dell'1,7 nell'area dell'euro e dell'1,4 nell'intera UE. Cfr. Puglia (2009).

³² Banca d'Italia (2009).

³³ Nel 2006 le prestazioni sociali per l'abitazione e contro l'esclusione sociale raggiungevano appena lo 0,1 per cento del PIL, contro una media dello 0,8-0,9 per cento nell'area dell'euro e nella UE; anche comprendendo l'intera spesa a favore delle famiglie e dei bambini, il rapporto rimaneva ben al di sotto della media europea: 1,3 contro 3,0 per cento del PIL. Cfr. Puglia (2009).

difficoltà economiche³⁴. Ciò si riflette in una quota di persone a rischio di povertà elevata nel confronto europeo (Fig. 8), soprattutto tra i minori di 18 anni³⁵.

Da vari anni si dibatte su una riforma organica del sistema di protezione sociale italiano, orientata a criteri di equità ed efficienza. Essa era stata esaminata nel 1997 dalla *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*. Nel 2009 essa è stata oggetto del *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*. È una riforma non facile, soprattutto per quanto riguarda l'introduzione di una misura di sostegno al reddito di chi è in condizioni di povertà. Oltre ai vincoli stringenti posti dallo stato delle finanze pubbliche e dalle difficoltà nella valutazione dei redditi dei cittadini, l'ampiezza degli squilibri territoriali tra Nord e Sud rende difficile disegnare e gestire schemi di intervento nazionali.

L'esigenza di una riforma è rafforzata dalla crisi attuale, che provocherà plausibilmente una ricomposizione della domanda mondiale³⁶. È importante, in particolare, disporre di un sistema di ammortizzatori sociali che favorisca la mobilità dei lavoratori e ne salvaguardi il capitale umano. La strategia seguita dai paesi europei che hanno dato vita al modello della *flexicurity* unisce sussidi relativamente generosi a stringenti azioni di controllo e ampie politiche attive. Occorrono quindi meccanismi atti a verificare la volontà effettiva di trovare un impiego e a rimuovere gli ostacoli che possano limitare le possibilità di reimpiego, in primis con politiche di formazione³⁷. Una riforma degli strumenti di sostegno al reddito richiede anche una pubblica infrastruttura in grado di combinare questi compiti di controllo e di gestione delle politiche di attivazione e formazione³⁸.

³⁴ Commissione europea (2009c).

³⁵ Cfr. Wolff (2009), CIES (2009) e Franco *et al.* (2010).

³⁶ L'esigenza di strumenti atti a favorire la riallocazione dei lavoratori era già presente prima che si manifestasse l'attuale crisi globale per far fronte al processo di trasformazione del sistema produttivo italiano. Cfr. Brandolini e Bugamelli (2009).

³⁷ Draghi (2009).

³⁸ Sebbene siano stati riformati nella seconda metà degli anni novanta, i Servizi pubblici per l'impiego sono ancora lontani dal poter svolgere questo ruolo. Cfr. Draghi (2009) e Pirrone e Sestito (2006).

Va infine rilevato che il “coinvolgimento dei cittadini in una società competitiva” è reso difficile dalla presenza di un’ampia economia irregolare. Secondo le stime dell’Istat, questa rappresentava nel 2006 circa il 16 per cento del prodotto interno lordo e il 12 per cento dell’occupazione (il 20 per cento circa nel Mezzogiorno), per un totale di quasi 3 milioni di lavoratori irregolari (di cui circa 350 mila stranieri non residenti). Alcuni studi mostrano che vi è una stretta associazione tra lavoro irregolare e livello di istruzione³⁹.

5. “UE 2020”: un’economia competitiva, interconnessa e più verde

Tra le azioni fondamentali a sostegno della crescita economica individuate dal rapporto della Commissione europea assumono grande rilevanza la rimozione degli ostacoli alla concorrenza, lo sfruttamento delle nuove tecnologie dell’informazione, l’adozione di soluzioni più attente alla compatibilità ambientale. Sono indirizzi strettamente connessi con lo sviluppo del capitale umano e della società della conoscenza, di cui si è già detto, che richiamano questioni importanti di regolazione dei mercati.

5.1 Concorrenza e competitività

Secondo la Commissione europea la questione della concorrenza è cruciale per un uso più efficiente delle risorse, ma anche come volano della crescita economica. Per un paese come l’Italia, il tema è molto importante nel comparto dei servizi, più protetti dalla competizione internazionale. I confronti internazionali realizzati dall’OCSE mostrano come, nei paesi in cui i servizi sono meno liberalizzati, sono più penalizzati i settori tecnologicamente più avanzati ed è minore la riallocazione delle risorse verso i comparti più dinamici⁴⁰. Nei paesi dell’OCSE gli ostacoli alla concorrenza nel comparto dei servizi alla produzione, soprattutto nelle attività professionali e nella fornitura di energia,

³⁹ Nel Mezzogiorno la propensione a lavorare nel sommerso è circa il doppio che nel Nord; il divario, molto elevato per bassi gradi di scolarizzazione, si riduce notevolmente tra i lavoratori in possesso almeno della laurea. Cfr. Cappariello e Zizza (2009).

⁴⁰ Arnold, Nicoletti e Scarpetta (2008).

sono correlati negativamente con la crescita del valore aggiunto e della produttività nell'industria manifatturiera⁴¹. Alcuni studi hanno mostrato che i processi di liberalizzazione della distribuzione commerciale attuati negli scorsi anni hanno avuto in Italia effetti complessivamente positivi⁴².

Nell'insieme, tuttavia, il processo di integrazione del mercato unico europeo sembra aver dato un impulso limitato alla concorrenza nei settori dei servizi in Italia e in Europa⁴³.

Anche nei settori a rete, dove le direttive europee e i processi di privatizzazione avrebbero potuto accrescere il grado di apertura, il potere di mercato delle imprese, che pure hanno beneficiato di rilevanti riduzioni del costo del lavoro, non sembra essere diminuito in maniera apprezzabile. La trasposizione della direttiva europea sui servizi nel mercato interno dovrebbe costituire un'opportunità per rilanciare il processo di liberalizzazione dell'attività di fornitura dei servizi, anche riprendendo le iniziative di riforma avviate nel recente passato alle quali non si è dato seguito.

Secondo gli indicatori dell'OCSE, nel 2008 in Italia il livello di regolamentazione dei servizi professionali era il più elevato dell'area OCSE. Alcune misure di liberalizzazione⁴⁴ hanno avuto effetti solo parziali e in alcuni casi sono state disattese o attenuate⁴⁵.

⁴¹ Barone e Cingano (2008). Simulazioni effettuate con un modello strutturale di equilibrio economico generale dell'economia italiana e dell'area dell'euro mostrano che un aumento del grado di concorrenza nei settori, prevalentemente dei servizi, meno esposti alla concorrenza internazionale condurrebbe a riduzioni dei prezzi e a maggiori livelli di consumo, occupazione, investimento e prodotto. Forni, Gerali e Pisani (2009).

⁴² Si stima che nelle regioni in cui i vincoli al numero di imprese o alla superficie destinata alla vendita sono stati ridotti, la quota di occupati nel settore sul totale della popolazione sia aumentata di quasi un punto percentuale. Il risultato deriva dalla crescita degli occupati nelle grandi strutture di vendita, a fronte della stabilità dell'occupazione nelle strutture di piccola dimensione. La riduzione delle barriere avrebbe comportato un aumento della produttività degli operatori esistenti e una riduzione dei loro margini di profitto, favorendo l'adozione delle nuove tecnologie e contribuendo a contenere l'aumento dei prezzi dei beni alimentari. Cfr. Viviano (2008) e Schivardi e Viviano (2007).

⁴³ Bassanetti, Torrini e Zollino (2009), Torrini (2005).

⁴⁴ Previste dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (cosiddetta "legge Bersani").

⁴⁵ Per le professioni principali permangono molte delle restrizioni in materia di tariffe fisse e minime, pubblicità e fornitura di servizi multidisciplinari che la riforma aveva inteso rimuovere. Il comparto necessita di una riforma organica che, tenendo conto delle specificità di ciascun segmen-

Restano ancora da rimuovere alcune restrizioni all'accesso alla professione e ai comportamenti che non rispondono a effettive esigenze di tutela degli utilizzatori.

La liberalizzazione di un mercato comporta spesso associare la rimozione dei vincoli a un attento ridisegno della regolamentazione. Le difficoltà di tale percorso sono evidenti nell'esperienza dei servizi pubblici locali, dove la mancata separazione tra attività di regolazione e proprietà dei gestori è stata una delle principali ragioni degli esiti insoddisfacenti del processo di liberalizzazione⁴⁶.

Come sottolineato di recente dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, anche altri comparti dei servizi pubblici (servizi postali, di trasporto ferroviario, autostradali) mostrano livelli insoddisfacenti di qualità del servizio e di efficienza produttiva, per effetto di distorsioni concorrenziali riguardanti tra l'altro le modalità di accesso alle reti dei nuovi concorrenti sui mercati o la modalità di selezione dei concessionari⁴⁷.

Un aspetto su cui la strategia "UE 2020" non entra approfonditamente, ma che è molto importante per la competitività delle imprese italiane è quello della qualità dei servizi pubblici connessi con l'esercizio dell'attività di impresa. Gli oneri amministrativi e burocratici che gravano sulle imprese collocano il nostro Paese assai indietro nei confronti internazionali⁴⁸, incidono sulla natalità, sulle dimensioni aziendali, sulla produttività. Essi sono inoltre molto diversificati sul territorio nazionale: per avviare un'impresa ci vogliono in media 12 giorni nella regione più "virtuosa" e oltre 27 in quella più "lenta"; i costi possono variare dal 13 per cento del reddito pro capite a quasi il 30 per cento⁴⁹.

to di mercato, rimuova le restrizioni all'accesso e alla condotta che non rispondono a effettive esigenze di tutela degli utilizzatori.

⁴⁶ Le norme succedutesi nel corso degli anni novanta avevano cercato di rendere concorrenziale la gestione dei servizi pubblici locali separandola dalla proprietà delle reti, attribuendo agli enti locali compiti di regolamentazione. I risultati in termini di costi e qualità dei servizi sono stati nel complesso deludenti e differenziati sul territorio anche in ragione delle diverse capacità amministrative degli enti locali. La recente riforma, che attende i regolamenti attuativi, fa proprio un orientamento concorrenziale, ma non interviene sugli assetti istituzionali della regolazione, ancora oggi troppo debole, locale e frammentata, sul sovrapporsi di ruoli in capo agli enti locali e sui conflitti che ne possono risultare. Bianco e Sestito (2010).

⁴⁷ Autorità garante della concorrenza e del mercato (2010).

⁴⁸ World Bank (2009).

⁴⁹ Bianco e Bripi (2009).

Analoghe differenze si riscontrano nei permessi di costruzione e nelle procedure per trasferire proprietà immobiliari. Questi dati mostrano che anche con l'assetto vigente vi sono in molte aree del Paese ampi margini di miglioramento. Anche il funzionamento della giustizia civile, molto differenziato territorialmente, non agevola la competitività delle imprese italiane, soprattutto per la durata dei processi⁵⁰.

Per l'Italia la strategia "UE 2020" deve pertanto necessariamente tenere conto delle debolezze di partenza e dei problemi specifici: l'obiettivo di assicurare un uso più efficiente delle risorse nel caso italiano richiede interventi volti a rafforzare la concorrenza in alcuni comparti e a fornire buoni servizi pubblici in tutto il Paese.

5.2 *Un'economia più verde*

La nuova strategia "UE 2020" incorpora le indicazioni della Commissione per conseguire uno sviluppo sostenibile⁵¹. L'adozione di un nuovo modello di sviluppo "verde" si basa su un uso più efficiente dell'energia, su un maggior utilizzo di fonti rinnovabili, sulla crescente integrazione dei mercati europei dell'energia, sullo sviluppo di tecnologie innovative.

Tuttavia, l'esigenza di ridurre l'emissione dei gas serra accresce le spese per l'energia e può incidere sulla competitività del nostro sistema produttivo. I costi per l'abbattimento delle emissioni e la loro crescente influenza sui prezzi energetici potrebbero risultare fattori di rilevanza strategica nel determinare la localizzazione delle imprese e la loro capacità di competere su mercati mondiali integrati. Di contro, l'economia verde potrebbe creare nuove opportunità, con lo sviluppo delle attività di contenimento e adattamento ai cambiamenti climatici e di prodotti e servizi a minor impatto ambientale.

L'Agenzia internazionale dell'energia stima che le misure volte a incrementare l'efficienza energetica possano produrre vantaggi economici superiori ai costi necessari

⁵⁰ Bianco *et al.* (2007).

⁵¹ Commissione europea (2009b)

per realizzarle, anche senza tener conto dei benefici in termini di riduzione delle emissioni di gas serra e di miglioramento della sicurezza energetica. Poiché le attività connesse con l'efficienza energetica tendono a essere a più alta intensità di lavoro dei settori energetici tradizionali, i guadagni occupazionali più che compenserebbero le eventuali perdite⁵².

Secondo un rapporto preparato per la Commissione europea, le attività legate allo sviluppo delle fonti rinnovabili porterebbero alla creazione in Europa, nell'arco di un paio di decenni, di quasi 3 milioni di posti di lavoro⁵³. In Italia, vi è un ampio potenziale di crescita: nel 2000 la quota di occupazione in attività collegate con l'economia verde non raggiungeva il 3 per cento, un valore nettamente inferiore a quello della maggior parte degli altri paesi della UE⁵⁴. Secondo alcune stime, gli investimenti nell'industria delle energie rinnovabili necessari affinché l'Italia consegua gli obiettivi previsti per il 2020 dal recente pacchetto clima-energia⁵⁵, più impegnativi di quelli di Lisbona, potrebbero creare entro il prossimo decennio quasi 250 mila nuovi posti di lavoro, al netto dei posti persi nei comparti energetici tradizionali⁵⁶.

Questo processo di ammodernamento e ricomposizione del prodotto richiede però che si fornisca al sistema delle imprese un quadro di medio termine sulla base del quale esse possano orientare le scelte di investimento, di ricerca e di formazione professionale. Bisogna anche essere consapevoli dei costi che questo processo comporterà per alcuni comparti economici.

⁵² Fankhauser, Sehlleier e Stern (2008).

⁵³ EmployRES (2009). Ordini di grandezza simili sono stimati da Copenhagen Economics (2009).

⁵⁴ Cfr. Commissione europea (2009d), grafico A.1 a p. 132.

⁵⁵ Cfr. Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

⁵⁶ IEFE (2009).

6. Conclusioni

La strategia “UE 2020” può fornire un utile quadro di riferimento per le politiche strutturali in ambito sia europeo sia italiano. Come si è già rilevato, essa potrà avere successo solo se troverà concreta attuazione nelle nostre politiche nazionali. Nei paragrafi precedenti si sono esaminati, in particolare, i temi dell’istruzione, del mercato del lavoro, dell’energia e della concorrenza. In tutti questi ambiti l’attuazione della strategia richiederà verosimilmente in Italia sforzi considerevoli e riforme anche radicali.

Un aspetto che è emerso più volte è quello delle diversità della situazione delle regioni italiane. In alcuni comparti può essere necessario associare agli obiettivi nazionali un insieme di obiettivi di carattere regionale, che delineino un percorso di convergenza verso gli standard europei. Vari studi hanno messo in luce che la qualità dei servizi pubblici nelle regioni meridionali è in media significativamente inferiore a quella degli stessi servizi nel Centro Nord⁵⁷. I divari nella qualità riguardano i servizi erogati da tutti i livelli di governo: centrale, regionale, locale. Potrebbe essere opportuno definire un percorso di convergenza delle regioni meridionali verso gli standard qualitativi delle altre aree del Paese.

Nell’ambito del processo di realizzazione del federalismo fiscale, per muovere in questa direzione sono rilevanti il passaggio dalla spesa storica al costo/fabbisogno standard, l’introduzione di meccanismi di monitoraggio e sanzioni per gli enti che non ottemperano agli obblighi di fornitura delle prestazioni essenziali definite in ambito nazionale, un sistema di valutazioni indipendente e trasparente della qualità dei servizi pubblici e meccanismi che ne informino i cittadini.

La strategia “UE 2020” mira a rendere l’economia europea più dinamica e competitiva e ad accrescere l’occupazione. Sotto questo profilo, alcuni aspetti particolarmente importanti per il nostro Paese non sono trattati approfonditamente nella nota della Commissione. Si tratta, in particolare, della qualità dei servizi pubblici che più direttamente in-

⁵⁷ Banca d’Italia (2009a).

fluiscono sulla gestione delle imprese – di cui si è già detto nel Paragrafo 5.1 – e del carico fiscale.

L'Italia registra una pressione fiscale e una diffusione delle attività economiche irregolari relativamente elevate nel confronto internazionale. Questa situazione penalizza le attività economiche regolari nella concorrenza internazionale, determina distorsioni nell'offerta di fattori produttivi e fenomeni di concorrenza sleale, è di ostacolo alla crescita delle dimensioni delle imprese. La riduzione delle aree di evasione consentirebbe un abbattimento delle aliquote di prelievo e delle connesse distorsioni. Solo il contenimento della spesa primaria corrente (salvaguardando le voci che più contribuiscono al potenziale di crescita), la cui incidenza sul PIL si situa sui valori massimi osservati nell'esperienza italiana, può tuttavia consentire di ridurre il carico fiscale complessivo⁵⁸.

Da ultimo, va sottolineato che l'equilibrio dei conti pubblici è una componente essenziale di ogni strategia volta a creare le condizioni per uno sviluppo economico duraturo e sostenibile. Una finanza pubblica squilibrata crea incertezza, limita i margini per le politiche di stabilizzazione, rende difficoltosa la programmazione dell'intervento pubblico. È pertanto importante ridurre il disavanzo, secondo le linee indicate nell'Aggiornamento del Programma di stabilità, e avviare la riduzione dell'incidenza del debito sul PIL.

⁵⁸ Vari studi mostrano che vi sono margini per contenere la spesa senza una riduzione della qualità dei servizi. Cfr. Ministero dell'Economia e delle finanze - Commissione tecnica per la finanza pubblica (2008); Ministero dell'Economia e delle finanze (2009).

Bibliografia

- Agenzia europea per l'ambiente (2009), Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009, EEA Report No 9/2009.
- Arnold J., G. Nicoletti e S. Scarpetta (2008), Regulation, Allocative Efficiency and Productivity in OECD Countries, OECD Economics Department, Working Paper n. 616.
- Autorità garante della concorrenza e del mercato (2010), Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza, Segnalazione AS659, 9 febbraio 2010.
- Banca d'Italia (2009a), Mezzogiorno e politiche regionali, Seminari e convegni, 2, Banca d'Italia, Roma.
- _____ (2009b), Relazione Annuale, Roma.
- _____ (2010), Stime del lavoro disponibile inutilizzato, Bollettino Economico, n. 59, pp. 28-30.
- Barbieri G., P. Cipollone e P. Sestito (2008), Labour Market for Teachers: Demographic Characteristics and Allocative Mechanisms, Banca d'Italia, Tema di discussione n. 672.
- Barbieri G., C. Rossetti e P. Sestito (2010), The Determinants of Teachers' Mobility. Evidence from a Panel of Italian Teachers, Banca d'Italia, mimeo.
- Barone G., F. Cingano (2008), Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries, Banca d'Italia, Temi di Discussione n. 675.
- Barroso J. M. (2005), Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona, COM(2005) 24 [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_it.pdf].
- Bassanetti A., R. Torrini e F. Zollino (2009), Changing Institutions in the European Market: the Impact on Mark-ups and Rents Allocation, Banca d'Italia, mimeo.
- Bentivogli C., A. Carmignani, D. Del Colle, R. Del Giudice, M. Gallo, A. Generale, A. Gervasoni, M. Rigon, P. Rossi, E. Sette, B. Szegö (2009), Il private equity in Italia, Questioni di economia e finanza n. 41, Banca d'Italia
- Bianco M. e F. Bripi (2009), Gli oneri burocratici per l'attività d'impresa: differenze territoriali, in Banca d'Italia (2009), pp. 559-591.
- Bianco M., S. Giacomelli, C. Giorgiantonio, G. Palumbo e B. Szego (2007), La durata (eccessiva) dei procedimenti civili in Italia: offerta, domanda o rito?, Rivista di politica economica, settembre-ottobre, pp. 3-53.
- Bianco M. e P. Sestito (a cura di) (2010), I servizi pubblici locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale, il Mulino, Bologna.
- Brandolini A. e M. Bugamelli (a cura di) (2009), Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 45.
- Bronzini R. e E. Iachini (2009), Are Incentives for R&D Effective? Evidence from a Regression Discontinuity Approach, Banca d'Italia, mimeo.
- Bugamelli M., Cristadoro R. e G. Zevi (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 n. 58.
- Cappariello R. e R. Zizza (2009), Dropping the books and working off the books, Banca d'Italia, Tema di Discussione n. 702.
- CIES (Commissione d'indagine sull'esclusione sociale) (2009), Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale [<http://www.commissionepoverta-cies.eu/Archivio/rapporto2009.pdf>].
- Cipollone P. e A. Guelfi (2006), The Value of Flexible Contracts: Evidence from an Italian Panels of Industrial Firms, Banca d'Italia, Temi di Discussione n. 583.

- Cipollone P., P. Montanaro e P. Sestito (2009), I divari territoriali nel capitale umano e nella qualità dell'istruzione, Banca d'Italia, mimeo
- _____ (2010), Misure di valore aggiunto per le scuole superiori: i problemi esistenti e alcune prime evidenze, Banca d'Italia, mimeo
- Cipollone P. e P. Sestito (2010), Il capitale umano, il Mulino, Bologna.
- Codogno L. e F. Felici (2008), Assessing Italy's Reform Challenges: What Do Growth Accounting and Structural Indicators Say?, *Rivista di politica economica*, n. 9-10, pp. 43-118.
- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997), Relazione Finale, 28 febbraio.
- Commissione europea (2009a), Consultazione sulla futura strategia "UE 2020", COM 2009(647) definitivo. [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_it.pdf].
- _____ (2009b), Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame 2009 della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, COM(2009) 400.
- _____ (2009c), Labour market and wage developments in 2008, *European Economy*, n. 8.
- _____ (2009d), Climate change and labour market outcomes, in *Employment in Europe 2009*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- _____ (2010a), Europa2020 – Consultazione pubblica. Esame preliminare delle risposte, SEC 2010(116) definitivo. [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_public_consultation_preliminary_overview_of_responses_it.pdf].
- _____ (2010b), Documento di valutazione della strategia di Lisbona, SEC 2010(114) definitivo. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/lisbon_strategy_evaluation_it.pdf].
- Copenhagen Economics (2009), Clean Technology and European Jobs, ottobre.
- de Blasio G, D. Fantino e G. Pellegrini (2009), Evaluating the Impact of Innovation Incentives: Evidence from an Unexpected Shortage of Funds, Banca d'Italia, mimeo.
- Draghi M. (2008), Considerazioni finali, Relazione Annuale della Banca d'Italia, Roma.
- _____ (2009), I motivi dell'assicurazione sociale, Lezione Onorato Castellino, Collegio Carlo Alberto – CeRP, Moncalieri, 13 ottobre.
- EmployRES (2009), The impact of renewable energy policy on economic growth and employment in the European Union, aprile.
- European Central Bank (2010), Contribution of the EUROSYSTEM of 14 January 2010 to the public consultation of the European Commission on the future "EU2020" strategy, Francoforte [<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eurosystemeu2020contributionen.pdf>].
- Fankhauser S., F. Sehlleier e N. Stern (2008), Climate change, innovation and jobs, *Climate Policy*.
- Forni L., A. Gerali e M. Pisani (2009), Macroeconomic Effects of Greater Competition in the Service Sector: The Case of Italy, Banca d'Italia, Tema di discussione n. 706.
- Franco D., M.R. Marino e P. Tommasino (2010), Public Transfers and the age-profile of Poverty in Europe, in Banca d'Italia (2010), Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance, in corso di pubblicazione.
- IEFE (Istituto di economia e politica dell'energia e dell'ambiente) (2009), Prospettive di sviluppo delle tecnologie rinnovabili per la produzione di energia elettrica. Opportunità per il sistema industriale nazionale, Università Bocconi, maggio.
- Invalsi (2009a), Servizio nazionale di valutazione A.S. 2008/2009 – Rilevazione degli apprendimenti Scuola primaria, Prime analisi, Frascati.
- _____ (2009b), Esame di Stato 1 ciclo A.S. 2008/2009 - Prova nazionale 2009, Prime analisi, Frascati.

- Istat (2000), La povertà in Italia nel 1999, Note rapide, Roma, 4 luglio.
- _____ (2008), La povertà in Italia nel 2007, Statistiche in breve, Roma, 4 novembre.
- Ministero dell'economia e delle finanze (2008), Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2009-2013, Roma.
- _____ (2009), Rapporto 2009 sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze - Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (2008), La spending review - Prime esperienze di applicazione in Italia, Roma.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (2009), Libro Bianco sul futuro del modello sociale - La vita buona nella società attiva, Roma.
- Montanaro P. (2008), I divari territoriali nella preparazione degli studenti italiani: evidenze dalle indagini nazionali e internazionali, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 14.
- Pirrone S. e P. Sestito (2006), Disoccupati in Italia, Il Mulino, Bologna.
- Puglia A. (2009), In 2006, gross expenditure on social protection accounted for 26.9% of GDP in the EU-27, Eurostat. Statistics in focus, Population and social conditions, n. 40/2009.
- Rosolia A. e R. Torrini (2007), The generation gap: Relative earnings of young and old workers in Italy, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 639.
- Schivardi F. e E. Viviano (2007), Entry Barriers in Italian Retail Trade, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 616.
- Torrini R. (2005), "Quota dei profitti e redditività del capitale in Italia: un tentativo di interpretazione", Temi di discussione n. 515.
- Visco I. (2008), Crescita, capitale umano e istruzione, Intervento all'Università degli Studi di Genova, 16 febbraio, [http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/visco_1602/visco_16_2_08.pdf].
- _____ (2009), Investire in conoscenza, Il Mulino, Bologna.
- Viviano E. (2008), Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector, Labour Economics, 15, pp. 1200–1222.
- Wolff P. (2009), 79 million EU citizens were at-risk-of-poverty in 2007, of whom 32 million were also materially deprived, Eurostat. Statistics in focus, Population and social conditions, n. 46/2009.
- World Bank (2009), Doing Business 2010, Palgrave-MacMillan, IFS e World Bank, Washington DC.

Obiettivi e indicatori della strategia di Lisbona

Mercato del lavoro

- Innalzamento del tasso di occupazione al 70 per cento
- Innalzamento del tasso di occupazione femminile al 60 per cento
- Riduzione del tasso di disoccupazione al 4 per cento
- Innalzamento del tasso di occupazione dei lavoratori in età compresa tra i 55 e 64 anni al 50 per cento
- Innalzamento di 5 anni dell'età media di pensionamento

Coesione sociale

- Riduzione al di sotto del 10 per cento della quota di famiglie a rischio di povertà (relativa)

Formazione

- Riduzione del 50 per cento degli studenti di 15 anni che mostrano livelli di competenza gravemente insufficienti nella lettura, in matematica e scienze
- Riduzione del 50 per cento dei giovani in età compresa tra i 18 e i 24 anni con al più la licenza media inferiore e non impegnati in attività formative, al fine di raggiungere un obiettivo comunitario del 10 per cento
- L'85 per cento dei giovani di quella stessa fascia d'età dovrebbero in particolare aver completato le scuole secondarie superiori
- Aumento del 15 per cento dei laureati in materie scientifiche e tecniche e riduzione del differenziale tra uomini e donne nella quota di laureati in queste discipline
- Innalzamento al 12,5 per cento della quota di adulti (25-64 anni) impegnata in programmi di formazione
- Creazione di strutture in grado di accogliere il 90 per cento dei bambini in età prescolare con oltre 3 anni di età e il 30 per cento dei bambini con meno di 3 anni

Innovazione

- Spesa in R&S in percentuale del PIL

Ambiente

- Rispetto del protocollo di Kyoto, con una riduzione dell'8 per cento delle emissioni di gas serra entro il 2010
- Innalzamento al 12 per cento della quota di energia prodotta con fonti rinnovabili
- Innalzamento al 22 per cento della quota di energia elettrica da produrre con fonti rinnovabili

Obiettivi e indicatori della strategia di Lisbona: Italia
(valori e punti percentuali)

Indicatore	Livello nel 2000	Livello nel 2008	Obiettivo 2010	Variazione rispetto al 2000	Scostamento dall'obiettivo	Scostamento dalla media UE15 nel 2008
Tasso di occupazione	54,8	58,7	70,0	3,9	-11,3	-8,6
<i>Centro-Nord</i>	60,7	65,7		5,0	-4,3	-1,6
<i>Mezzogiorno</i>	44,4	46,1		1,7	-23,9	-21,2
Tasso di occupazione femminile	41,8	47,2	60,0	5,4	-12,8	-13,2
<i>Centro-Nord</i>	49,6	56,1		6,5	-3,9	-4,3
<i>Mezzogiorno</i>	28,3	31,3		3,0	-28,7	-29,1
Tasso di disoccupazione	10,1	6,7	4,0	-3,4	2,7	-0,4
<i>Centro-Nord</i>	6,0	4,5		-1,5	0,5	-2,6
<i>Mezzogiorno</i>	18,9	12,0		-6,9	8,0	4,9
Tasso di occupazione 55-64	27,7	34,4	50,0	6,7	-15,6	-13,0
<i>Centro-Nord</i>	26,6	34,7		8,1	-15,3	-12,7
<i>Mezzogiorno</i>	29,5	33,8		4,3	-16,2	-13,6
Giovani 18-24 anni con al più la licenza media inferiore e non inseriti nel sistema educativo	25,1	19,7	10,0	-5,4	9,7	3,0
Giovani 20-24 anni con diploma di scuola superiore	69,4	76,5	85,0	7,1	-8,5	0,7
Partecipazione di adulti 25-64 anni in attività di formazione	4,8	6,3	12,5	1,5	-6,2	-4,6
Quota famiglie rischio povertà, dopo imposte e trasferimenti (<60% mediana)	18	19	10,0	1,0	9,0	3,0
Spesa in ricerca e sviluppo	1,05	1,18	3,0	0,13	-1,82	-0,81
Emissioni di gas serra* (1990=100)	106,7	106,9	93,5	0,2	13,4	11,9
Energia elettrica da fonti rinnovabili*	16,0	13,7	22,5	-2,3	-8,8	-2,9

Fonte: Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators. * 2007.

Obiettivi e indicatori della strategia di Lisbona: UE15
(valori e punti percentuali)

Indicatore	Livello nel 2000	Livello nel 2008	Obiettivo 2010	Variazione rispetto al 2000	Scostamento dall'obiettivo
Tasso di occupazione	63,4	67,3	70,0	3,9	-2,7
Tasso di occupazione femminile	54,1	60,4	60,0	6,3	0,4
Tasso di disoccupazione	7,7	7,1	4,0	-0,6	3,1
Tasso di occupazione 55-64	37,8	47,4	50,0	9,6	-2,6
Giovani 18-24 anni con al più la licenza media inferiore e non inseriti nel sistema educativo	19,3	16,7	10,0	-2,6	6,7
Giovani 20-24 anni con diploma di scuola superiore	73,7	75,8	85,0	2,1	-9,2
Partecipazione di adulti 25-64 anni in attività di formazione	8,0	10,9	12,5	2,9	-1,6
Quota famiglie rischio povertà, dopo imposte e trasferimenti (<60% mediana)	15	16	10,0	1,0	6,0
Spesa in ricerca e sviluppo	1,91	1,99	3,0	0,08	-1,01
Emissioni di gas serra* (1990=100)	96,3	95,0	92,0	-1,3	3,0
Energia elettrica da fonti rinnovabili*	14,6	16,6	22,0	2,0	-5,4

Fonte: Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators. * 2007.

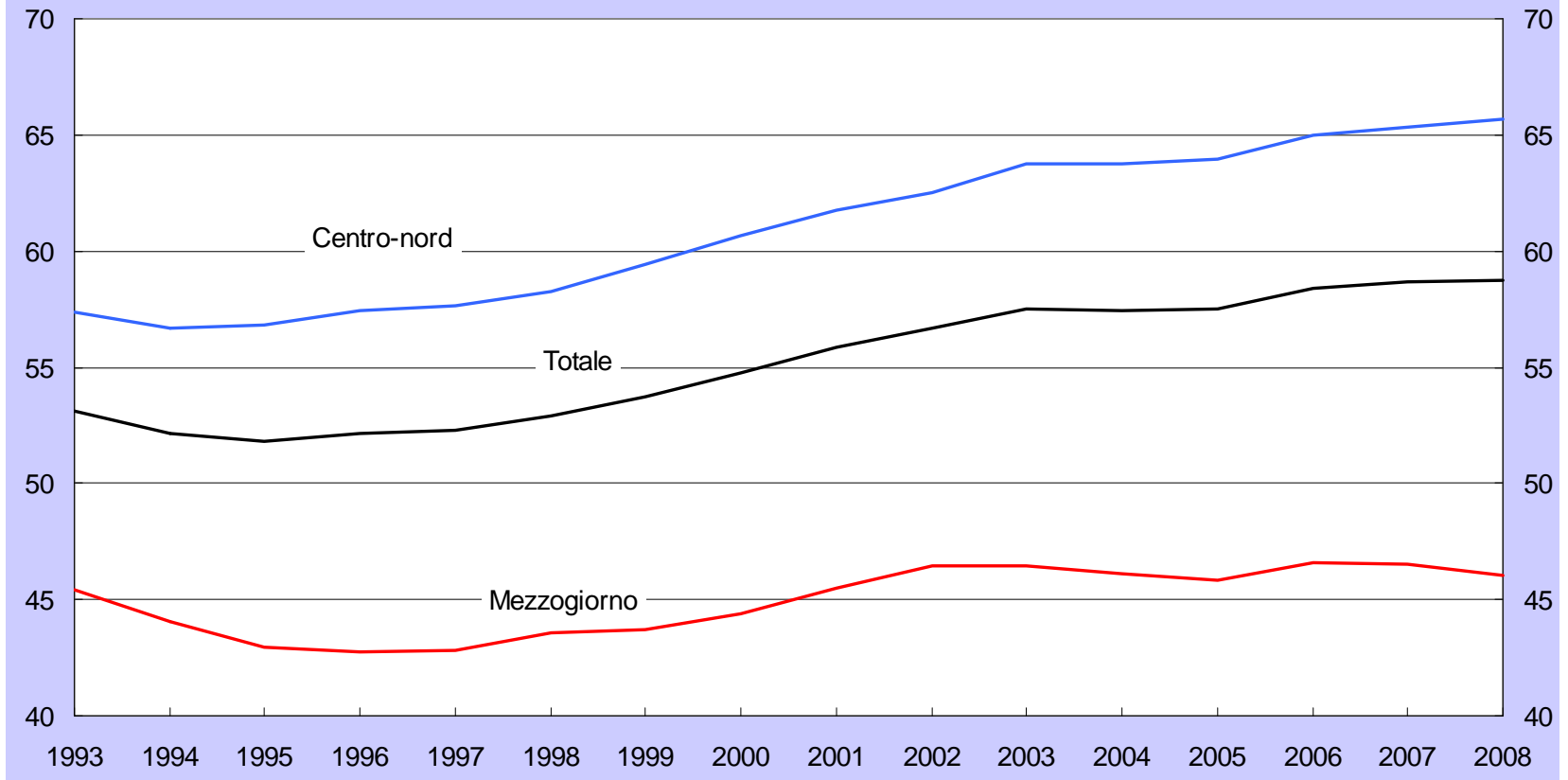
La qualità dell'istruzione in Italia in base ai punteggi ottenuti dai ragazzi italiani
(media degli altri paesi partecipanti=100)

Indagine	Età/classe	Materia	Media dell'indagine	Media dei paesi partecipanti all'indagine e membri dell'OCSE	Media dei paesi partecipanti all'indagine e membri della UE27	Media dei paesi partecipanti all'indagine e membri della UE15
IEA PIRLS 2006	4° elementare	Lettura	110	103	103	103
IEA TIMSS 2007	4° elementare	Matematica	101	99	99	98
		Scienze	107	102	102	102
IEA TIMSS 2007	3° media	Matematica	96	95	98	98
		Scienze	99	96	99	97
OCSE PISA 2006	Studenti di 15 anni	Lettura	95	95	97	95
		Matematica	93	93	93	93
		Scienze	95	95	95	95

Fonte: Cipollone e Sestito (2010).

Fig. 1 - Tasso di occupazione - Italia, 1993-2008

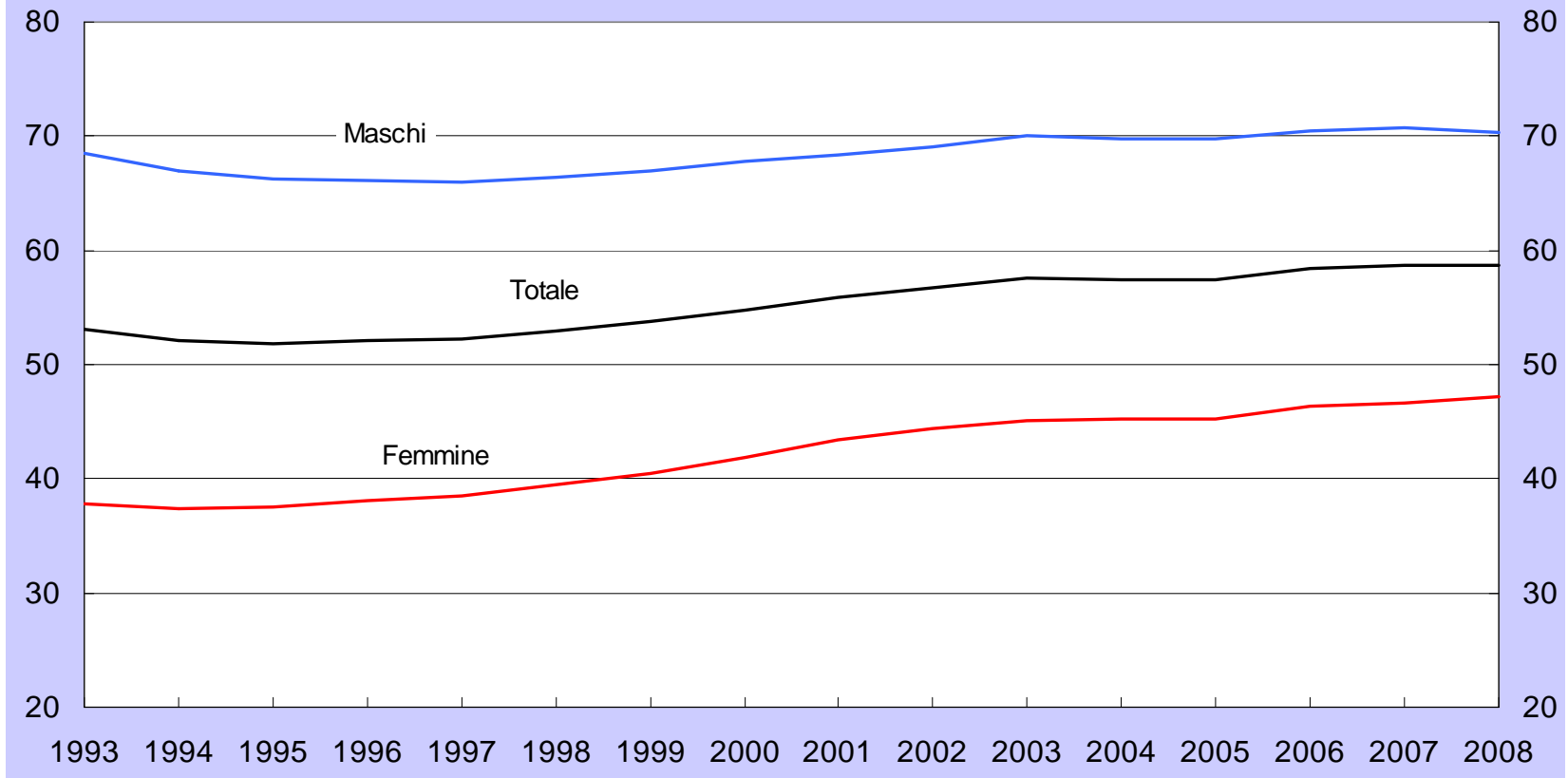
(rapporto percentuale tra occupati e popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Indagine sulle forze di lavoro*.

Fig. 2 - Tasso di occupazione - Italia, 1993-2008

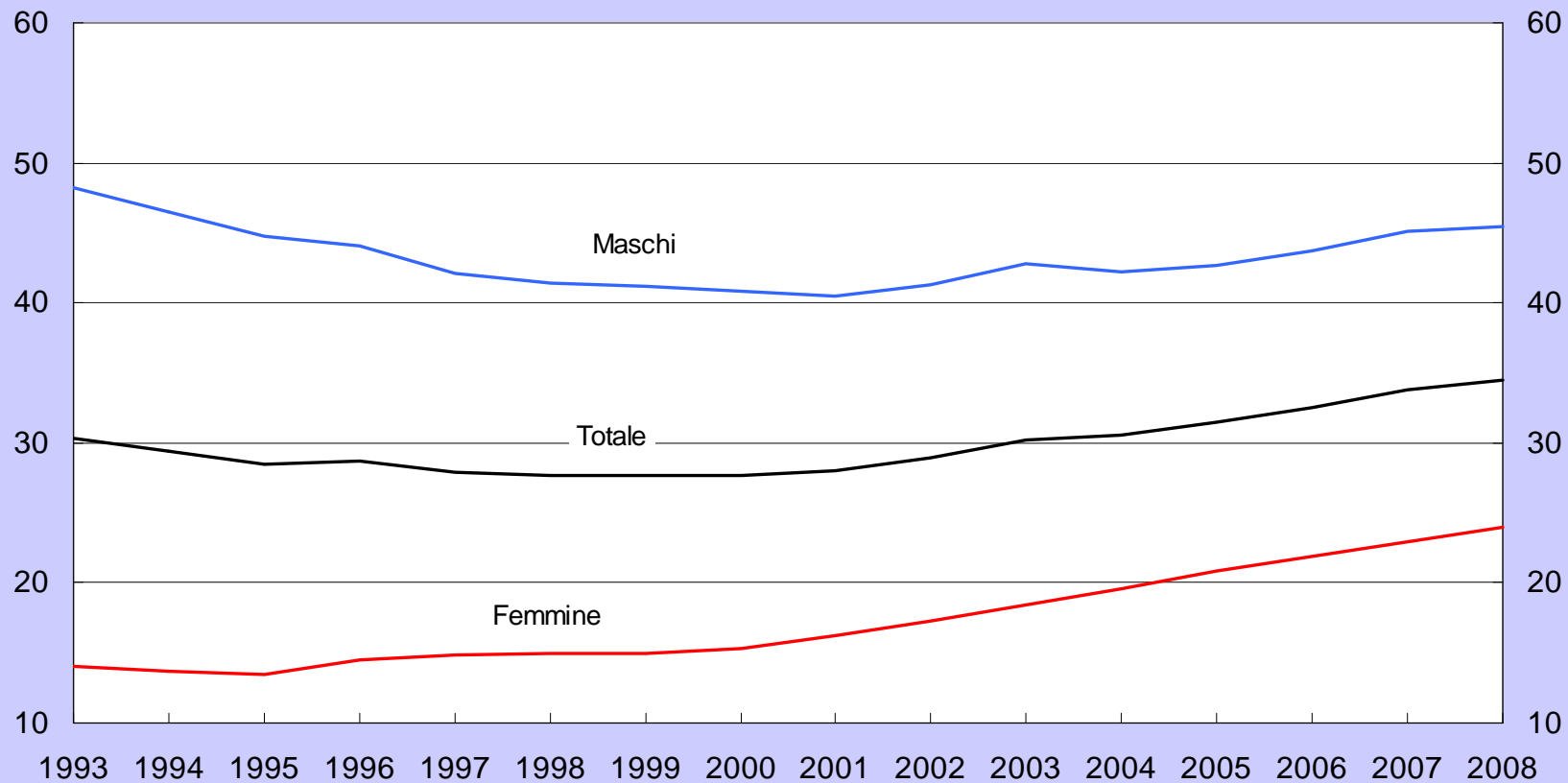
(rapporto percentuale tra occupati e popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Indagine sulle forze di lavoro*.

Fig. 3 - Tasso di occupazione dei lavoratori anziani - Italia, 1993-2008

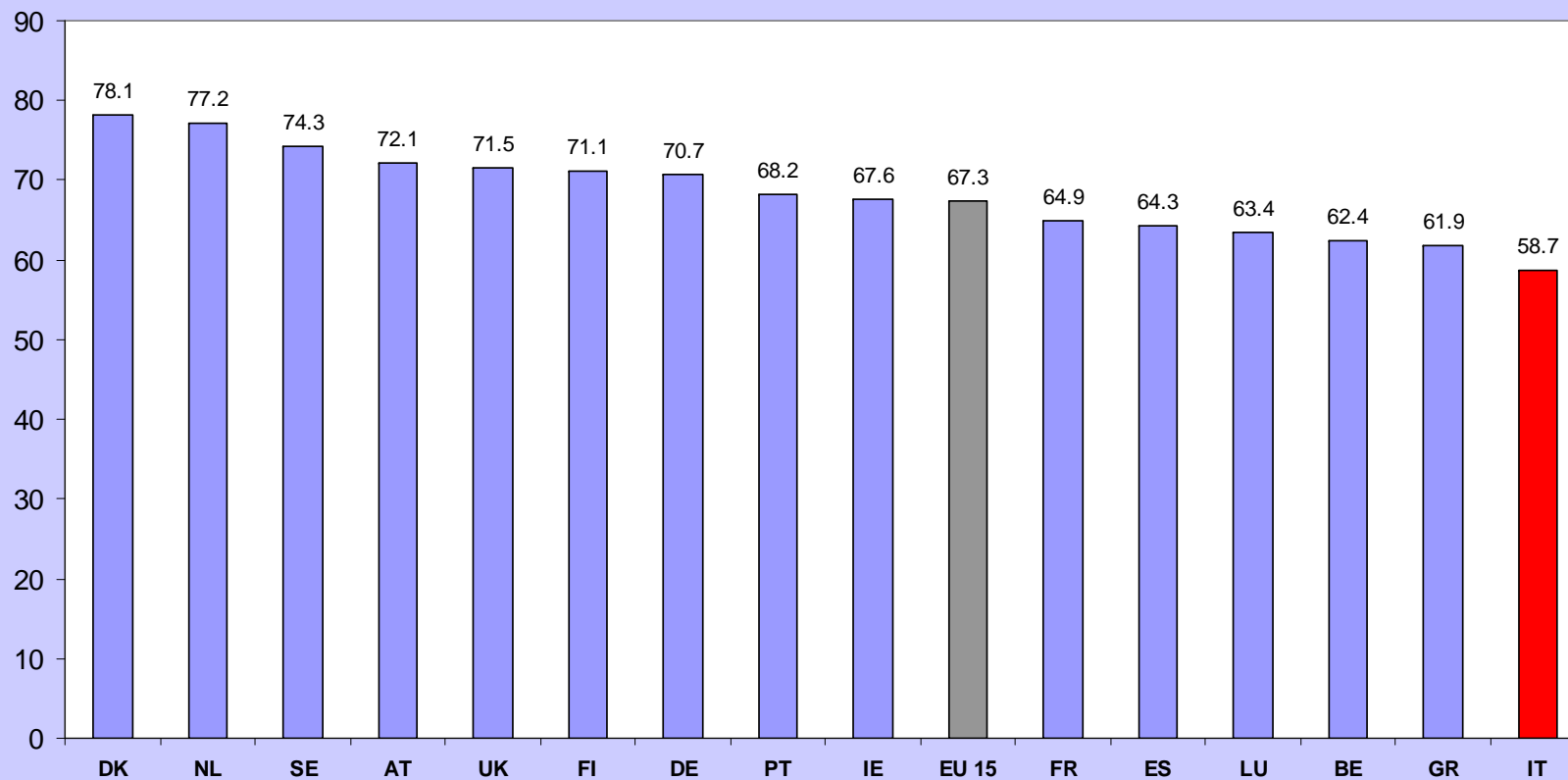
(rapporto percentuale tra occupati e popolazione di età compresa tra 55 e 64 anni)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Indagine sulle forze di lavoro*.

Fig. 4 - Tasso di occupazione nel 2008

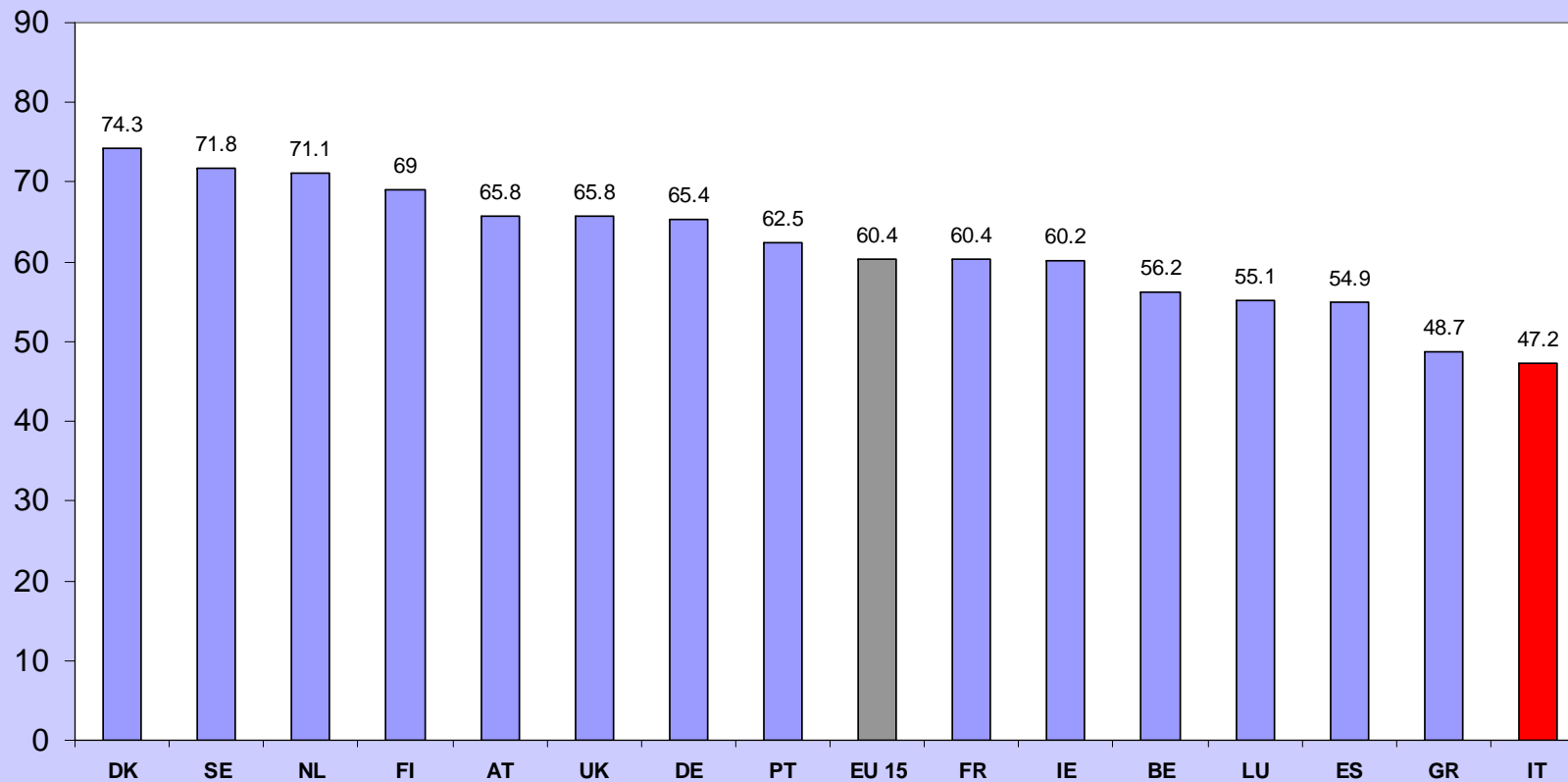
(rapporto percentuale tra occupati e popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni)



Fonte: Eurostat

Fig. 5 - Tasso di occupazione femminile nel 2008

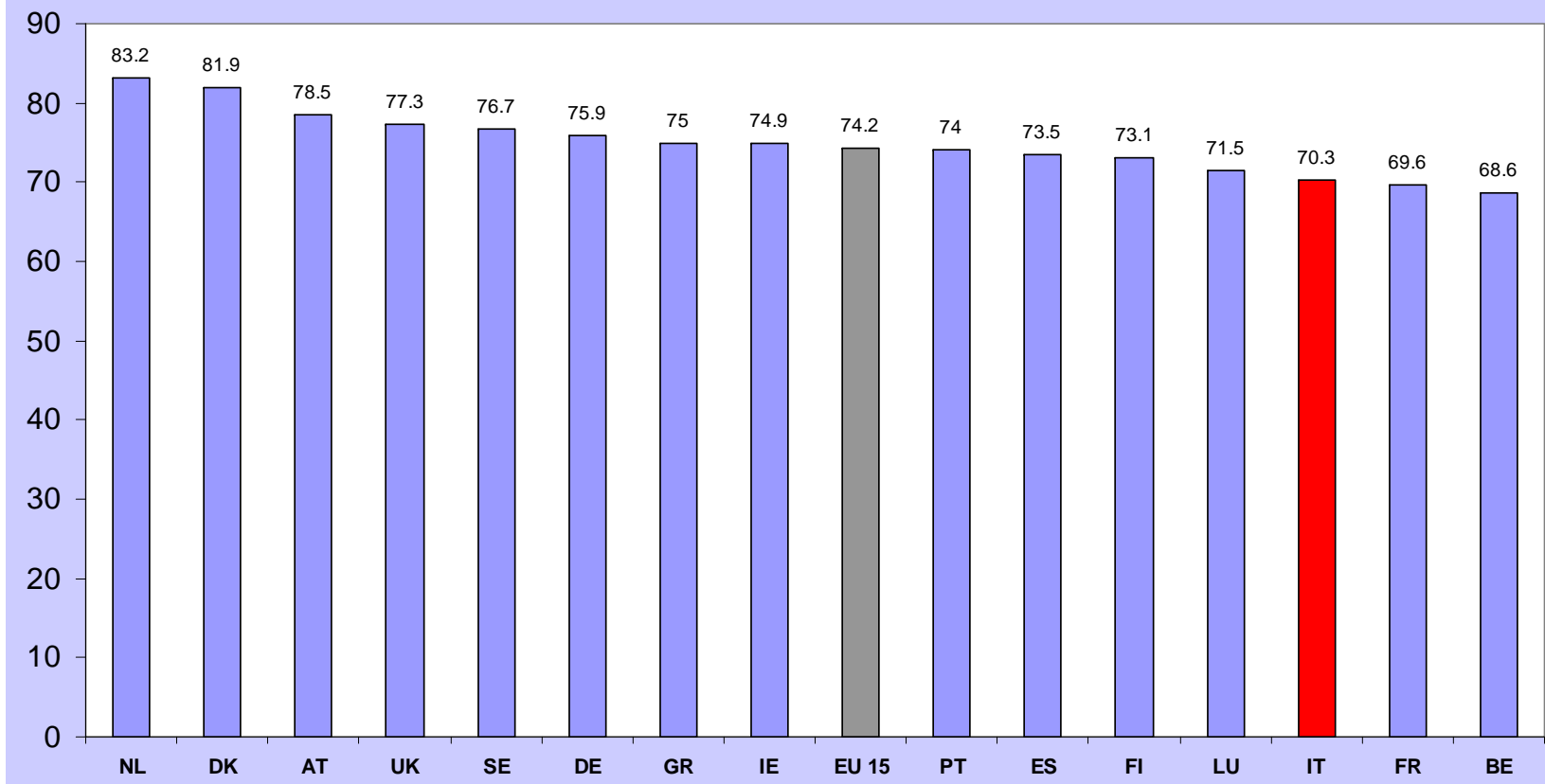
(rapporto percentuale tra occupati e popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni)



Fonte: Eurostat

Fig. 6 - Tasso di occupazione maschile nel 2008

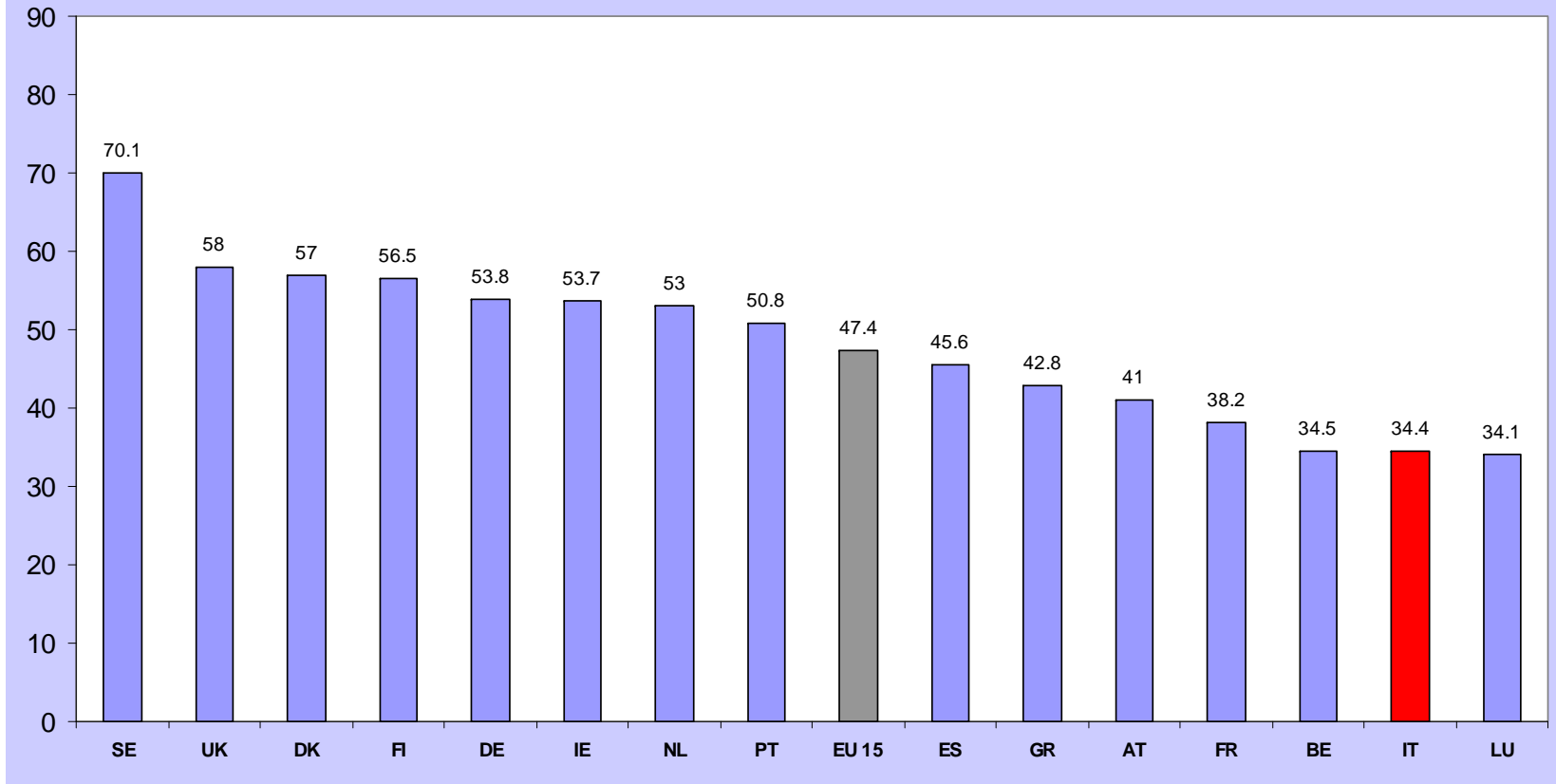
(rapporto percentuale tra occupati e popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni)



Fonte: Eurostat

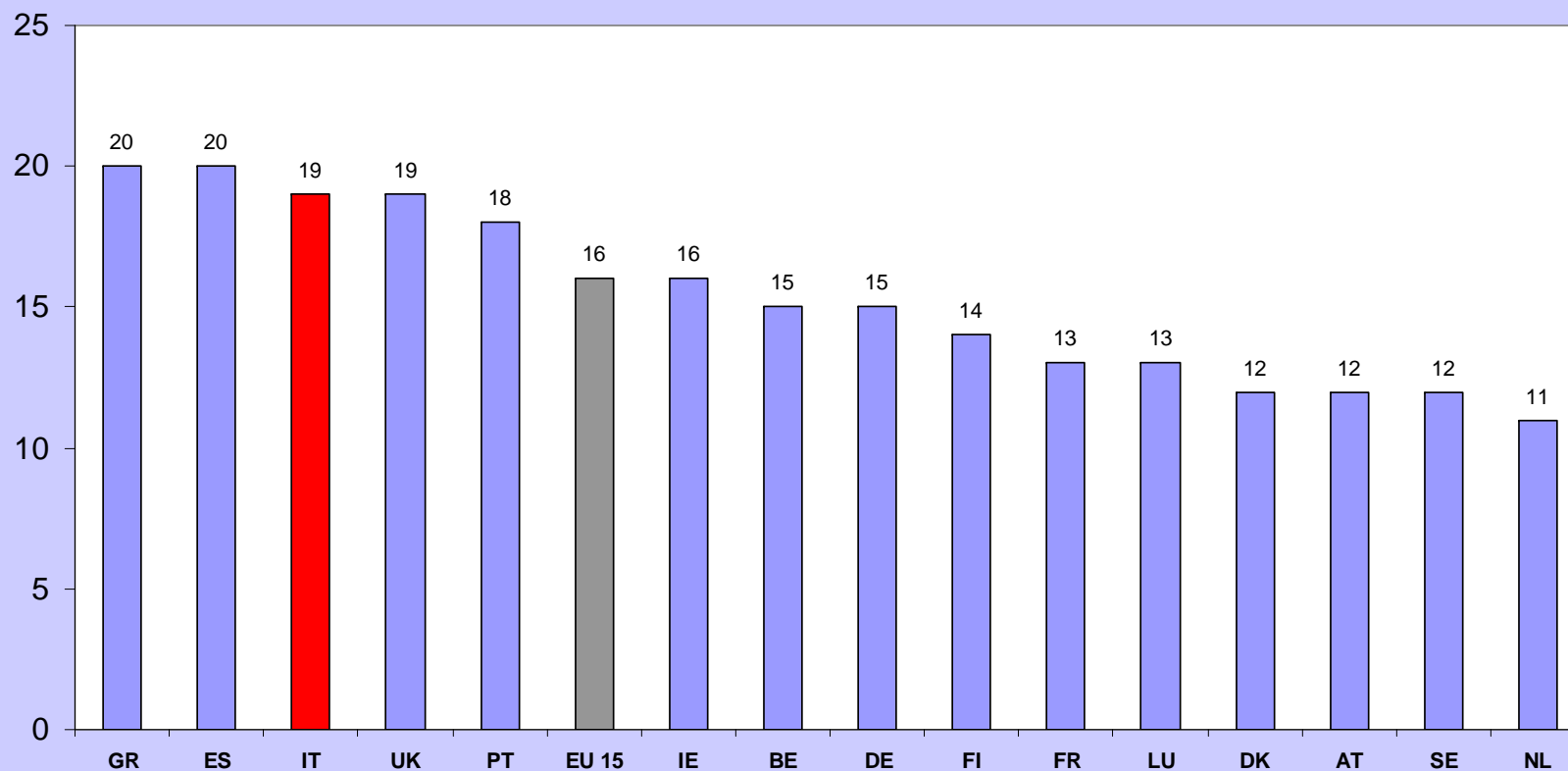
Fig. 7 - Tasso di occupazione dei lavoratori anziani nel 2008

(rapporto percentuale tra occupati e popolazione di età compresa tra 55 e 64 anni)



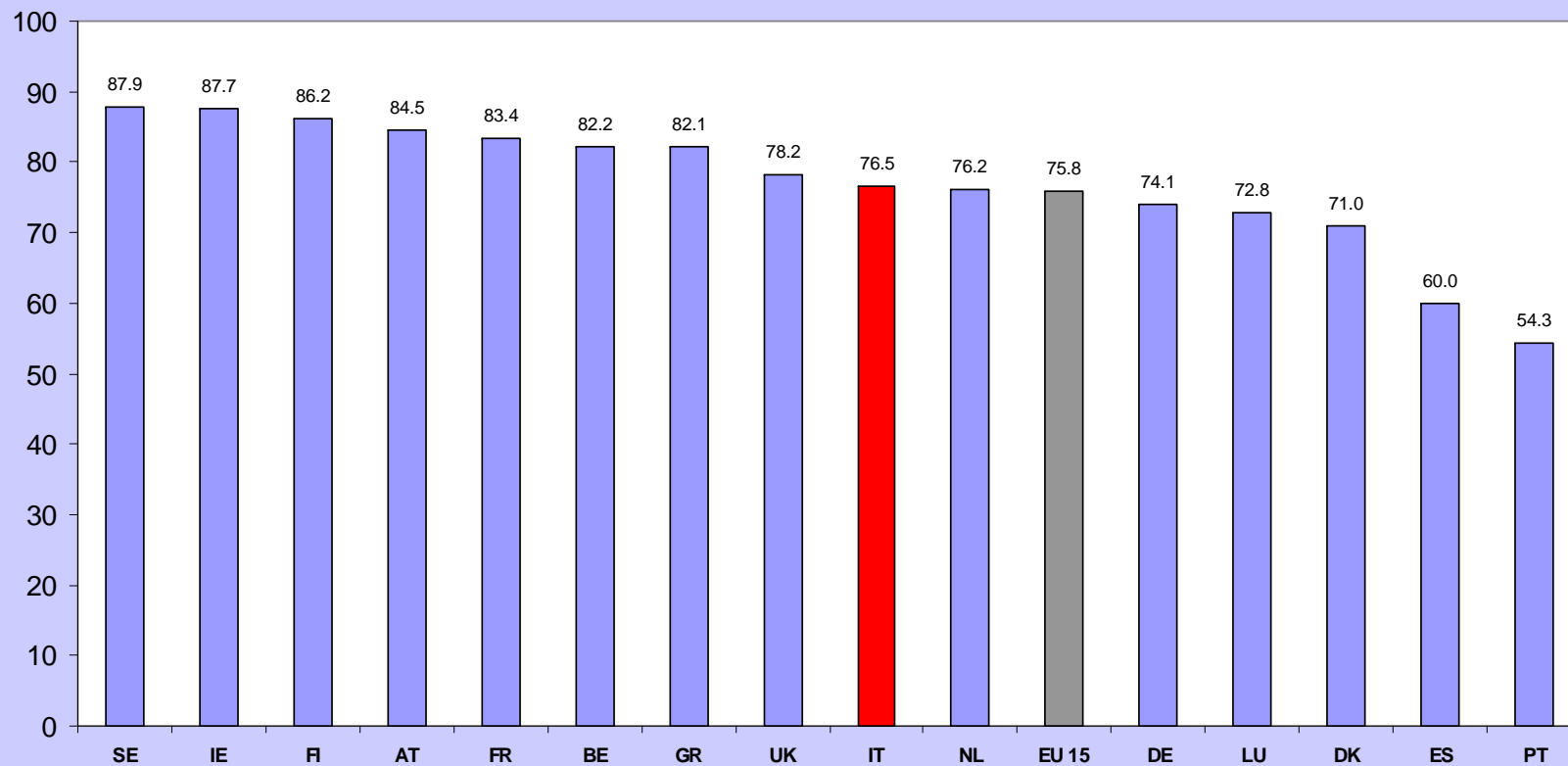
Fonte: Eurostat

Fig. 8 - Quota di persone a rischio di povertà nel 2008
(valori percentuali)



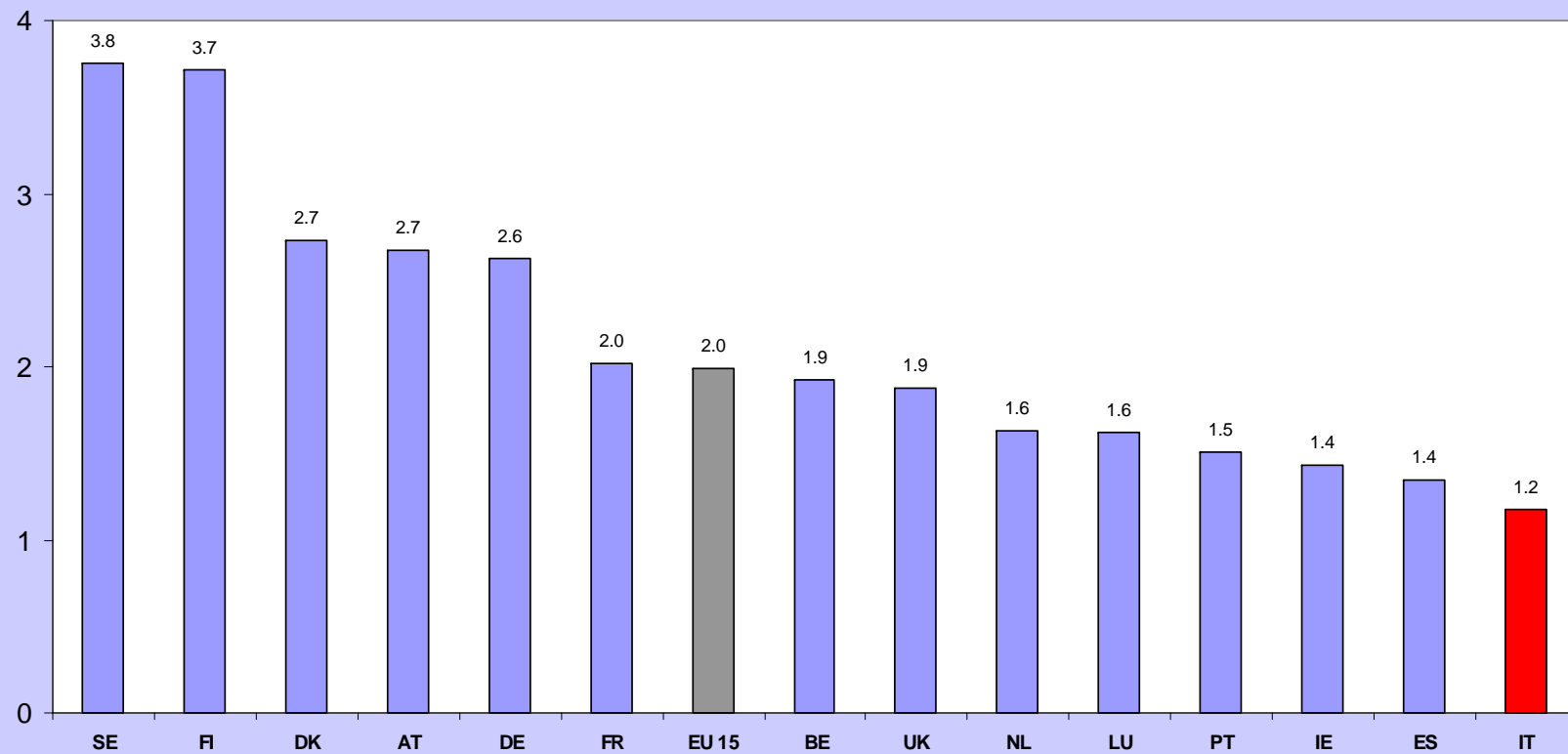
Fonte: Eurostat

Fig. 9 - Livello di istruzione dei giovani tra 20 e 24 anni nel 2008
(percentuale di giovani in possesso almeno del diploma)



Fonte: Eurostat

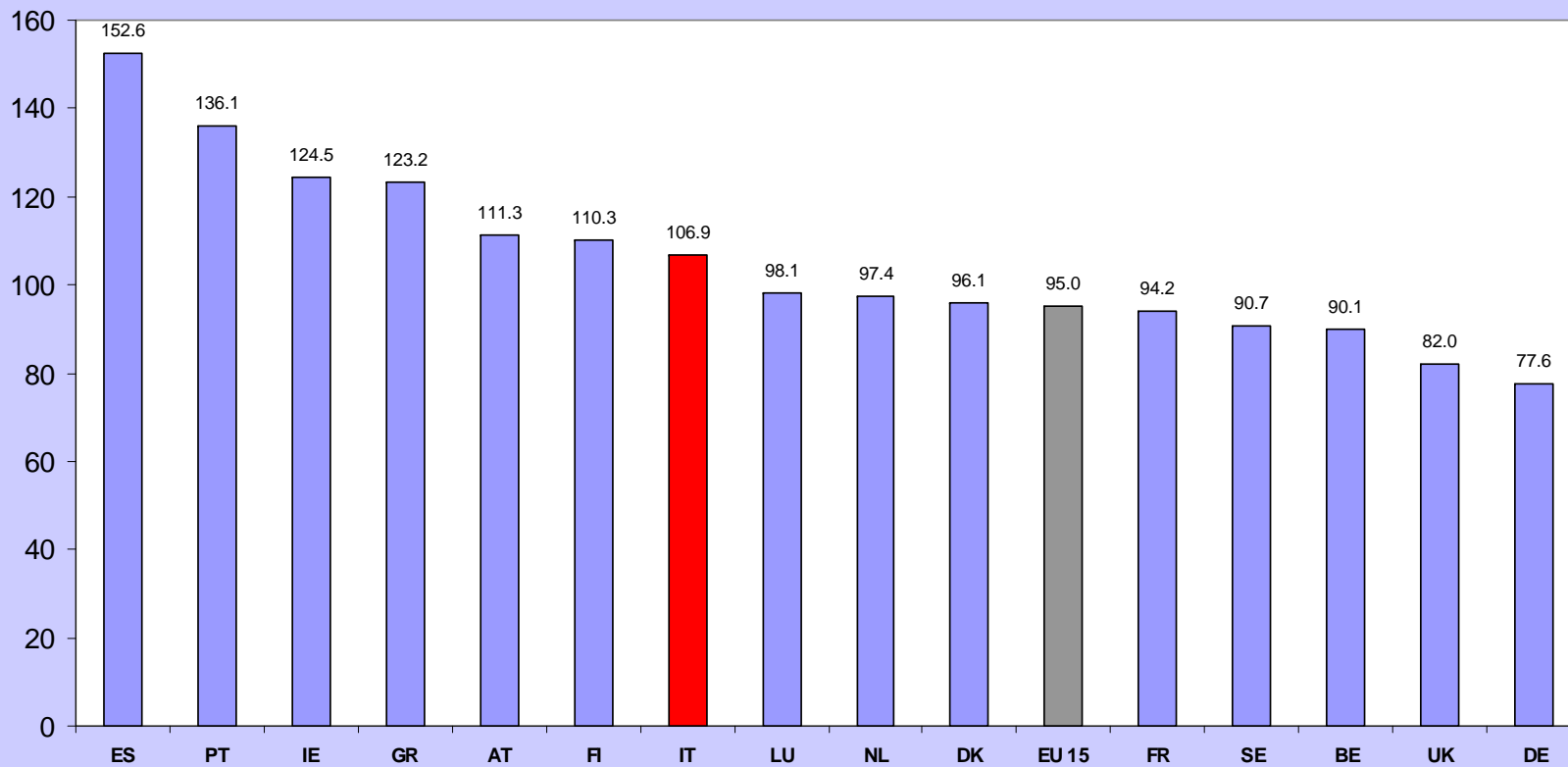
Fig. 10 - Spesa in ricerca e sviluppo nel 2008
(valori percentuali)



Fonte: Eurostat

Fig. 11 - Emissioni di CO2 nel 2007

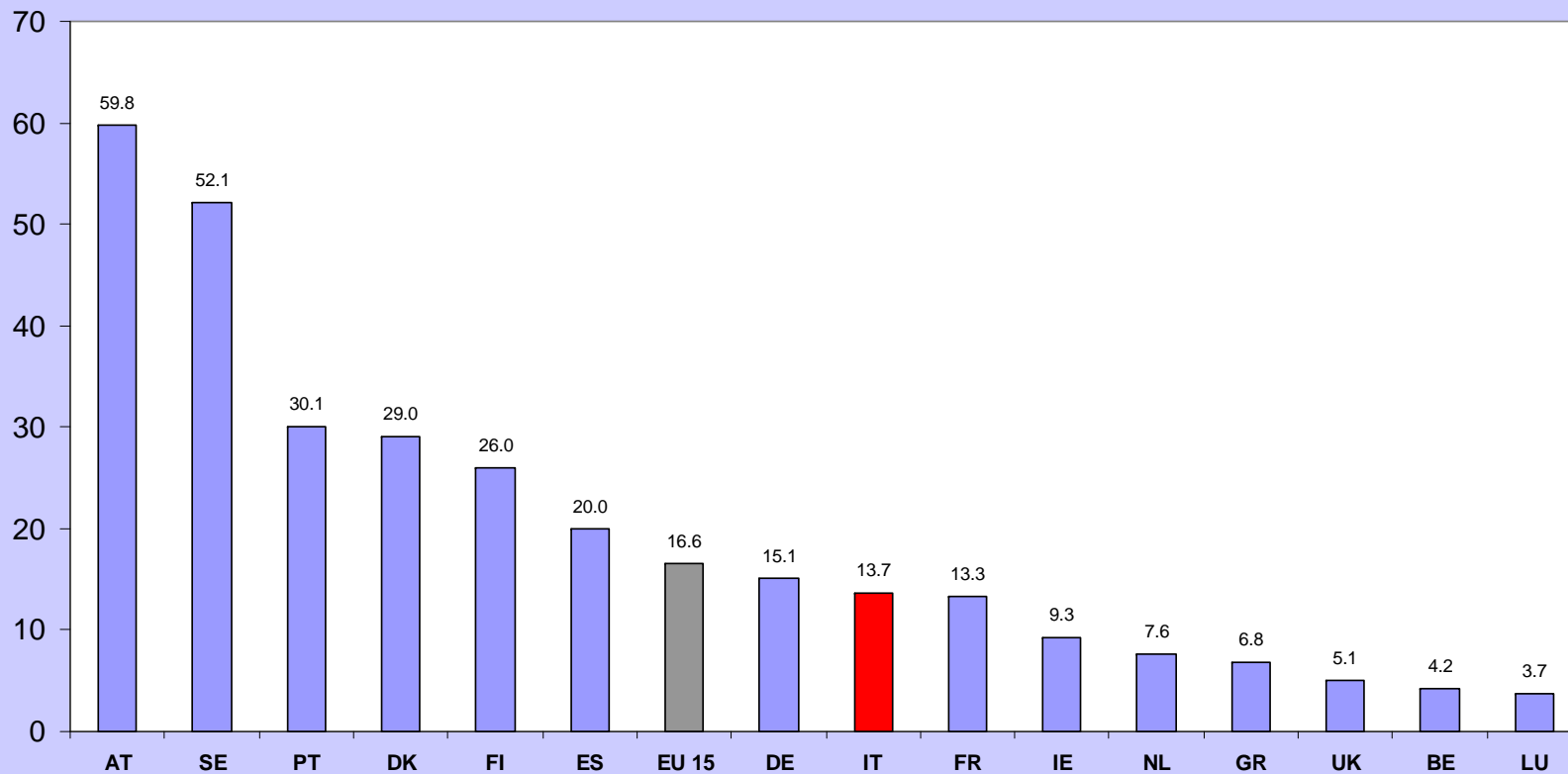
(indice: 1990=100)



Fonte: Eurostat

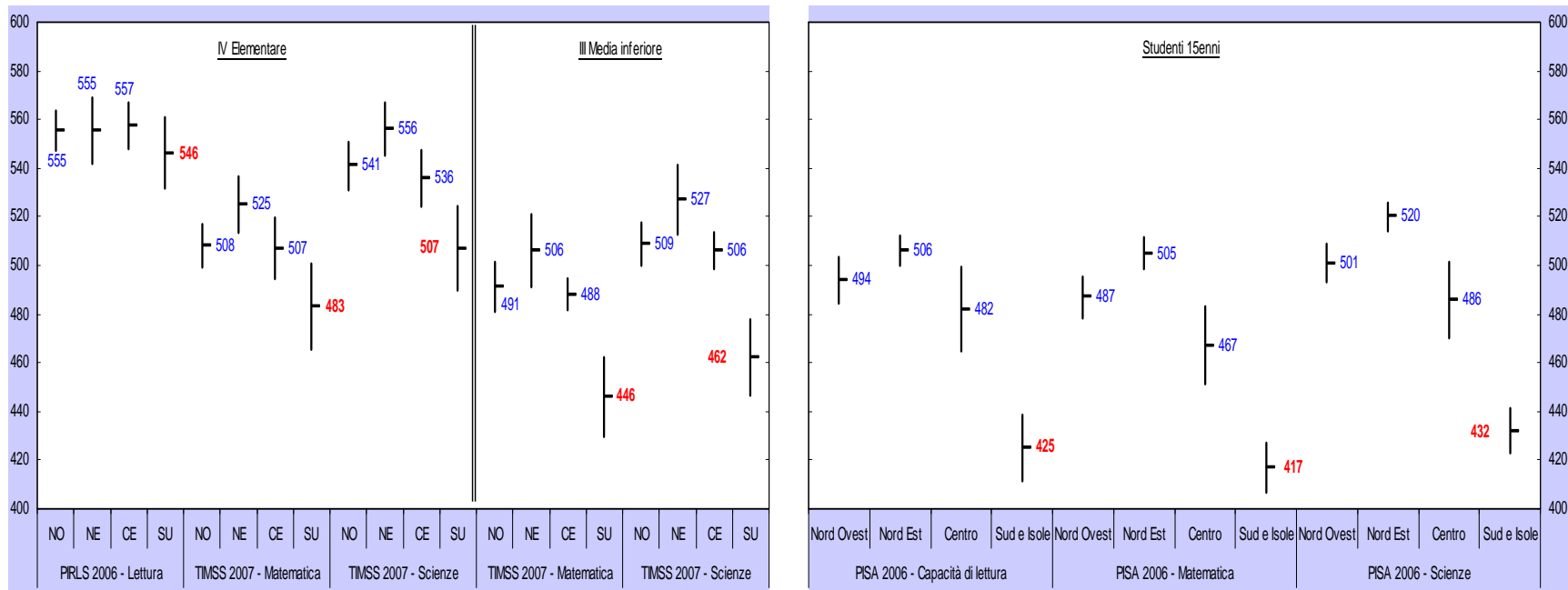
Fig. 12 - Quota di energia elettrica prodotta con fonti rinnovabili nel 2007

(in percentuale dei consumi elettrici)



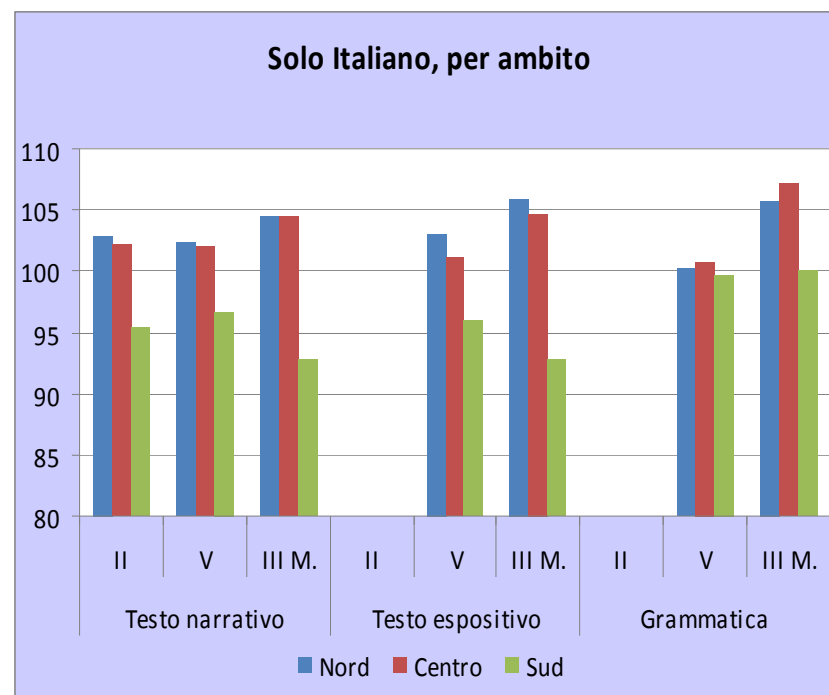
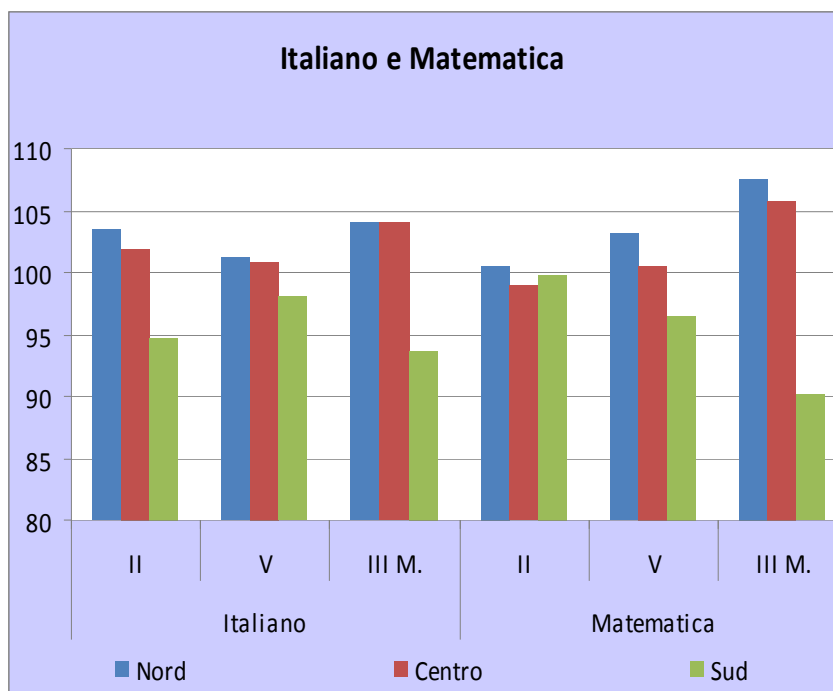
Fonte: Eurostat

Fig. 13 - I divari territoriali nei punteggi delle indagini internazionali
 (punteggi medi e intervalli di confidenza al 95 per cento; media internazionale=500)



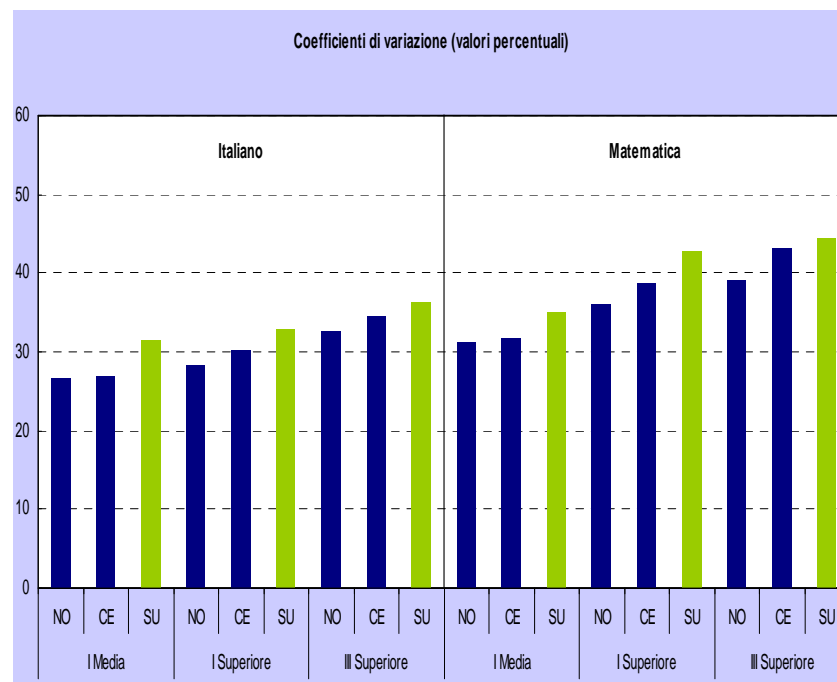
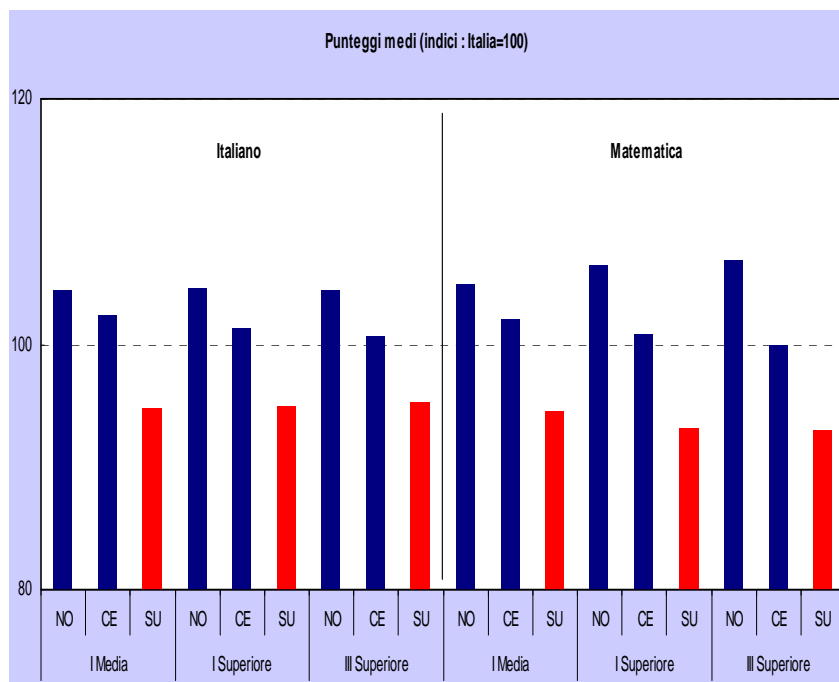
Fonte: PIRLS 2006, TIMSS 2007 e PISA 2006.

Fig. 14 - I divari territoriali nei punteggi INVALSI, per grado scolastico e materia
(numeri indici: Italia=100)



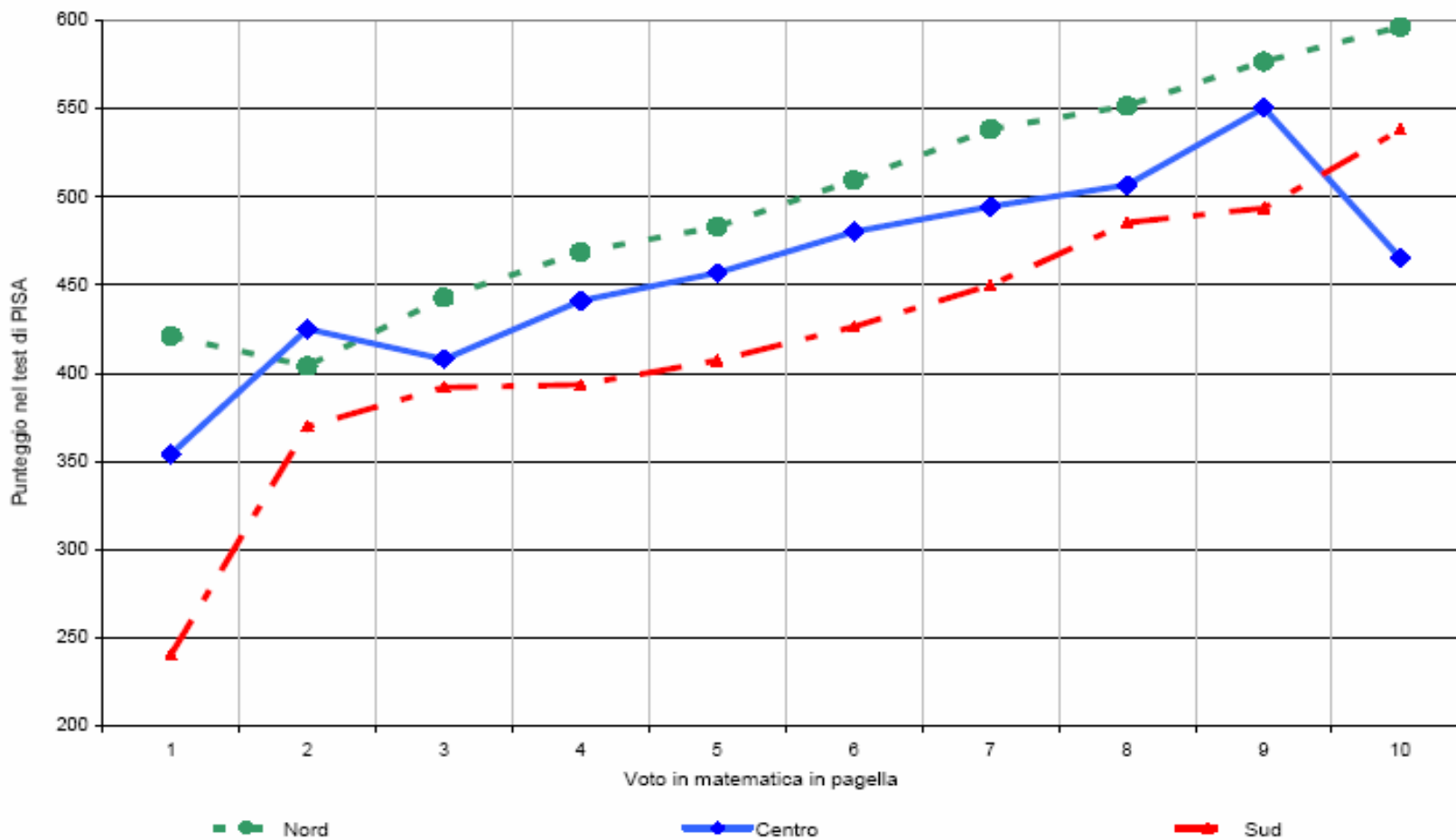
Fonte: elaborazioni su dati INVALSI. Anni scolastici 2007-08 e 2008-09.

Fig. 15 - I divari territoriali nei punteggi INVALSI
(numeri indici e valori percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati INVALSI. Anno scolastico 2005-06

Fig. 16 - Punteggio in matematica nel test PISA e voto in pagella
(punteggi)



Fonte: elaborazioni su dati OCSE PISA.