

Italia, abbiamo un problema

**Introduzione al corso di *Analisi e valutazione delle politiche*
Gloria Regonini**

gennaio 2021

Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia

L'Italia è un grande paese, ma il suo sistema pubblico funziona male.

Le comparazioni internazionali danno molto spesso una valutazione negativa dell'attività delle nostre istituzioni.

Nessun indicatore è perfetto, ed è legittimo dubitare dell'obiettività di alcune rilevazioni.

Ma quando sistematicamente si finisce agli ultimi posti nelle classifiche che riguardano paesi comparabili con il nostro, sarebbe sbagliato ignorare questi dati.

Se ad esempio ci confrontiamo con i paesi OCSE ad alto reddito, emergono:

-*performance* italiane costantemente inferiori in tutti i principali settori dell'intervento pubblico
-per alcuni indicatori, una tendenza al peggioramento della nostra situazione, a fronte della stazionarietà degli altri paesi.

Qui di seguito analizzeremo i risultati delle valutazioni dei tecnici in tre aree, considerate fondamentali anche nei recenti documenti dell'Unione Europea:

- 1.politiche dell'istruzione e formazione del capitale umano
- 2.egovernment
- 3.politiche verso le imprese

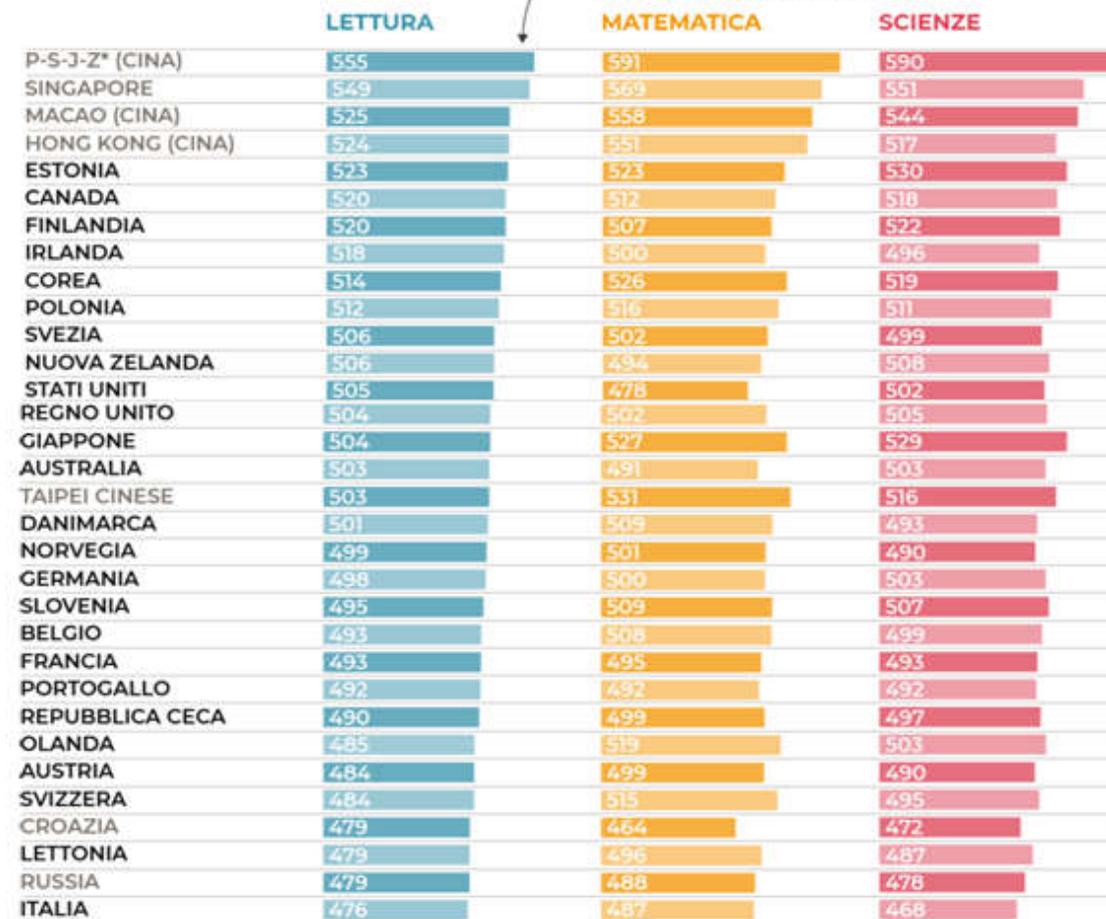
Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 1. istruzione e capitale umano

La scarsa qualità delle competenze degli italiani emerge con riferimento a tutte le fasce di età, a cominciare dagli studenti 15enni delle scuole superiori

Risultati PISA 2018

Panoramica sul rendimento degli studenti in lettura, matematica e scienze

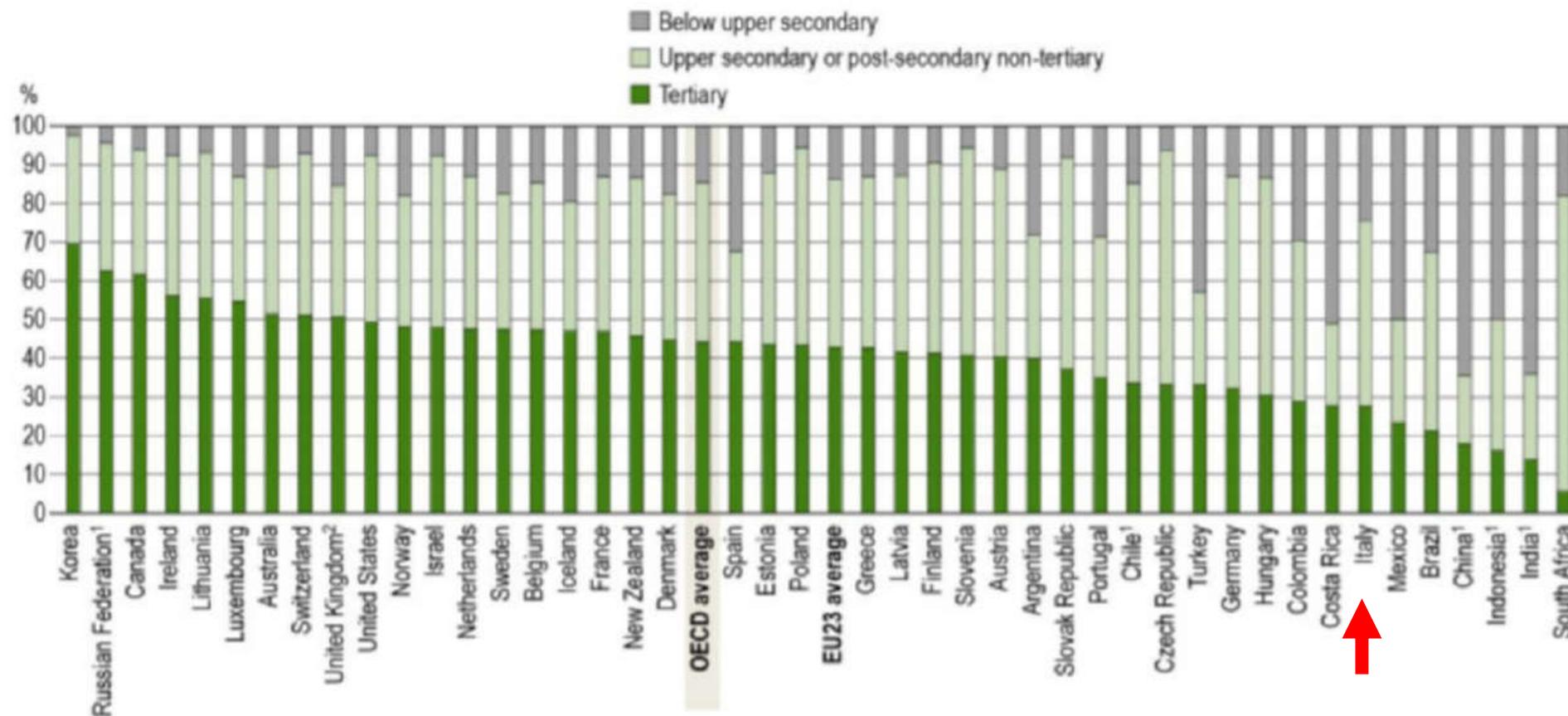
I paesi sono classificati in ordine decrescente secondo il punteggio medio in lettura (focus dell'indagine PISA 2018)



Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 1. istruzione e capitale umano

Anche i titoli di studio conseguiti dai giovani adulti italiani (25-34 anni) sono tra i più bassi dei paesi OCSE

Figure A1.2. Educational attainment of 25-34 year-olds (2018)

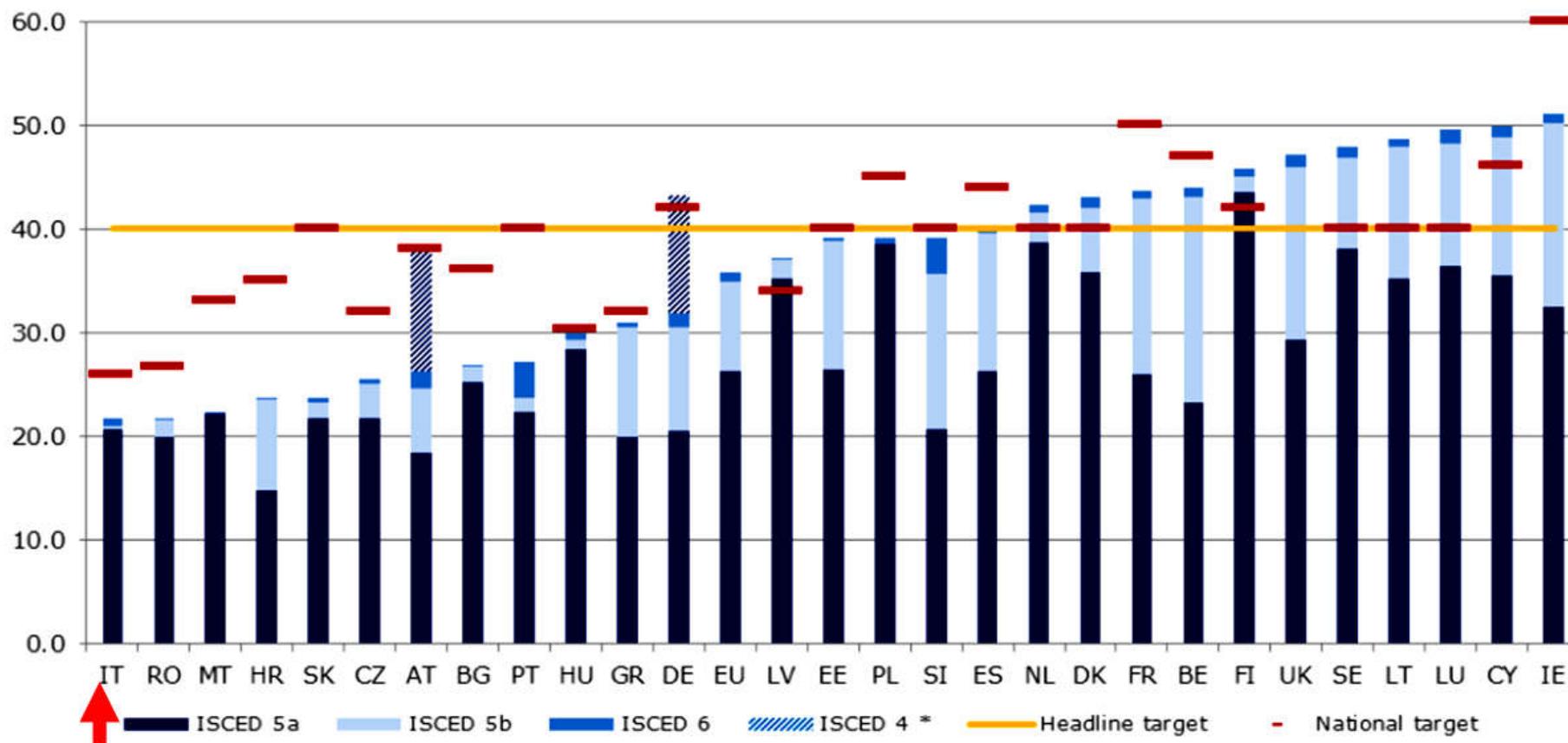


Fonte: OECD (2019), Education at a Glance <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f8d7880d-en.pdf?expires=1578880266&id=id&accname=guest&checksum=A15E487ACF833C3855BD21A63F8AA5BF>

Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 1. istruzione e capitale umano

A livello europeo, il distacco degli italiani nel conseguimento di titoli di studio di livello universitario (*tertiary education*) da anni è tale che la Commissione Europea ci ha assegnato un target molto inferiore al 40% di laureati entro il 2020, ritenuto adeguato per la maggioranza dei paesi, e già superato da molti alla partenza del programma **Europe 2020** nel 2012.

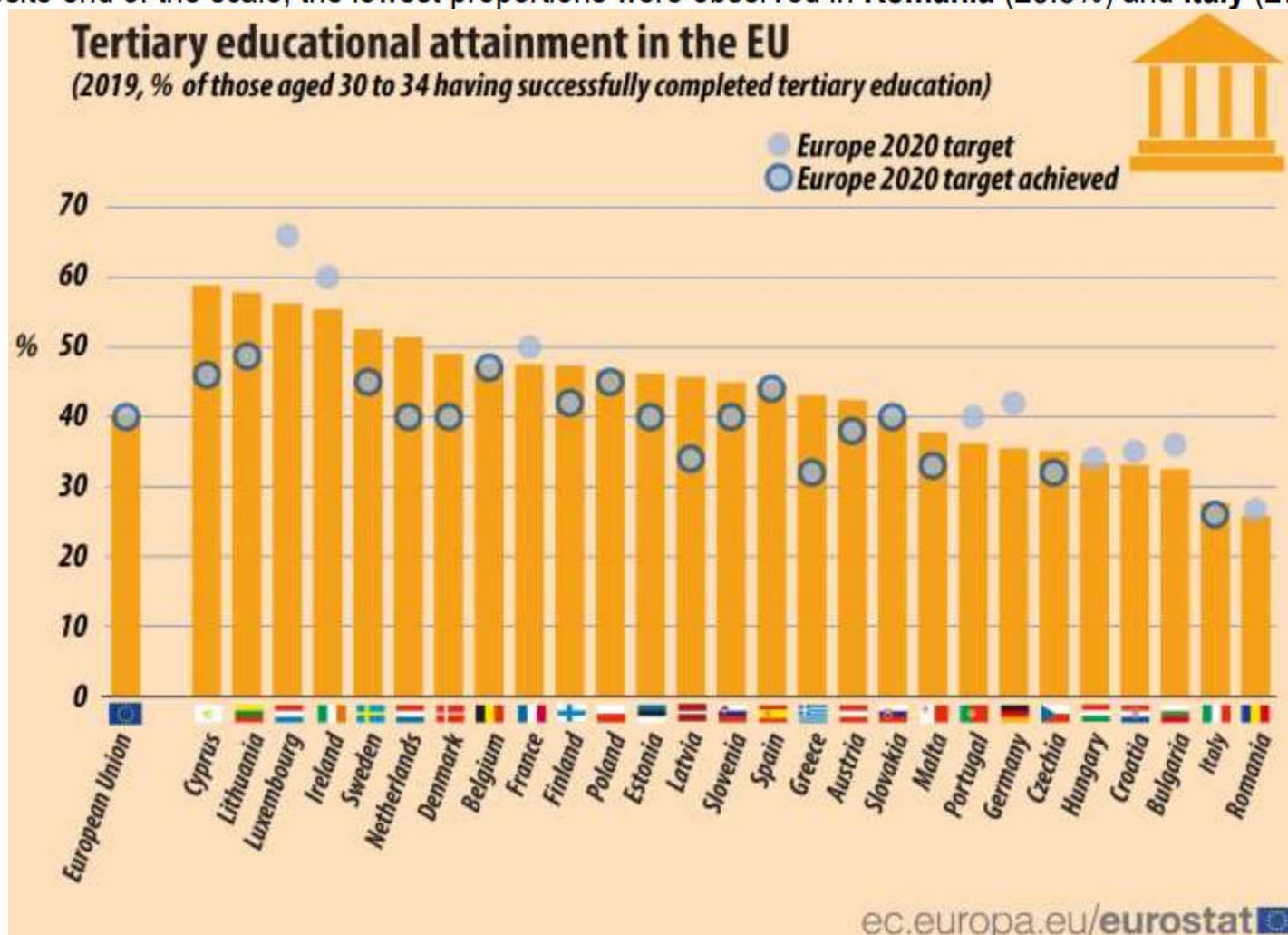
Figure 1. Tertiary attainment rate 2012, Europe 2020 target and national targets



Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 1. istruzione e capitale umano

Sette anni dopo, l'obiettivo è stato a malapena raggiunto

In 2019, at least half of the population aged 30 to 34 had completed tertiary education in **Cyprus** (58.8%), **Lithuania** (57.8%), **Luxembourg** (56.2%), **Ireland** (55.4%), **Sweden** (52.5%) and **the Netherlands** (51.4%). At the opposite end of the scale, the lowest proportions were observed in **Romania** (25.8%) and **Italy** (27.6%).

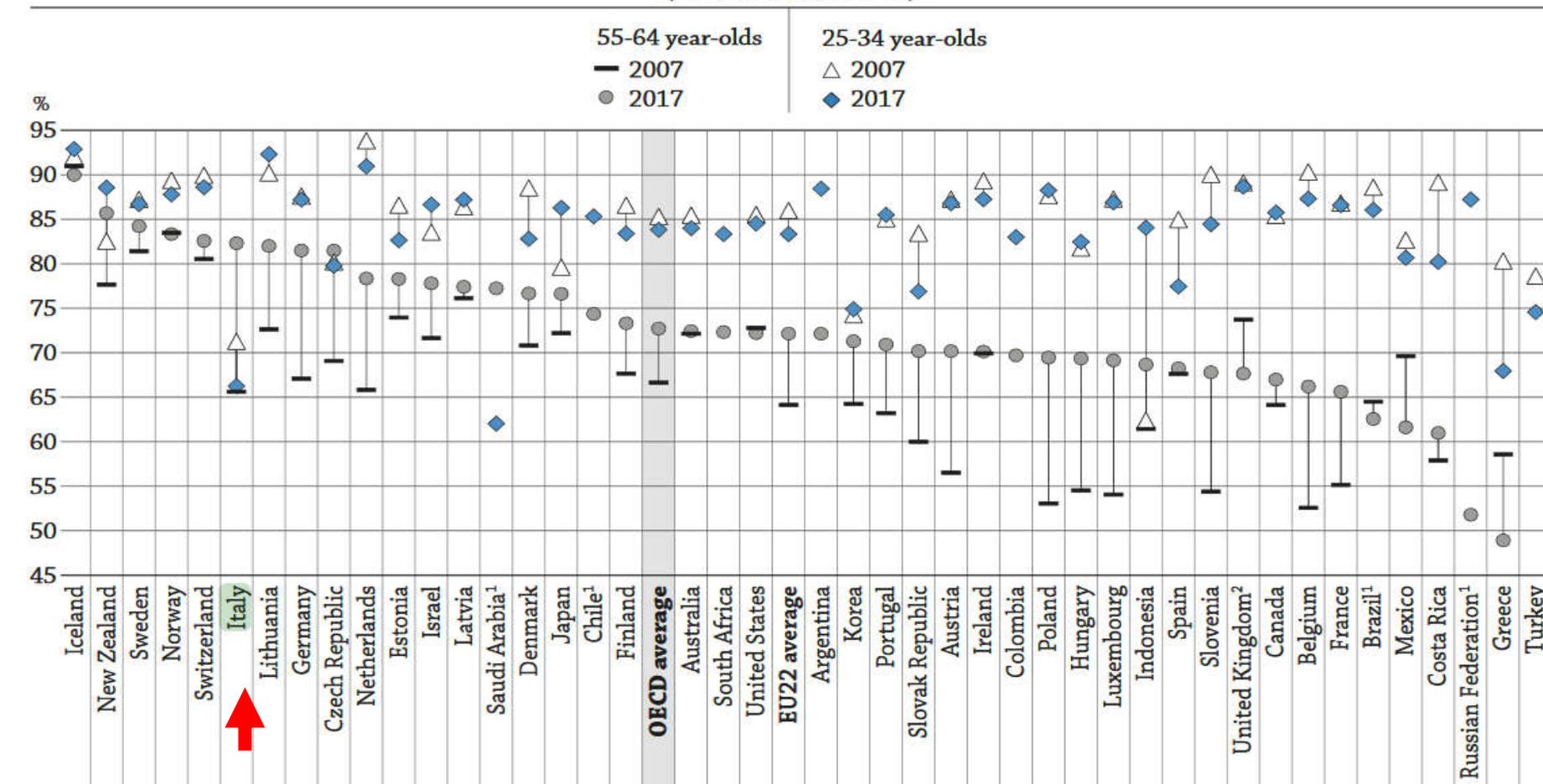


<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10749941/3-22042020-BP-EN.pdf/04c88d0b-17af-cf7e-7e78-331a67f3fcd5#:~:text=The%20Europe%202020%20strategy%27s%20target,has%20been%20a%20steady%20increase.>

Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 1. istruzione e capitale umano

Nonostante il loro basso numero, in Italia i giovani laureati fanno molta fatica a trovare un lavoro

Figure A3.3. Trends in employment rates of 25-34 and 55-64 year-olds with tertiary education (2007 and 2017)

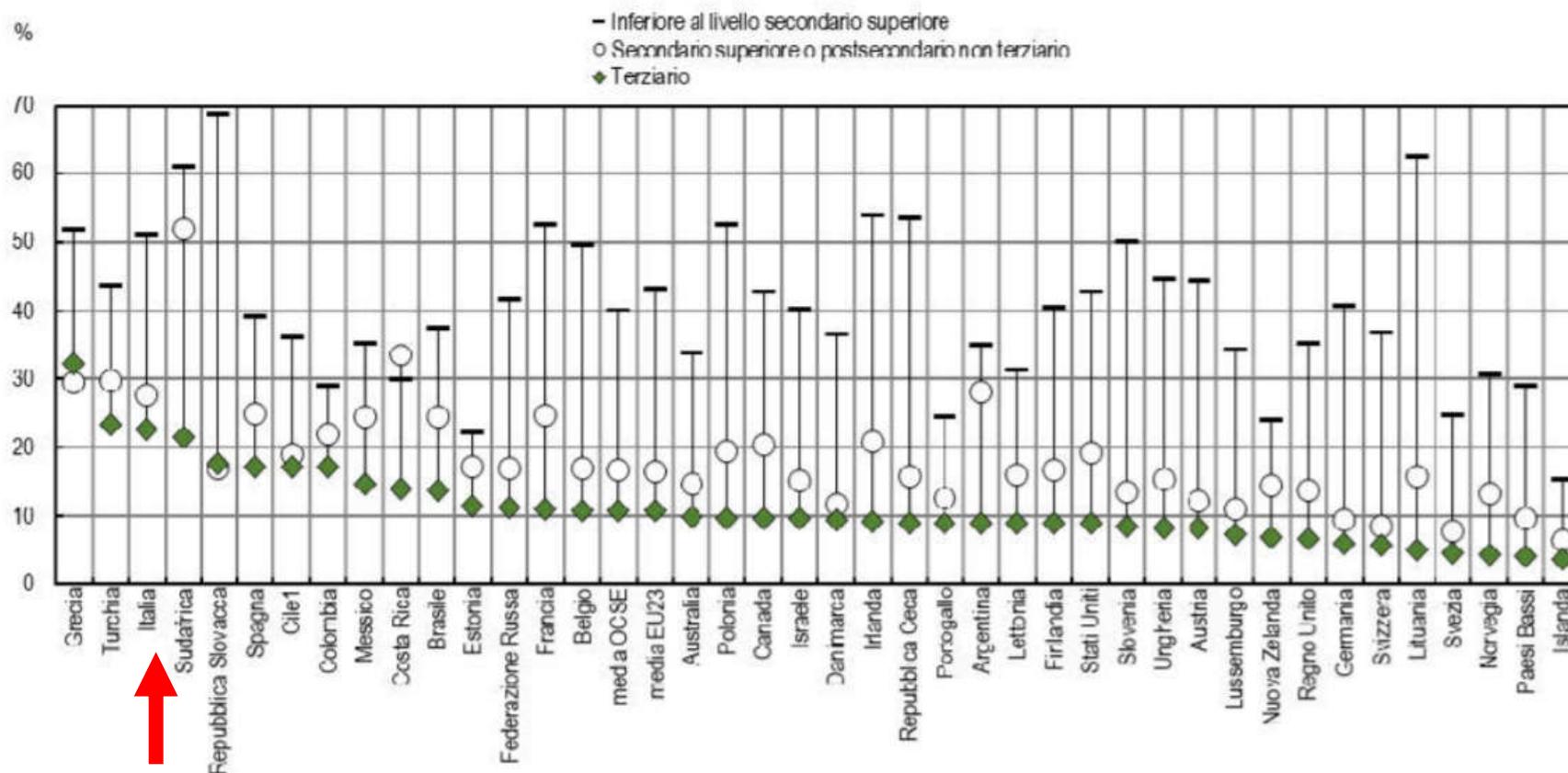


Source: OECD (2018), Education at a Glance Database, <http://stats.oecd.org/>. See Source section for more information and Annex 3 for notes

Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 1. istruzione e capitale umano

Il fenomeno dei NEET (Not in Education, Employment or Training) è molto esteso nel nostro paese, anche tra i laureati

Figura 3. Percentuale di NEET tra i 25-29enni, per livello d'istruzione (2018)



Nota: Il termine NEET si riferisce al gruppo dei giovani che non lavora, non studia e non frequenta un corso di formazione.

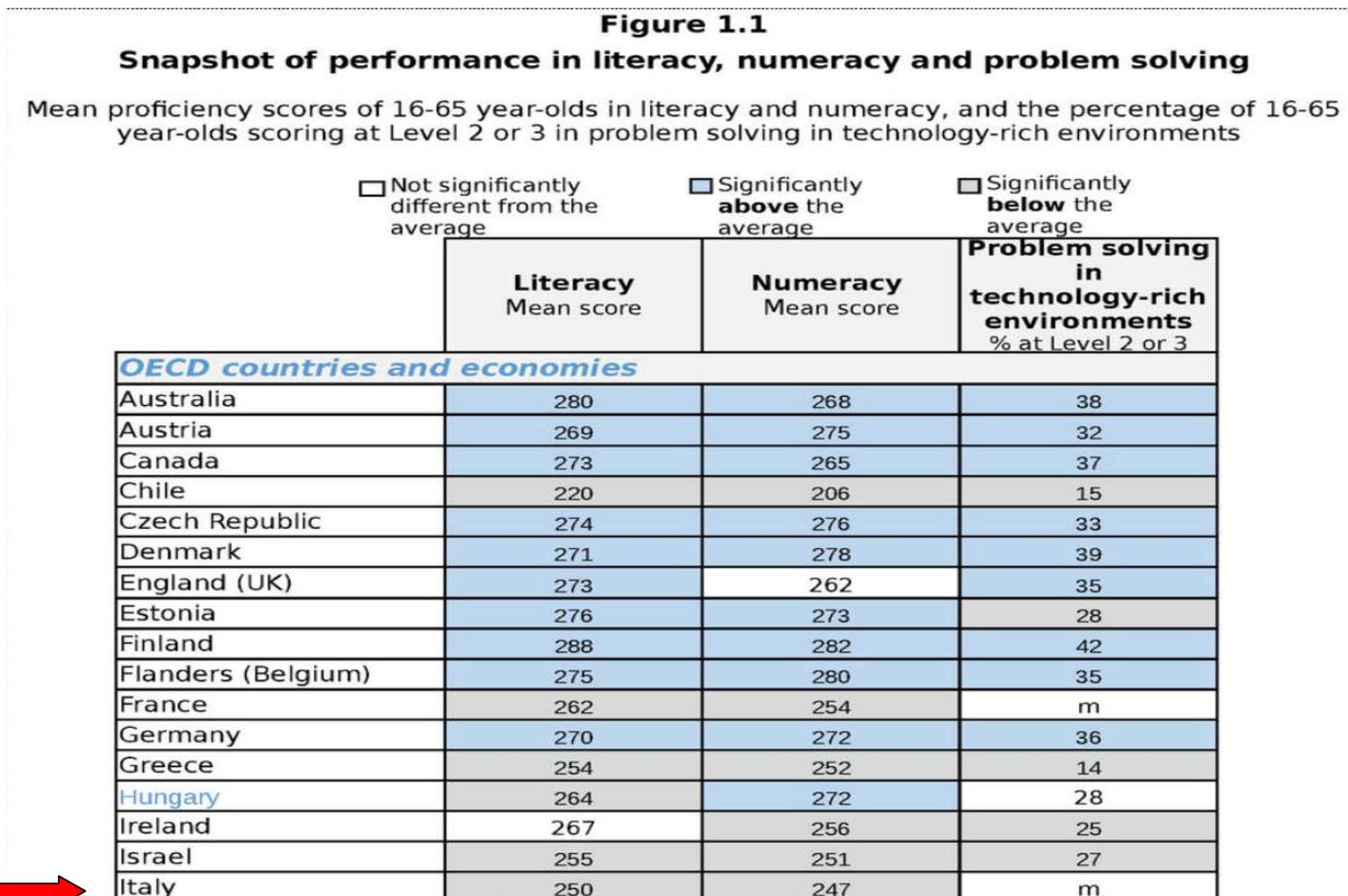
1. L'anno di riferimento è diverso dal 2018. Per maggiori dettagli riferirsi alla tabella A2.1.

I Paesi sono classificati in ordine decrescente rispetto alla percentuale di NEET tra i laureati 25-29enni.

Fonte: OECD (2019), Education at a Glance Database, <http://stats.oecd.org>. Si veda la sezione *Fonte* per maggiori informazioni e l'*Allegato*

Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 1. istruzione e capitale umano

Il protrarsi per decenni della scarsa scolarizzazione dei giovani italiani ha avuto un effetto molto marcato sulle competenze della popolazione adulta. Purtroppo, anche i recenti dati relativi all'indagine PIAAC 2019 confermano i dati negativi ()



Fonte: https://read.oecd-ilibrary.org/education/snapshot-of-performance-in-literacy-numeracy-and-problem-solving_b4b0f6d5-en#page1

L'«analfabetismo funzionale» di larga parte della popolazione adulta ha suscitato una vasta eco anche sui *media*.

CORRIERE DELLA SERA / SCUOLE ELEMENTARI



I NUOVI ANALFABETI

Ocse Piac, in Italia un adulto su 4 riesce a leggere solo frasi brevi

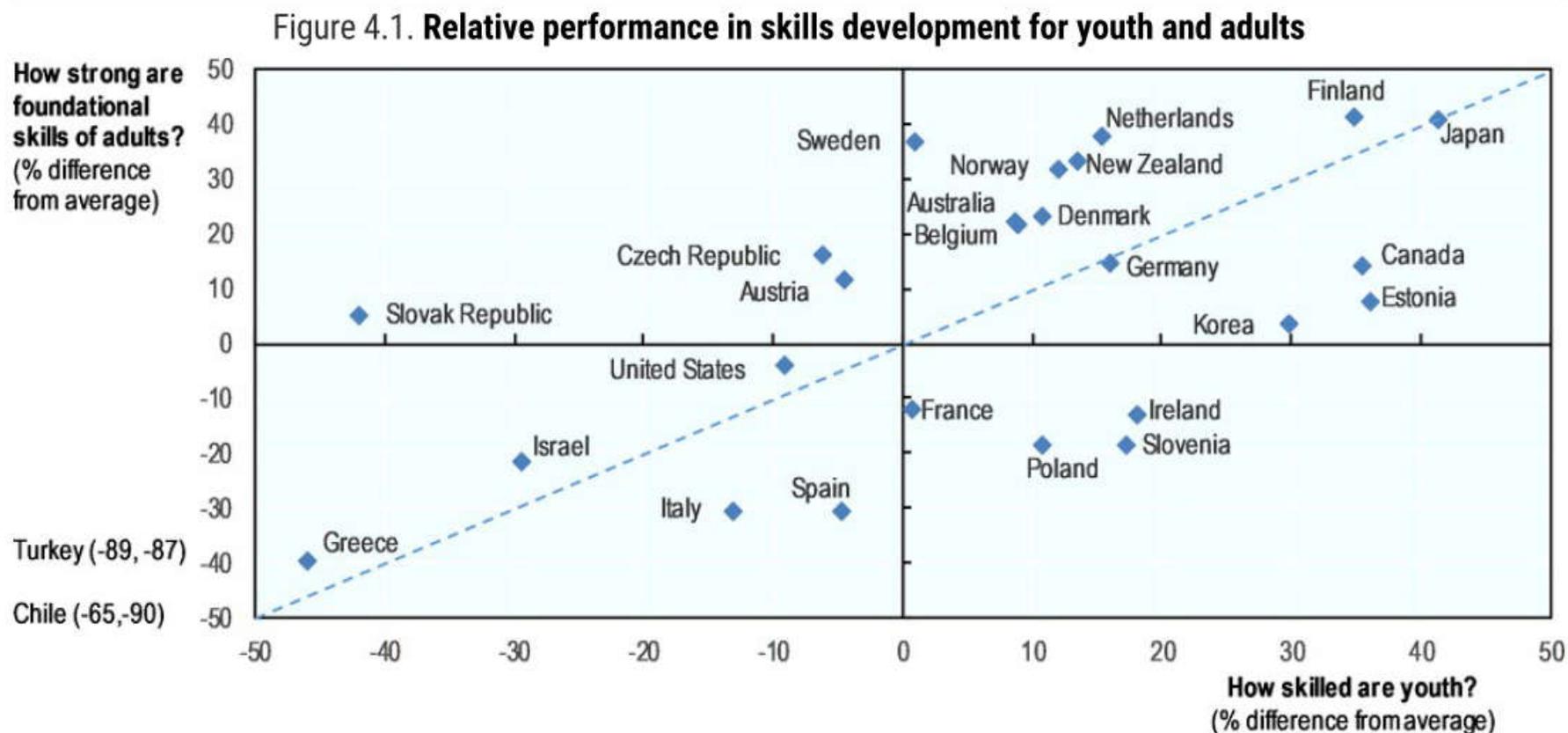
Il rapporto sulle competenze dei 16-65enni. Siamo in fondo alla classifica. Peggio di noi solo gli spagnoli. Il nodo delle politiche di educazione degli adulti. L'allarme dell'esperta Francesca Borgonovi: «Senza interventi queste persone rischiano pure di peggiorare»

di **Gianna Fregonara**

16 aprile 2016

Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 1. istruzione e capitale umano

Dunque, il sotto-sviluppo delle competenze in Italia colpisce sia i giovani, sia gli adulti



Note: The figure is based on indicators from the OECD Skills Strategy Dashboard, using normalised scores of the following aggregated indicators: "How skilled are youth?", based on PISA scores 2015, and "How strong are the foundational skills of adults?", based on PIAAC scores.

Source: OECD (2016[3]), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, <https://doi.org/10.1787/9789264266490-en>; OECD calculations based on (2018[4]), *Survey of Adult Skills (PIAAC)* (database), 2012/2015, <http://www.oecd.org/skills/piaac/>.

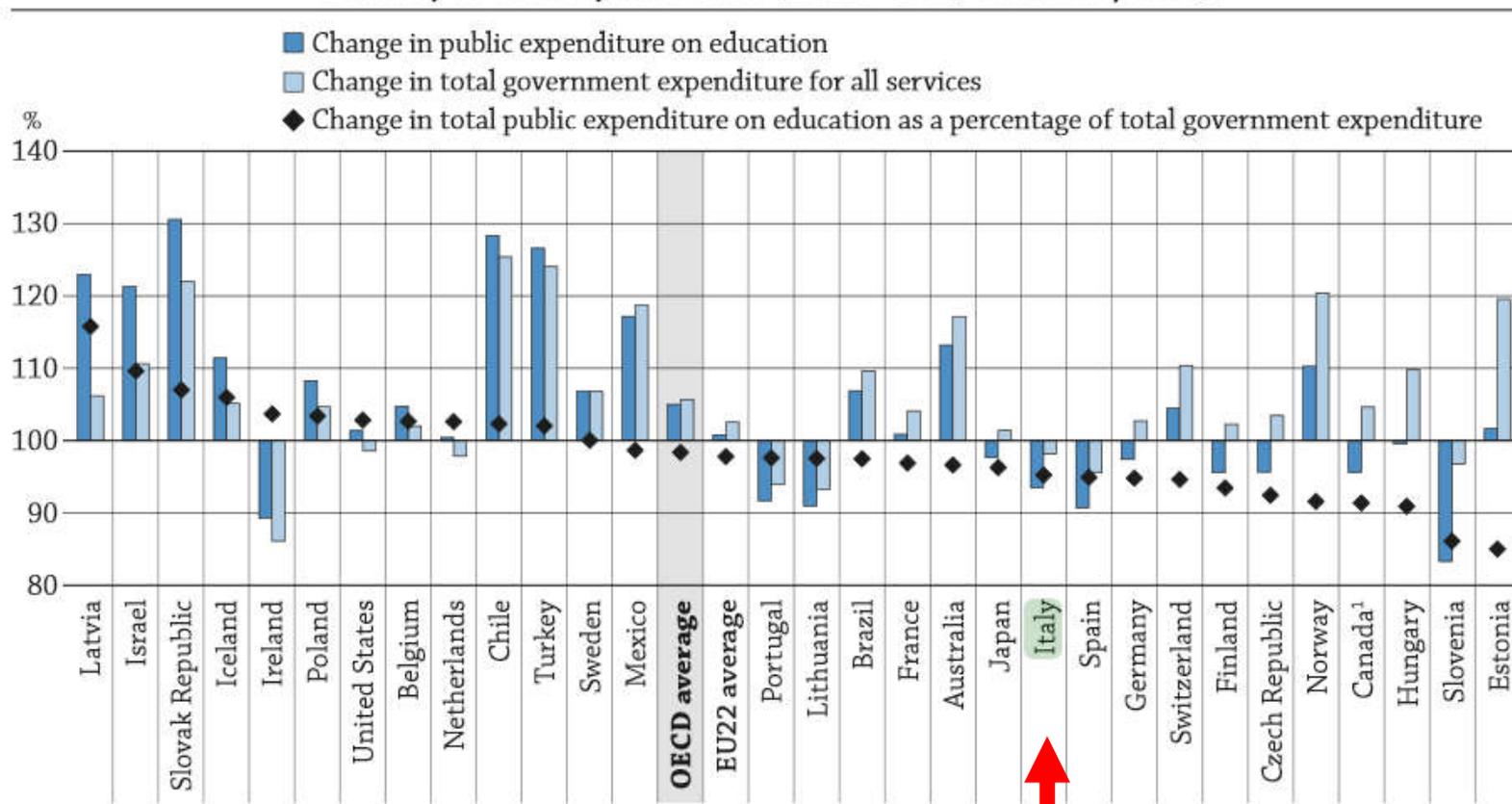
da OECD Skills Strategy 2019. Skills to Shape a Better Future <https://www.oecd.org/skills/oecd-skills-strategy-2019-9789264313835-en.htm>

Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 1. istruzione e capitale umano

Nonostante questi dati, la spesa pubblica per l'istruzione da anni è bassa e il trend è verso la decrescita

Figure C4.1. Change in total public expenditure on education as a share of total government expenditure between 2011 and 2015

Primary to tertiary education (2011 = 100, constant prices)



1. Primary education includes pre-primary.

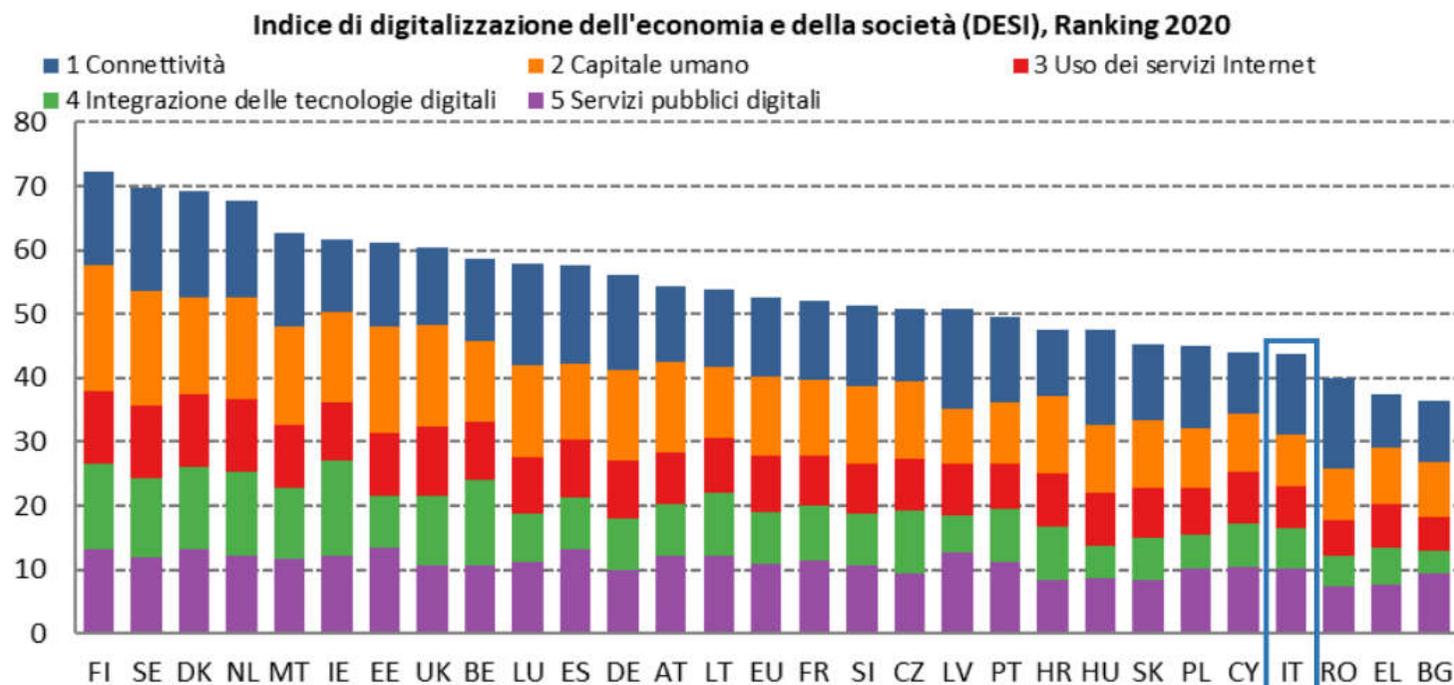
Countries are ranked in descending order of the change in total public expenditure on primary to tertiary education as a percentage of total government expenditure.

Source: OECD/UIS/Eurostat (2018), Table C4.3. See Source section for more information and Annex 3 for notes (<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-36-en>).

Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 2. l'egovernment

Nonostante le molte iniziative e i molti soldi spesi, l'innovazione digitale in Italia è arretrata sia nel settore privato, sia in quello pubblico

	Italia		UE
	posizione in classifica	punteggio	punteggio
DESI 2020	25	43,6	52,6
DESI 2019	23	41,6	49,4
DESI 2018	25	36,2	46,5



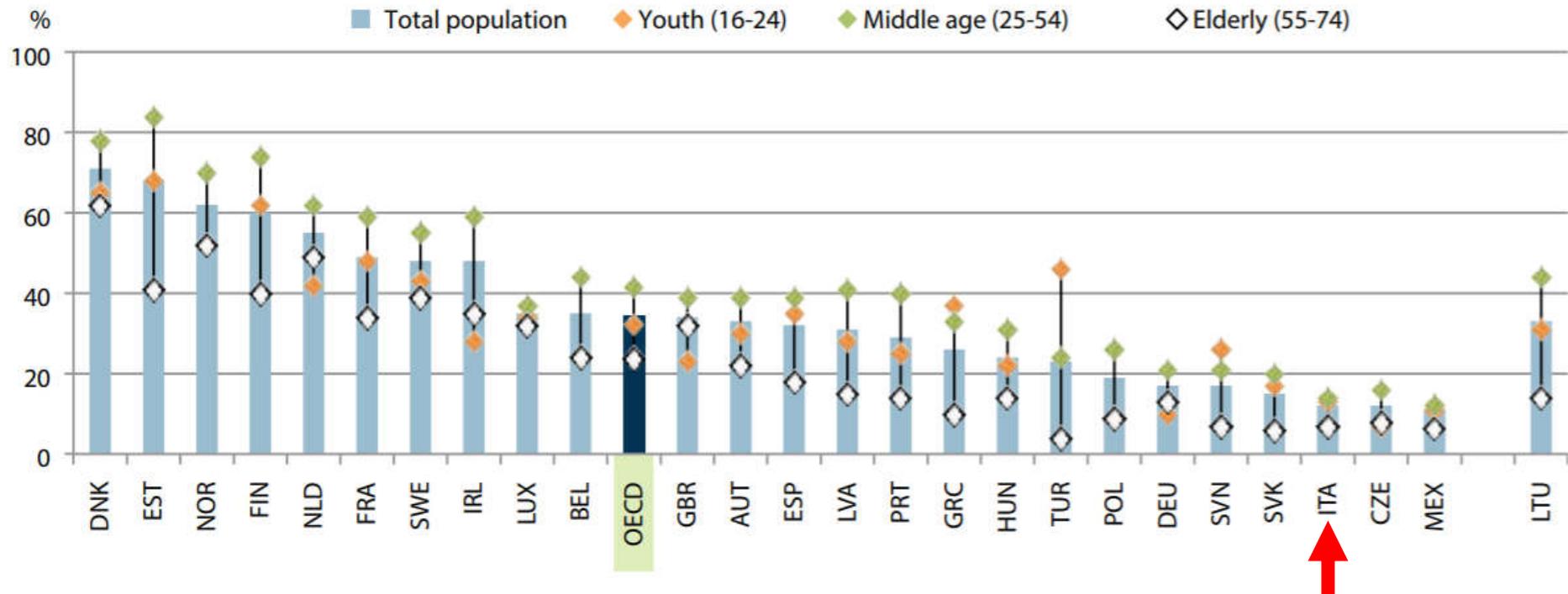
DESI 2020

The Digital Economy and Society Index (DESI) is a composite index that summarises relevant indicators on Europe's digital performance https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=66946

Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 2. l'egovernment

Non solo gli anziani, ma anche i giovani interagiscono poco con i siti delle amministrazioni pubbliche

Individuals using the Internet for sending filled forms via public authorities websites in the past 12 months, by age group (2016)



Source: OECD, ICT database; and Eurostat, Information Society database. Detailed figure notes accessible in *Government at a Glance 2017*.

Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 2. l'egovernment

L'analfabetismo digitale rende complicato il raggiungimento di obiettivi quali lo *smart working*, la didattica a distanza, la medicina virtuale

MENU Agenda  **Digitale**  Cittadinanza digitale ▾ Sicurezza Informatica ▾ Sanità digitale Industry 4.0 Ir

ALFABETIZZAZIONE DIGITALE

Italiani popolo di analfabeti funzionali: serve un “maestro Manzi 4.0” e tanto coding

Home > Cittadinanza Digitale

Quasi tutti gli italiani hanno lo smartphone e passano in media circa due ore al giorno sui social. Ma nonostante ciò, il paese non riesce a cogliere i vantaggi economici e sociali del digitale. Perché quasi un italiano su tre è analfabeta funzionale. Ecco perché serve una nuova alfabetizzazione, questa volta digitale

05 Lug 2019

Carlo Gerosa

<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/italiani-popolo-di-analfabeti-funzionali-serve-un-maestro-manzi-4-0-e-tanto-coding/>

Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 3. l'impatto sull'economia

Il malfunzionamento del settore pubblico italiano incide pesantemente sulla bassa competitività economica del nostro paese

The Global Competitiveness Index 4.0 2018 Rankings

Covering 140 economies, the Global Competitiveness Index 4.0 measures national competitiveness—defined as the set of institutions, policies and factors that determine the level of productivity.

<http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>



Rank	Economy	Score ¹	Diff. from 2017 ²	
			Rank	Score
1	United States	85.6	—	+0.8
2	Singapore	83.5	—	+0.5
3	Germany	82.8	—	+0.2
4	Switzerland	82.6	—	+0.2
5	Japan	82.5	+3	+0.9
6	Netherlands	82.4	-1	+0.2
7	Hong Kong SAR	82.3	—	+0.3
8	United Kingdom	82.0	-2	-0.1
9	Sweden	81.7	—	+0.1
10	Denmark	80.6	+1	+0.7
11	Finland	80.3	+1	+0.5
12	Canada	79.9	-2	-0.1
13	Taiwan, China	79.3	—	+0.1
14	Australia	78.9	+1	+0.7
15	Korea, Rep.	78.8	+2	+0.8
16	Norway	78.2	-2	-0.8
17	France	78.0	+1	+0.6
18	New Zealand	77.5	-2	-0.6
19	Luxembourg	76.6	+3	+0.6
20	Israel	76.6	—	+0.4
21	Belgium	76.6	-2	—
22	Austria	76.3	-1	+0.2
23	Ireland	75.7	—	-0.3
24	Iceland	74.5	—	-0.1
25	Malaysia	74.4	+1	+1.1
26	Spain	74.2	-1	+0.4
27	United Arab Emirates	73.4	—	+1.1
28	China	72.6	—	+0.9
29	Czech Republic	71.2	—	+0.3
30	Qatar	71.0	+2	+0.6
31	Italy	70.8	—	+0.3

Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia > 3. l'impatto sull'economia

Nelle comparazioni internazionali, sono soprattutto i dati sul funzionamento delle istituzioni a trascinare verso il basso della classifica il punteggio dell'Italia

ITALY		OECD high income		GNI per capita (US\$)	
Ease of doing business rank (1–190)	51	Ease of doing business score (0–100)	72.56	Population	31,020 60,551,416
Starting a business (rank)	67	Getting credit (rank)	112	Trading across borders (rank)	1
Score for starting a business (0–100)	89.50	Score for getting credit (0–100)	45.00	Score for trading across borders (0–100)	100.00
Procedures (number)	6	Strength of legal rights index (0–12)	2	<i>Time to export</i>	
Time (days)	6	Depth of credit information index (0–8)	7	Documentary compliance (hours)	1
Cost (% of income per capita)	14.1	Credit bureau coverage (% of adults)	100.0	Border compliance (hours)	0
Minimum capital (% of income per capita)	0.0	Credit registry coverage (% of adults)	30.5	<i>Cost to export</i>	
				Documentary compliance (US\$)	0
				Border compliance (US\$)	0
Dealing with construction permits (rank)	104	Protecting minority investors (rank)	72	<i>Time to import</i>	
Score for dealing with construction permits (0–100)	67.39	Score for protecting minority investors (0–100)	58.33	Documentary compliance (hours)	1
Procedures (number)	12	Extent of disclosure index (0–10)	7	Border compliance (hours)	0
Time (days)	227.5	Extent of director liability index (0–10)	4	<i>Cost to import</i>	
Cost (% of warehouse value)	3.5	Ease of shareholder suits index (0–10)	6	Documentary compliance (US\$)	0
Building quality control index (0–15)	11.0	Extent of shareholder rights index (0–10)	6	Border compliance (US\$)	0
		Extent of ownership and control index (0–10)	4		
		Extent of corporate transparency index (0–10)	8		
Getting electricity (rank)	37	× Paying taxes (rank)	118	Enforcing contracts (rank)	111
Score for getting electricity (0–100)	85.28	Score for paying taxes (0–100)	66.32	Score for enforcing contracts (0–100)	54.79
Procedures (number)	4	Payments (number per year)	14	Time (days)	1,120
Time (days)	82	Time (hours per year)	238	Cost (% of claim value)	23.1
Cost (% of income per capita)	151.8	Total tax and contribution rate (% of profit)	53.1	Quality of judicial processes index (0–18)	13.0
Reliability of supply and transparency of tariffs index (0–8)	7	Postfiling index (0–100)	52.39		
Registering property (rank)	23			Resolving insolvency (rank)	22
Score for registering property (0–100)	81.72			Score for resolving insolvency (0–100)	77.28
Procedures (number)	4			Time (years)	1.8
Time (days)	16			Cost (% of estate)	22.0
Cost (% of property value)	4.4			Recovery rate (cents on the dollar)	65.2
Quality of land administration index (0–30)	26.5			Strength of insolvency framework index (0–16)	13.5

da World Bank. 2019, *Doing Business 2019*. https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf

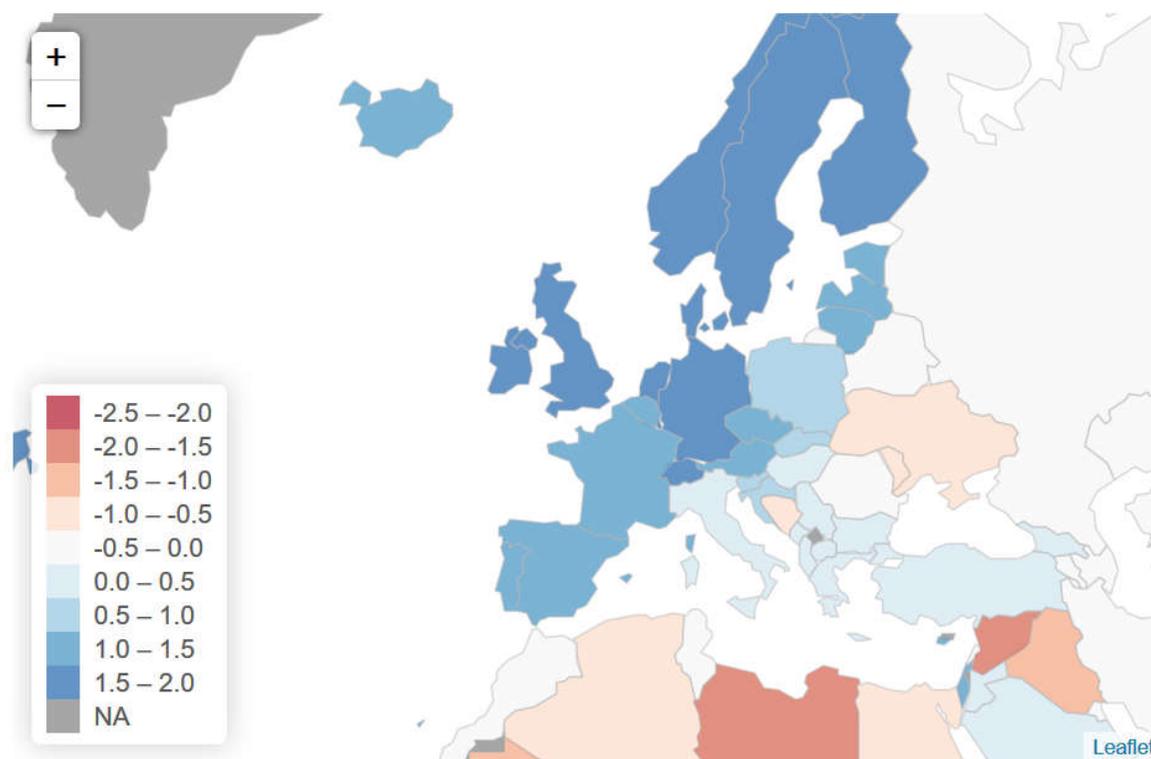
La negativa collocazione negli indici di buon governo

Molti istituti di ricerca elaborano indici complessivi di 'buon governo' che cumulano i dati nazionali sul funzionamento delle istituzioni e sulle performance nei diversi settori di *policy*. Purtroppo, queste elaborazioni vedono sistematicamente l'Italia in fondo alle classifiche dei paesi con cui ci confrontiamo.

Government Effectiveness, Estimate

This variable is available from 1996 to 2018

This variable is available for 192 countries for 2015



Source: The World Bank Group

La negativa collocazione negli indici di buon governo

Anche adottando metodi di aggregazione dei dati diversi, la posizione non migliora

The Bertelsmann Stiftung, *Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU Sustainable Governance Indicators 2018* https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/SGI_2018_Englisch_komprimiert.pdf

FIGURE 22: Ranking – Policy Performance SGI 2018

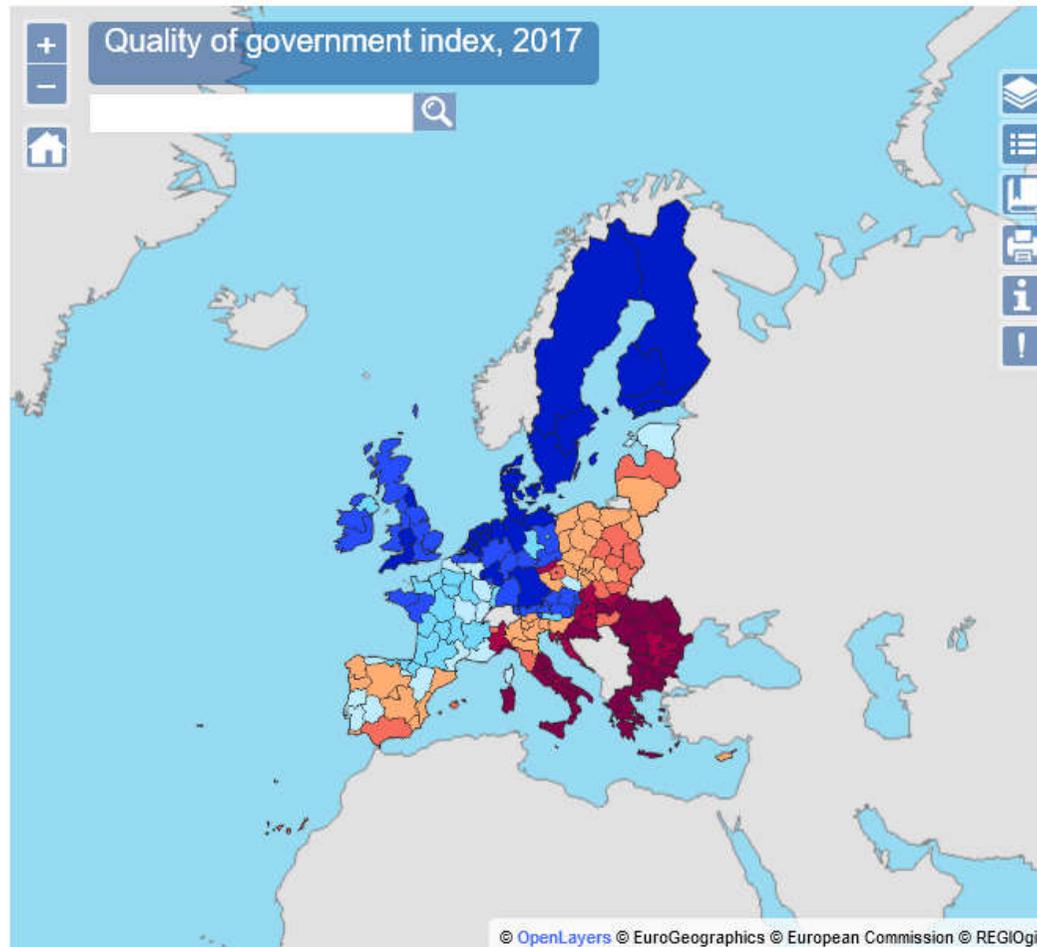


La negativa collocazione negli indici di buon governo

Anche quando la comparazione è operata da istituzioni politiche quali la Commissione Europea, il risultato non cambia.

European Quality of Government Map ^

Open in full screen mode



European Commission, The European Quality of Government Index (EQI), 2017
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance

Il malfunzionamento del settore pubblico in Italia e la sfiducia verso le istituzioni

Questi dati (e molti altri) spiegano come mai è così bassa la **fiducia dei cittadini** italiani verso le istituzioni e così elevata l'insoddisfazione in importanti aree dell'intervento pubblico



Le tante ragioni delle cattive performance

Problemi così ampi e generalizzati in genere non hanno un'unica causa e un'unica soluzione. Sono in gioco enormi scompensi e ritardi, tra loro concatenati.

Le diagnosi delle cattive performance del settore pubblico italiano hanno chiamato in campo una lunga serie di fattori:

cause che attengono all'impianto istituzionale

- scarsi poteri dell'esecutivo
- bicameralismo perfetto..
- magistratura con tre gradi di giudizio..

cause che attengono al sistema elettorale e al funzionamento dei partiti

- scarsa rappresentatività
- elevato numero dei partiti
- modalità del loro finanziamento
- loro malfunzionamento interno

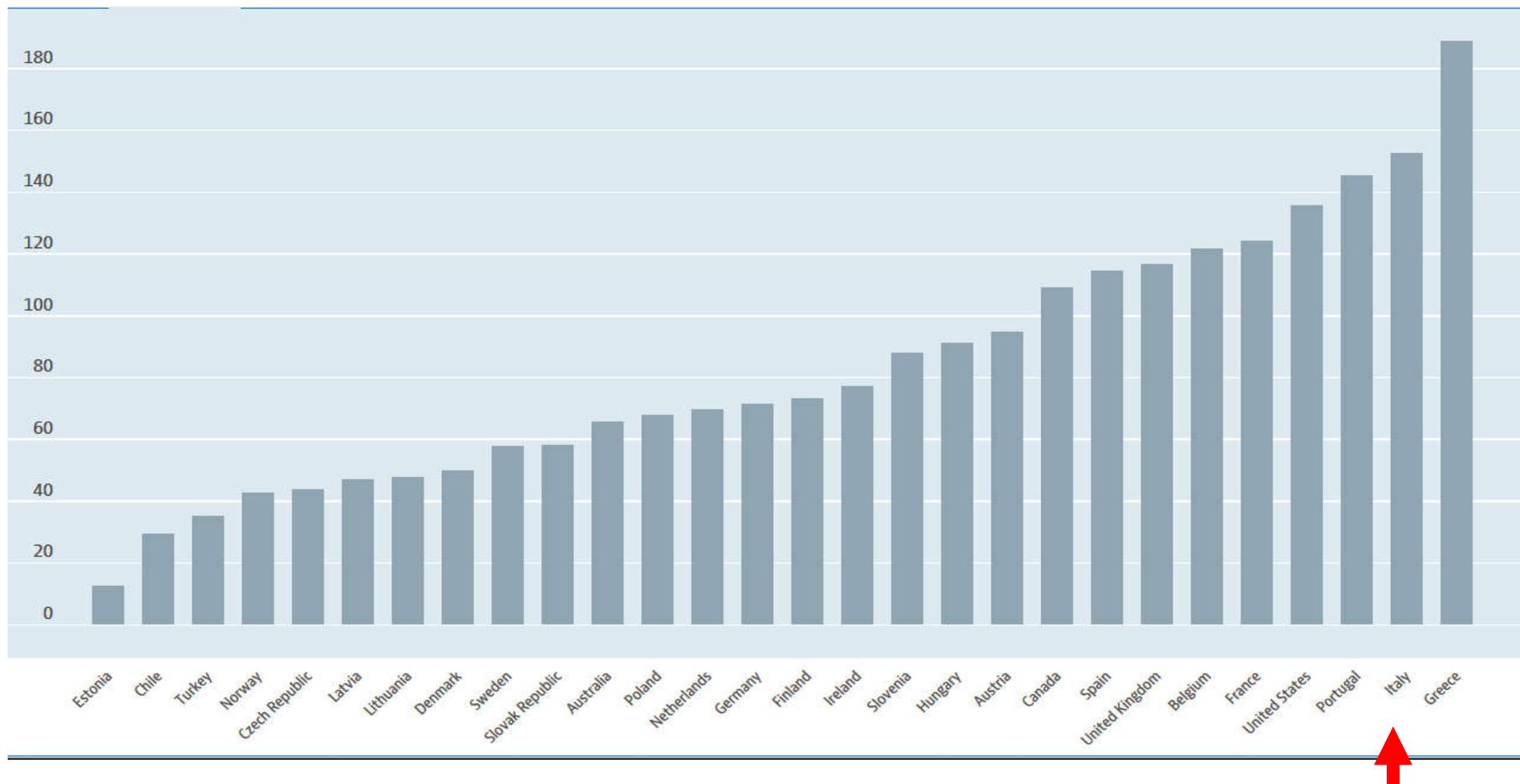
cause che attengono alla società civile e alla cultura politica

- familismo amorale
- clientelismo
- mancanza di etica pubblica

cause che attengono alla qualità dei politici e all'assenza di leaders...

Le tante ragioni delle cattive performance

Occorre poi considerare il debito pubblico accumulato, che è, relativamente al Pil, tra i più alti del mondo, con l'effetto di ridurre fortemente le risorse disponibili per qualunque innovazione finanziata con denaro pubblico.



OECD (2019), General government debt (indicator). <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>

Le tante ragioni delle cattive performance



Government at a Glance 2019

www.oecd.org/gov/govataglace.htm

Country Fact Sheet

Italy



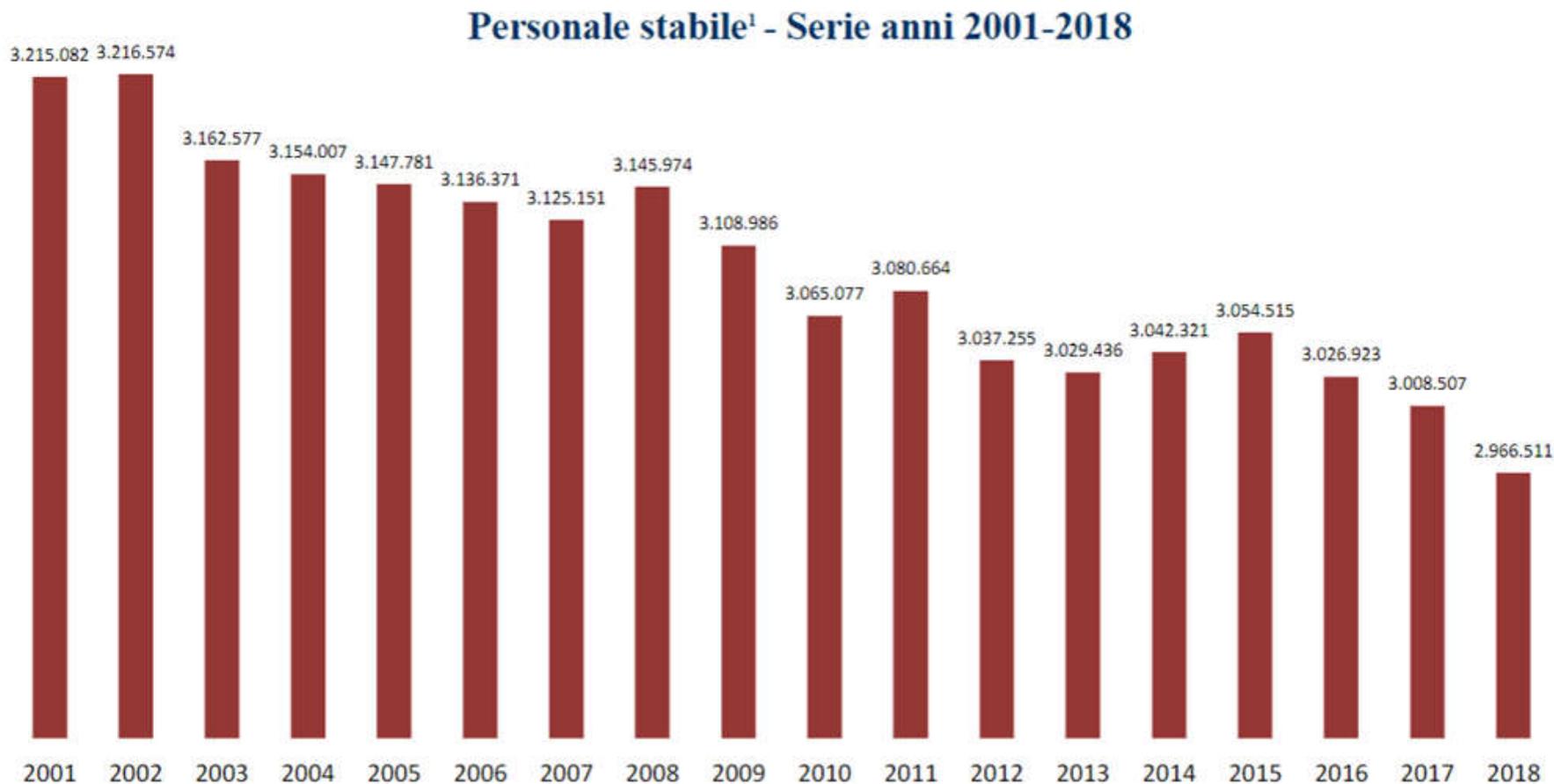
Italy's government gross debt has increased from 110% of GDP in 2007 to 153% in 2017

Italy is the third most indebted country of the OECD in GDP terms and in per-capita terms, according to the System of National Accounts definition. In 2017, the government gross debt was of USD 62667 PPP, up from USD 37411 PPP in 2007. Debt per-capita has increased at an annual rate of 2.4% between 2007 and 2017. The main component of Italy's debt are debt securities (81% of gross debt).

<https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2019-italy.pdf>

Le tante ragioni delle cattive performance

L'urgenza di contenere l'indebitamento pubblico ha portato a una drastica riduzione del turnover tra i dipendenti pubblici



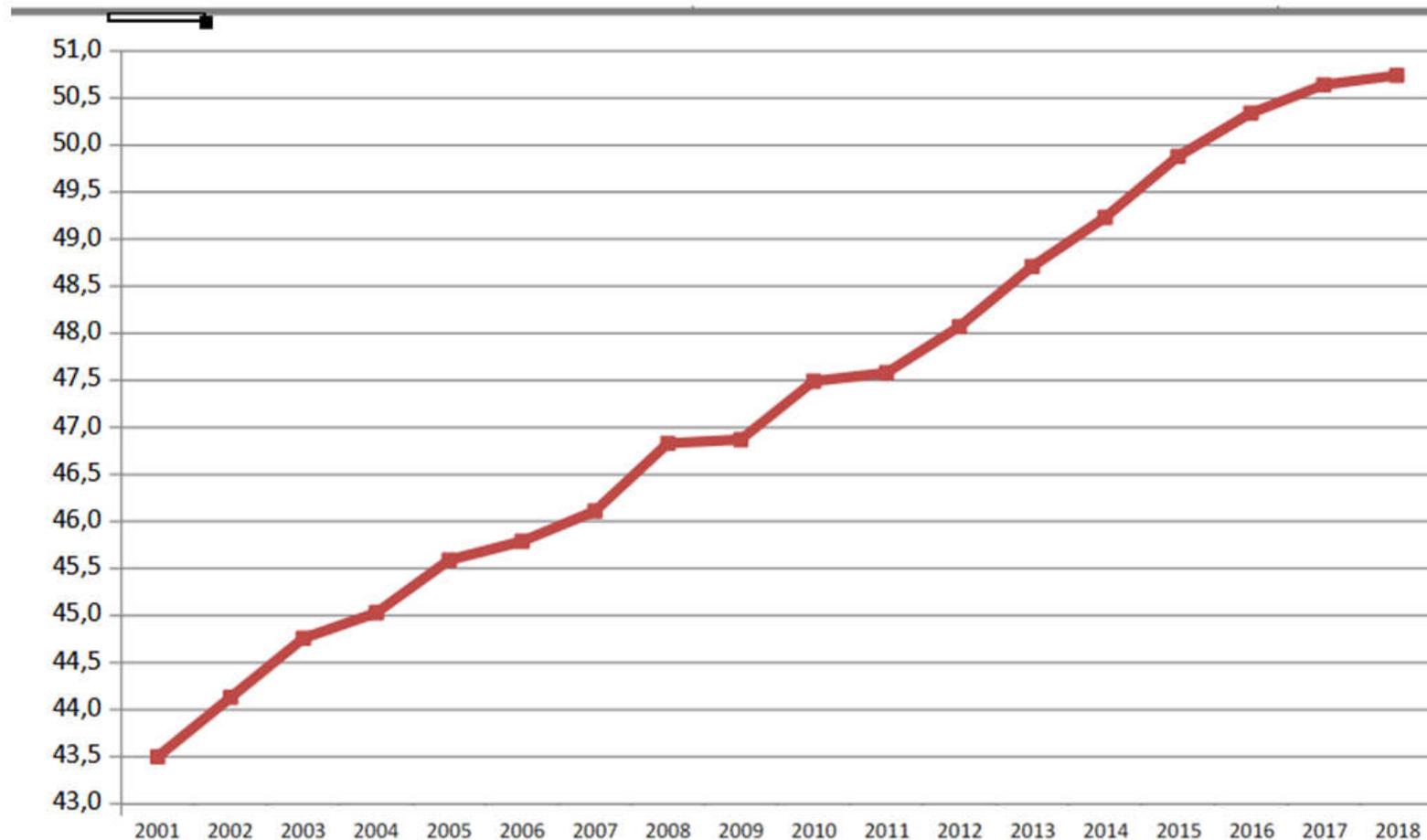
1 Personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che lavora nelle Pubbliche Amministrazioni comprensivo dei dirigenti a tempo determinato che ricoprono posizioni dirigenziali non riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione.

Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP, Dati aggiornati al 22/04/2020

Le tante ragioni delle cattive performance > un'amministrazione di vecchi

A sua volta, il blocco del turn-over ha impedito l'ingresso nell'amministrazione di persone giovani con competenze più aggiornate. Per motivi diversi, anche il settore privato ha problemi analoghi

Età media del personale della PA nel periodo 2001-2018 ¹



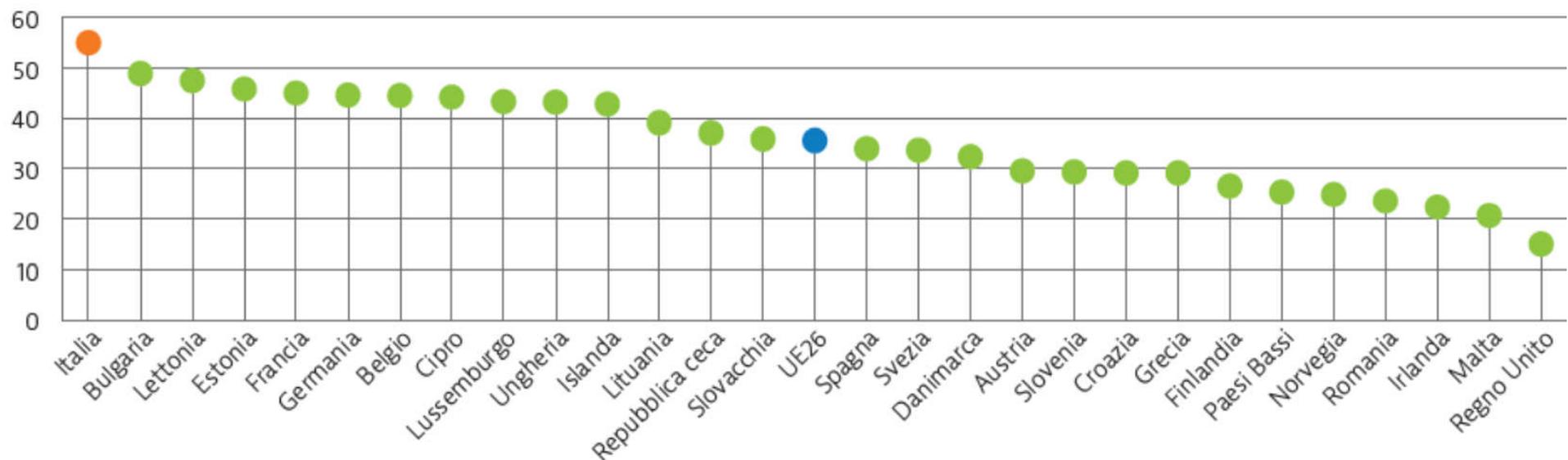
Fonte: elaborazioni Aran su dati RQS - IGQP. Dati aggiornati al 25/05/2020 ;
1 L'analisi riguarda gli aggregati "personale stabile" e "altro personale" (sono esclusi lavoratori flessibili e i lavoratori socialmente utili).

Le tante ragioni delle cattive performance > un'amministrazione di vecchi

In alcuni settori, l'invecchiamento ha avuto effetti molto gravi, come l'attuale pandemia ha evidenziato

Più della metà dei medici italiani in attività ha 55 anni o più, ed un numero importante di neolaureati o medici in possesso di formazione completa ha lasciato l'Italia fra il 2010-18

% di medici di età pari e superiore a 55 anni



OECD (2020), State of health in the EU. Italy, Bari, 17 January 2020 <https://www.oecd.org/italy/Italy-Country-Health-Profiles-2019-Launch-presentation.pdf>

Il contributo di questo insegnamento

Questa serie di dati negativi può generare sconforto. Ma siamo partiti dalle comparazioni internazionali perché questi studi non si limitano a fare la lista dei buoni e dei cattivi, ma forniscono elementi preziosi per disegnare politiche pubbliche più efficaci.

L'insegnamento di *Analisi e valutazione delle politiche* ovviamente non può dare strumenti per azzerare l'impatto dei vincoli strutturali che condizionano l'efficacia dell'intervento pubblico italiano. Può però dare un contributo per contrastare alcune distorsioni che sistematicamente vengono rilevate nelle indagini internazionali.

Una ricerca comparata tra le amministrazioni europee della Commissione Europea rileva: "Hence, the Italian administration still follows **a quite traditional bureaucratic model of personnel steering and management**. (...) The Italian public administration has been facing continuous reforms since the early nineties in almost every public management field. Nonetheless, public sector performance, including effectiveness, does not seem affected." (European Commission, 2018, *Public administration characteristics and performance in EU28: Italy*, p. 529)

Più in generale, dalle analisi scientifiche emergono precise diagnosi dei 'meta-problemi' che paralizzano le amministrazioni meno efficienti: "Results of multilevel analysis indicate that the **bureaucratic politicization of an administration** and the **law background of public managers** matter. Public managers working in politicized administrations and those whose education includes a law degree exhibit lower pro - innovation attitudes (i.e., receptiveness to new ideas and creative solutions and change orientation)" (Victor Lapuente, Kohei Suzuki, 2020, *Politicization, Bureaucratic Legalism, and Innovative Attitudes in the Public Sector*, in 'Public Administration Review', 80, 3).

Nelle prossime lezioni, impareremo come l'aggiornamento delle impostazioni metodologiche e degli strumenti di analisi possa accorciare le distanze che ci separano dai paesi con una più elevata capacità di gestione della cosa pubblica.