



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

La qualità dei servizi pubblici in Italia

di Francesco Bripi, Amanda Carmignani e Raffaella Giordano

Gennaio 2011

Numero

84



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

La qualità dei servizi pubblici in Italia

di Francesco Bripi, Amanda Carmignani e Raffaella Giordano

Numero 84 – Gennaio 2011

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

LA QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI IN ITALIA

di Francesco Bripi*, Amanda Carmignani* e Raffaella Giordano*

Sommario

Questo articolo fornisce una rassegna di una serie di studi svolti negli ultimi anni, soprattutto in Banca d'Italia, volti a valutare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici in Italia. Sono analizzati i servizi offerti a livello centrale (istruzione e giustizia), regionale (sanità) e locale (trasporti pubblici locali, rifiuti, acqua, distribuzione del gas e asili nido). Emergono, in generale, notevoli ritardi dell'Italia nel confronto internazionale e ampi divari territoriali, misurati in termini sia di qualità sia di efficienza, indipendentemente dal livello di governo che fornisce il servizio. I ritardi sembrano riconducibili, a seconda dei casi, ai modelli organizzativi adottati, all'allocazione delle risorse, agli incentivi degli operatori, ai comportamenti dei cittadini, alla regolamentazione. Si rileva inoltre come rimanga la necessità di ampliare le informazioni disponibili per migliorare la comprensione dei problemi e l'efficacia degli interventi.

Classificazione JEL: H50, H75, H76.

Parole chiave: qualità dei servizi pubblici, efficienza, decentramento.

Indice

1. Introduzione	5
2. L'istruzione	6
3. La giustizia civile.....	10
4. La sanità.....	16
5. I servizi pubblici locali	24
6. Alcune considerazioni conclusive	41
Bibliografia.....	43

* Banca d'Italia, Servizio Studi di struttura economica e finanziaria .

1. Introduzione

La qualità della spesa pubblica e il ruolo che essa svolge nel promuovere la crescita nel lungo periodo è oggetto di crescente attenzione sia nel dibattito scientifico sia in ambito politico (cfr. European Commission, 2009 e Barrios, Pench e Schaechter, 2009). Soprattutto in economie, quali quelle europee, in cui la spesa pubblica assorbe una quota rilevante del prodotto è essenziale che essa sia allocata in maniera appropriata tra i possibili utilizzi e che ad essa corrispondano servizi adeguati ai cittadini. La quantità e la qualità dei servizi pubblici influiscono sulla competitività di un'economia e sul suo tasso di crescita potenziale. Esse dipendono non solo dalla quantità di risorse erogate ma anche dall'efficienza con cui esse vengono impiegate.

Questo tema è particolarmente rilevante nel contesto italiano per almeno tre motivi.

Da oltre un decennio l'economia italiana cresce a tassi sistematicamente inferiori a quelli delle altre economie dell'area dell'euro e del complesso della UE (dal 1996 al 2008 il tasso di crescita medio annuo del PIL italiano è stato di poco superiore all'1 per cento, inferiore di circa 1 punto a quello delle altre economie europee). La bassa crescita riflette l'ancora più modesta dinamica della produttività, il cui sviluppo non può prescindere da un'adeguata offerta pubblica di servizi e infrastrutture. Il ruolo che importanti servizi pubblici, quali l'istruzione, la giustizia civile, la sanità, i servizi pubblici locali, svolgono nel sostenere la crescita nel lungo periodo è ampiamente documentato in letteratura. Essi contribuiscono ad aumentare la dotazione di capitale umano, a creare un ambiente favorevole all'insediamento e allo sviluppo delle imprese, ad accrescere l'offerta di lavoro, anche attraverso la conciliazione tra vita familiare e lavoro. I lavori discussi qui di seguito mostrano che vi sono ampi margini di miglioramento della qualità di questi servizi.

Allo stesso tempo, l'elevata incidenza sul PIL del debito pubblico (pari nel 2008 al 106,1 per cento, contro una media di circa il 70 e il 60 per cento, rispettivamente, nei paesi dell'area dell'euro e della UE) richiede avanzi primari consistenti, da perseguire, dato il già elevato livello della pressione fiscale, attraverso un contenimento delle spese, anche in vista dell'aumento di quelle legate all'invecchiamento della popolazione. Diviene quindi essenziale che servizi pubblici migliori siano realizzati soprattutto attraverso recuperi di efficienza nella loro fornitura, e non con l'impiego di maggiori risorse.

Infine, la razionalizzazione della spesa pubblica erogata a livello decentrato acquista particolare rilevanza nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale, che garantirà una copertura integrale (attraverso la perequazione) solo delle spese relative alle funzioni fondamentali. Un efficiente utilizzo di queste risorse da parte dei governi locali sarà quindi necessario per assicurare ai cittadini servizi di qualità soddisfacente su tutto il territorio nazionale.

Negli ultimi anni in Banca d'Italia sono state condotte diverse ricerche volte a valutare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici in Italia. I lavori mettono in luce l'esistenza di ampi divari territoriali con riferimento a entrambe le dimensioni di analisi. In generale, si segnalano significativi ritardi del Mezzogiorno rispetto alle altre aree del Paese. I divari riguardano i servizi offerti a livello centrale (istruzione e giustizia), regionale (sanità) e locale (trasporti locali, rifiuti, acqua, distribuzione del gas e asili nido). I differenziali non sembrano, inoltre, essersi ridotti nel tempo.

Nel confronto internazionale le *performances* delle regioni del Nord sono in alcuni casi sensibilmente inferiori a quelle rilevate nei paesi più virtuosi (è questo il caso del sistema giudiziario, in cui la durata dei procedimenti è significativamente superiore a quella riscontrata nei principali partner europei), mentre in altri sono sostanzialmente in linea con questi (come risulta dalle indagini sui sistemi scolastici e da alcuni indicatori di *performance* dei sistemi sanitari).

I divari territoriali riscontrati sembrano derivare – sostanzialmente in tutti i settori analizzati – da differenziazioni non tanto nei livelli di spesa quanto nel grado di efficienza nell'utilizzo delle

risorse impiegate, riconducibile in molti casi ai diversi modelli organizzativi adottati o a una regolamentazione non sempre capace di evitare comportamenti opportunistici da parte dei soggetti coinvolti (enti locali, gestori, ecc...).

Questa rassegna è organizzata come segue. I capitoli 2 e 3 discutono i servizi pubblici offerti dall'amministrazione centrale, rispettivamente, l'istruzione e la giustizia civile. Il capitolo 4 riguarda la sanità, che è gestita a livello regionale. Infine, il capitolo 5 è dedicato ai servizi pubblici locali; si presentano, in particolare, analisi sul trasporto pubblico locale, sul servizio idrico, sui rifiuti urbani, sulla distribuzione del gas naturale e sui servizi per la prima infanzia. L'ultimo capitolo riporta alcune considerazioni conclusive.

2. L'istruzione

Dalla fine degli anni Sessanta si è sviluppato un ampio dibattito sul ruolo sociale ed economico dell'istruzione. La letteratura economica mostra la rilevanza del capitale umano per la crescita economica sotto due profili: il grado di istruzione (la quantità) e le abilità cognitive e le competenze degli studenti (la qualità).

Un ampio filone di ricerca ha mostrato che le politiche educative influiscono sulla crescita e sulla capacità di innovazione di un sistema economico attraverso l'accrescimento del capitale umano (cfr. tra gli altri Mankiw, Romer e Weil, 1992; Aghion e Howitt, 1998; Benhabib e Spiegel, 2005). I contributi più recenti della letteratura empirica mostrano che le capacità intellettuali e le abilità cognitive degli studenti spiegano larga parte dei rendimenti degli investimenti in capitale umano (cfr. Hanushek e Kimko, 2000) e che l'effetto sulla crescita della qualità dell'istruzione è superiore rispetto a quello del grado di istruzione (Barro, 2001; Ciccone e Papaioannou, 2009; Hanushek e Woessmann, 2007).

Con riferimento all'Italia, il livello di scolarizzazione sembra anche influire sull'incidenza dell'economia sommersa. Cappariello e Zizza (2010) mostrano che l'aver conseguito una laurea più che dimezza la probabilità di svolgere un lavoro irregolare rispetto all'aver terminato solo la scuola dell'obbligo; il beneficio che deriva dal completare la scuola dell'obbligo, rispetto a chi non possiede alcun titolo di studio, è ancora più marcato.

2.1. – Il confronto internazionale e i divari territoriali

La qualità del capitale umano, misurata dalle abilità cognitive e dalle capacità intellettuali degli studenti, viene rilevata soprattutto attraverso le rilevazioni sul grado di apprendimento degli studenti. Recenti indagini internazionali (PISA, PIRLS e TIMSS) hanno misurato il livello di preparazione degli studenti di vari paesi, evidenziando un significativo ritardo di quelli italiani. Se vi si aggiungono anche le rilevazioni nazionali condotte dall'INValSI, il quadro che ne emerge è quello di una realtà differenziata tra aree geografiche e tra scuole. In particolare, gli studenti meridionali mostrano generalmente un livello di competenze scolastiche inferiore agli standard internazionali e delle regioni settentrionali in tutte le materie oggetto di indagine (capacità di comprensione di un testo, matematica, scienze, *problem solving*)¹. Per i quindicenni, l'indagine PISA 2006 dell'OCSE rileva che in Italia il 25 per cento circa degli studenti si colloca al di sotto del livello 2, al quale gli studenti dimostrano una competenza scientifica di base (media OCSE 19 per cento circa); meno del 5 per cento degli studenti si colloca nei due livelli più elevati della scala complessiva di scienze (media OCSE 8,8). Il punteggio medio degli studenti meridionali è inferiore del 15 per cento circa a quello dei pari età del Nord, per i quali i punteggi medi si avvicinano a

¹ Per una trattazione estesa dei risultati delle indagini cfr. Montanaro (2008).

quelli dei paesi con qualità dell'istruzione più elevata; si segnala in particolare il Nord Est, dove il punteggio medio riportato è sempre superiore al resto del paese in ogni grado scolastico (fig. 1) e la dispersione nei risultati tra studenti sempre inferiore.

I divari territoriali che caratterizzano il sistema scolastico italiano sono accentuati nelle scuole tecniche e in quelle professionali e tendono a crescere con l'avanzare del percorso scolastico; nelle regioni meridionali risulta inoltre più elevata la dispersione nei risultati tra gli studenti (Montanaro, 2008).

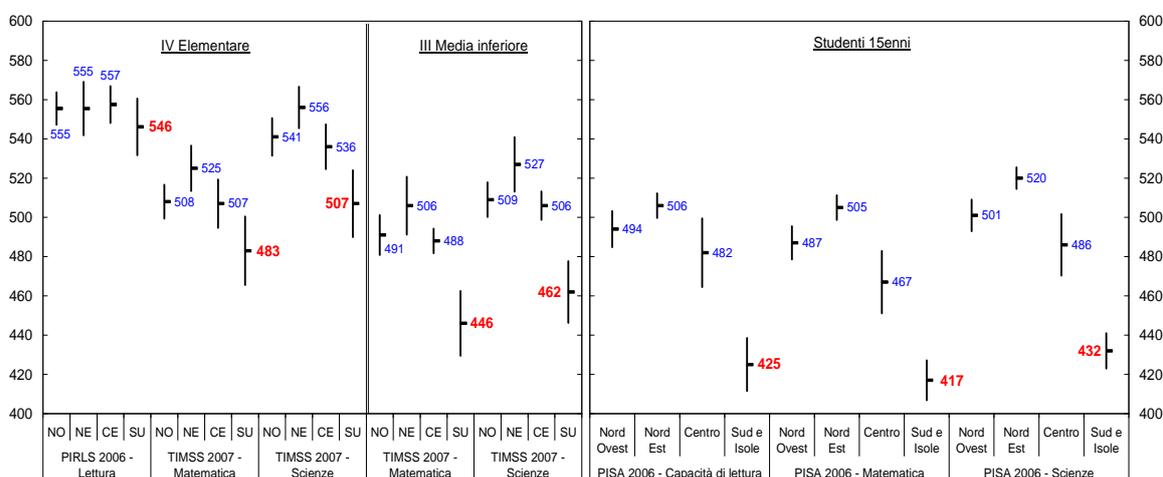
Sotto il profilo della quantità (grado di istruzione), i divari tra Centro Nord e Mezzogiorno persistono, nonostante si siano progressivamente ridotti nel tempo. Tali differenziali sono evidenti soprattutto in alcune fasi cruciali del percorso scolastico. In base ai dati dell'indagine sulle forze lavoro dell'Istat del 2009 al Centro Nord la quota di laureati nella fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni supera di 3 punti percentuali quella del Mezzogiorno (15,5 e 12,6 per cento, rispettivamente), dove permane anche una percentuale della popolazione con licenza elementare o priva di titolo di studio non trascurabile (17,1 per cento, contro il 10,1 nel Centro Nord); differenze territoriali rilevanti si riscontrano anche tra i più giovani, di età compresa tra 25 e 34 anni (Cipollone, Montanaro e Sestito, 2010b). Una delle fasi cruciali per i differenziali nel grado di istruzione è il passaggio dalla scuola media inferiore a quella media superiore, nel quale è più diffuso al Sud l'abbandono scolastico.

Come mostra la fig. 1, i divari territoriali nella preparazione degli studenti italiani risultano piuttosto contenuti alle elementari, soprattutto in italiano, ma si ampliano alle medie inferiori e crescono ulteriormente tra i quindicenni. Le più recenti rilevazioni nazionali dell'INValSI (2006-2007 e 2008-2009) suggeriscono tuttavia di non sottovalutare il ritardo del Mezzogiorno già alla scuola primaria: in italiano si rileva un precoce ritardo soprattutto nella comprensione del testo².

Fig. 1

I divari territoriali nei punteggi delle indagini internazionali (1)

(punteggi medi e intervalli di confidenza al 95 per cento; media internazionale=500)



Fonte: Cipollone, Montanaro e Sestito (2010b). - (1) Indagini PIRLS 2006, TIMSS 2007 e PISA 2006.

È ampiamente riconosciuto in letteratura che le caratteristiche socio-economiche e culturali della famiglia di provenienza incidono in misura rilevante sulle abilità cognitive, nonché sul ritardo e sull'abbandono (la selezione scolastica) e sulla scelta del tipo di studi superiori (Bratti et al.,

² Il ritardo del Mezzogiorno nel settore dell'istruzione viene documentato anche ai livelli più elevati di istruzione. Rasso e Saporito (2009) presentano i dati sull'attrattività delle università e mostrano che in generale le università meridionali hanno difficoltà ad attrarre studenti provenienti da altre aree del Paese; vi si associa una quota rilevante di giovani diplomati residenti nelle regioni meridionali che si immatricolano in atenei del Centro Nord.

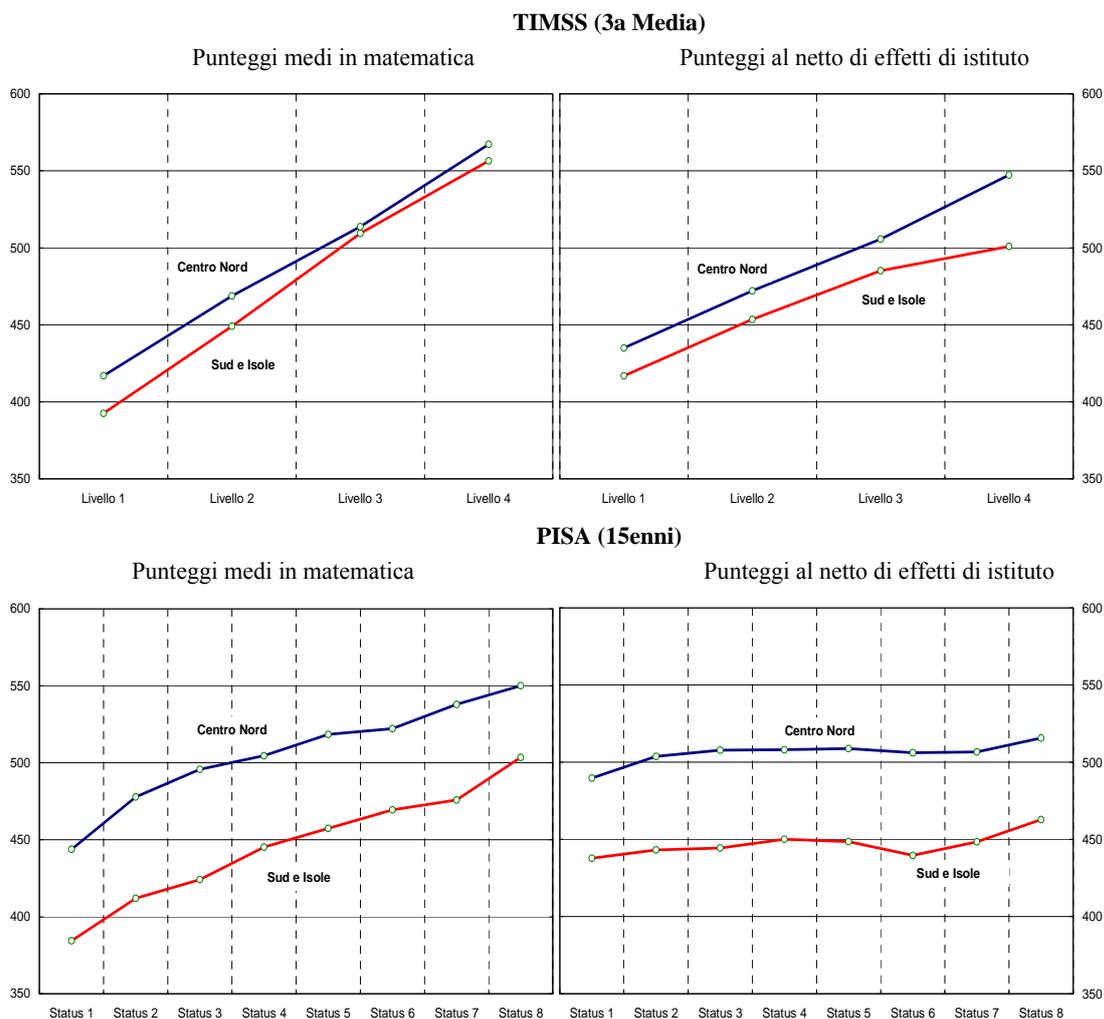
2007; Cingano e Cipollone, 2007; Mocetti, 2008). Cipollone e Rosolia (2007) mostrano che non solo gli effetti dell'interazione sociale basati sulle caratteristiche degli altri membri del gruppo di riferimento (quali il livello di istruzione dei genitori e i redditi familiari), ma anche quelli che dipendono dai comportamenti (quali ad esempio l'impegno e la diligenza dei compagni di classe) influenzano significativamente le scelte relative al grado di istruzione.

Nel caso italiano, solo una parte degli ampi divari di conoscenze e competenze riscontrate tra gli studenti del Nord e quelli del Mezzogiorno può tuttavia essere ricondotta al *background* familiare, che sembra incidere soprattutto negli anni della scuola dell'obbligo. L'analisi condotta da Montanaro (2008) su dati PISA e TIMSS mostra che le condizioni della famiglia di provenienza sono fortemente correlate alla *performance* scolastica e che i divari territoriali sono maggiori tra gli studenti provenienti da famiglie con un grado di istruzione più basso. L'influenza familiare ha un impatto diretto sulla preparazione scolastica negli anni della scuola dell'obbligo, ma non spiega da sola i divari territoriali. Nel passaggio alla scuola media superiore, l'influenza dei fattori familiari risulta attenuata, l'effetto riguardando soprattutto la scelta dell'istituto e dell'indirizzo scolastico (fig. 2). Sulla base dell'indagine PISA, Montanaro (2008) calcola che, in media, il differenziale di punteggio nelle prove di matematica tra uno studente con lo status sociale più basso e quello di uno studente con lo status più alto risulta nel Nord Est il più contenuto tra le aree del Paese: 18 punti contro i 31 delle regioni meridionali.

Fig. 2

Relazione tra proficieny e background familiare, per area geografica (1)

(punteggi medi; media internazionale=500)



Fonte: Cipollone, Montanaro e Sestito (2010a) – (1) Elaborazioni su dati TIMSS e PISA.

Per identificare il contributo della scuola alla formazione delle competenze degli studenti, Cipollone, Montanaro e Sestito (2010a) costruiscono misure di valore aggiunto delle singole scuole confrontando i risultati dei test InValSI condotti nel 2005-06 sugli allievi delle classi I e II della scuola superiore. L'analisi dei progressi registrati dagli alunni di una scuola conferma il ritardo delle scuole del Mezzogiorno, soprattutto in matematica e scienze.

Dalle analisi svolte emerge infine come il sistema scolastico di valutazione (misurato dal voto finale di maturità) sia poco efficace nel segnalare il grado effettivo di preparazione degli studenti, soprattutto nel Meridione. In base ai voti di maturità degli anni più recenti, la dispersione nei risultati finali a livello provinciale appare molto bassa e i divari territoriali poco evidenti. Alcune regioni meridionali, che in tutte le indagini internazionali riportano punteggi inferiori alla media (es. Puglia, Calabria e Sicilia), hanno voti di maturità più alti; al contrario, regioni del Nord particolarmente "virtuose" secondo le rilevazioni esterne (es. Lombardia) presentano voti di maturità e percentuale di diplomati più bassi della media (Montanaro, 2008). La correlazione tra voti finali di maturità e punteggi INValSI risulta molto debole; riscontri analoghi si ottengono confrontando i voti di maturità con i punteggi PISA.

2.2. - Alcune considerazioni e proposte

L'ampiezza dei divari territoriali nell'apprendimento degli studenti italiani porta a chiedersi se vi siano problemi di allocazione delle risorse nel sistema educativo del nostro Paese. La spesa per istruzione in Italia rappresenta il 10 per cento circa della spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche; il finanziamento di tale spesa è ripartito tra i diversi livelli di Governo: lo Stato (essenzialmente retribuzioni del personale), gli enti locali (edilizia scolastica) e le Regioni, che detengono anche competenza primaria in materia di formazione professionale. Il diverso assetto istituzionale del finanziamento dell'istruzione assieme alle diverse dotazioni di risorse di cui godono gli enti territoriali si traducono in una spesa per istruzione differenziata a livello regionale (Fabbrini, Stefani e Vadalà, 2010). Tuttavia, le differenze di risultati tra le aree del paese non sembrano immediatamente riconducibili alla quantità di risorse (Cipollone, Montanaro, Sestito, 2010b). I dati dei Conti pubblici territoriali mostrano che la spesa per il personale non è inferiore nel Mezzogiorno, dove semmai essa è innalzata non tanto da un più elevato rapporto insegnanti/alunni, quanto dalla composizione per età e status dei docenti: al Nord spesso si inizia la carriera e vi sono più posti coperti da precari rispetto alle altre aree. Nel Mezzogiorno risulta però inferiore la dotazione infrastrutturale, di cui è tuttavia difficile quantificare il contributo nel determinare il livello e i progressi delle competenze degli studenti.

Anche l'analisi dell'efficienza di alcuni servizi pubblici a livello provinciale di Giordano e Tommasino (2011) mostra che ai differenziali nell'apprendimento degli studenti non corrisponde un'analoga distribuzione delle risorse impiegate (fig. 3). Con riferimento all'istruzione, l'input viene misurato dal numero di studenti per insegnante e l'output dai risultati conseguiti dagli studenti della prima media e del primo liceo nei test condotti dall'InValSI (per l'anno scolastico 2005-06) nelle materie di italiano, matematica e scienze. I livelli di inefficienza risultano mediamente più elevati nel Mezzogiorno (l'indicatore di efficienza è pari a 0,90 al Nord, 0,89 al Centro e 0,83 nel Mezzogiorno), ma con eccezioni a livello regionale e provinciale (l'efficienza dell'Abruzzo, ad esempio, risulta uguale a quella del Veneto e migliore di quelle della Liguria e del Trentino Alto Adige).

Da un punto di vista istituzionale, l'Italia si caratterizza per una scarsa autonomia delle singole scuole e per l'assenza di meccanismi centralizzati di valutazione degli apprendimenti (Cipollone, Montanaro, Sestito, 2010b). Nelle indagini OCSE-PISA i sistemi scolastici con queste caratteristiche sono anche quelli che conseguono i risultati peggiori. La mancanza di informazioni sul livello di apprendimento indebolisce gli incentivi a migliorarsi, soprattutto degli studenti e delle scuole del Sud che scontano gli effetti negativi di un contesto socio-economico meno favorevole e l'assenza di una forte domanda di lavoro privata interessata più alle reali competenze che non ai

titoli di studio formali. Negli ultimi anni la presenza di un'autorità nazionale di valutazione del servizio istruzione (l'InValSI) ha consentito di ampliare la disponibilità di informazioni sul sistema scolastico in Italia, in particolare sulle competenze e i livelli di apprendimento degli studenti. Attualmente l'InValSI sta lavorando per rendere disponibili indicatori specifici a livello di singola scuola (riguardanti, tra l'altro, l'organizzazione, la dotazione infrastrutturale, la composizione degli insegnanti).

Un altro elemento su cui riflettere è il meccanismo di allocazione degli insegnanti. Le evidenze disponibili anche a livello internazionale mostrano come l'efficacia e l'efficienza dei sistemi scolastici dipendano da qualità e motivazione degli insegnanti e dagli incentivi che essi fronteggiano. Barbieri, Cipollone e Sestito (2008) mostrano per l'Italia uno scarso attaccamento degli insegnanti alla scuola in cui operano e un elevato turnover (soprattutto l'inizio della carriera è caratterizzato da forte precarietà, una più intensa ricerca di altro lavoro e una più elevata probabilità di svolgere un secondo lavoro). Essi trovano inoltre che nelle regioni meridionali gli insegnanti sono in genere più anziani, meno istruiti e con voti di laurea o di diploma inferiori a quelli dei loro colleghi che operano nel resto del Paese.

Fig. 3

Numero di insegnanti, risultati ai test InValSI e inefficienza del sistema scolastico (1)



Fonte: Elaborazioni su dati utilizzati in Giordano e Tommasino (2011) – (1) I colori più scuri corrispondono a valori più elevati. Nel grafico di sinistra è riportato il numero di insegnanti per studente, in quello centrale i livelli di apprendimento misurati dai risultati ottenuti ai test dell'InValSI; nel grafico di destra è riportata la ripartizione a livello provinciale dell'inefficienza (ottenuta confrontando le risorse impiegate con i risultati ottenuti).

3. La giustizia civile

È ampiamente riconosciuto in letteratura che un quadro normativo stabile e organico e un sistema di *enforcement* rapido ed efficiente sono fattori importanti per la crescita economica: contribuiscono a promuovere la concorrenza, favoriscono condizioni efficienti di entrata e uscita delle imprese dal mercato, incoraggiano gli investimenti e incidono positivamente sulla produttività (cfr. Klapper, Laeven e Rajan, 2006; Scarpetta et al., 2002). Numerosi studi empirici mostrano gli effetti negativi sull'economia di sistemi giudiziari inefficienti (cfr. Kumar, Rajan e Zingales, 2001; Laeven e Woodruff, 2007). Per l'Italia, analisi basate su dati provinciali rivelano come un minor grado di efficienza nell'applicazione del diritto si associ a una riduzione della natalità e della dimensione delle imprese (Bianco e Giacomelli, 2004), della disponibilità di credito (Jappelli,

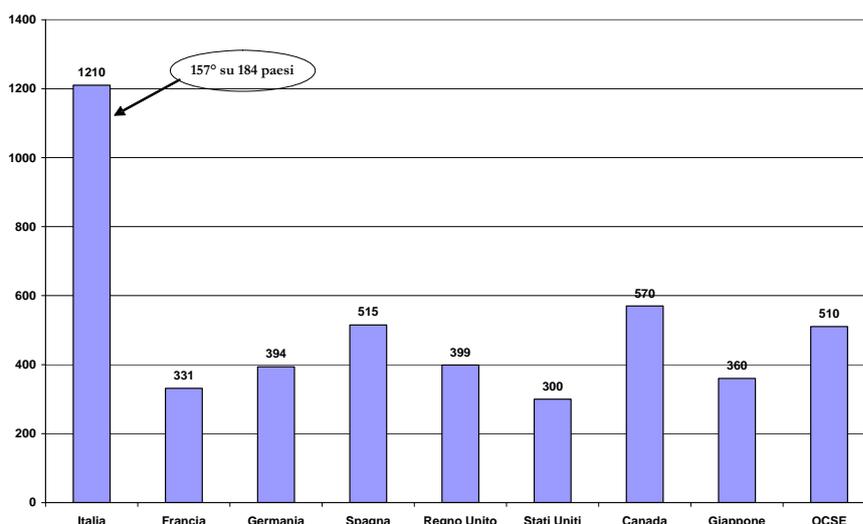
Pagano e Bianco, 2005), del ricorso al debito bancario rispetto a quello commerciale (Carmignani, 2005).

3.1. - Il confronto internazionale e i divari territoriali

L'inefficienza del sistema giudiziario italiano viene segnalata da tempo. Analogamente è noto che l'eccessiva durata dei processi costituisce la principale criticità. Gli studi disponibili, pur con i limiti impliciti nella comparazione di sistemi giuridici diversi, evidenziano che i tempi necessari per la risoluzione delle controversie in Italia sono di gran lunga superiori a quelli dei Paesi più direttamente confrontabili per dimensione e grado di sviluppo economico (fig. 4). In base agli indicatori della Banca Mondiale, per risolvere una controversia commerciale in Italia nel 2010 occorre 1210 giorni contro una media dei paesi OCSE di 510 e dell'Unione Europea di 549. Secondo i dati CEPEJ (2008), nel 2006 in Italia il tempo medio di risoluzione³ di un contenzioso civile in primo grado era di 480 giorni, il doppio circa del tempo necessario in Spagna e in Francia e il triplo di quello della Germania.

Fig. 4

La durata dei procedimenti nel confronto internazionale
(giorni)



Fonte: Banca mondiale (2011), *Doing Business*.

Il sistema giudiziario civile in Italia si caratterizza ulteriormente per le profonde differenze di funzionamento tra le diverse aree del Paese: la durata dei procedimenti civili risulta in media significativamente superiore nelle regioni meridionali rispetto a quelle del Centro Nord. Nel 2006, il tempo medio di risoluzione di un contenzioso civile in primo grado nel Mezzogiorno era pari a 590 giorni, quasi il doppio del Nord Ovest, oltre il 60 per cento in più rispetto al Nord Est e quasi il 40 per cento in più rispetto al Centro.

L'esistenza di rilevanti divari territoriali è confermata dall'analisi di diverse tipologie di procedimento civile: i tempi richiesti per la definizione dei procedimenti di cognizione ordinaria,

³ La durata annuale media dei procedimenti è stimata in base alla formula:

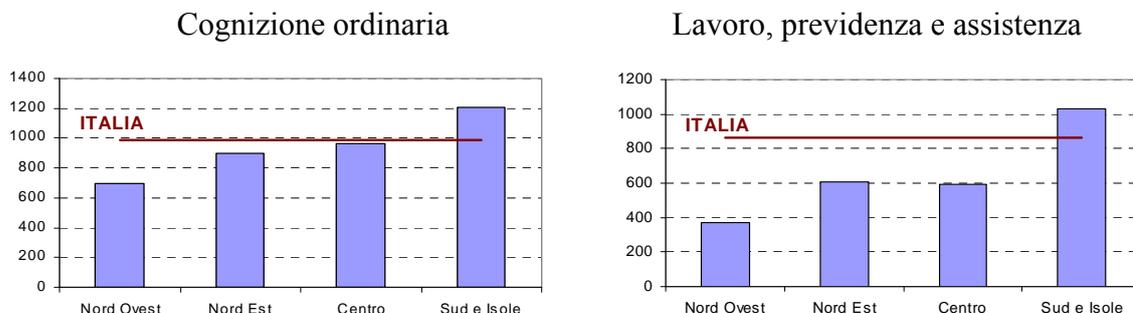
$$Durata_{i,t} = \frac{(Pendenti_{iniziali_{i,t}} + Pendenti_{finali_{i,t}})}{Sopravvenuti_{i,t} + Esauriti_{i,t}} \times 365$$

dove i indica il Paese e t il tempo (per la metodologia di calcolo cfr. Istat, 2001).

dei procedimenti in materia di lavoro e previdenza e per quelli esecutivi e speciali sono significativamente più lunghi nei tribunali delle regioni meridionali (figg. 5 e 6) ⁴.

Fig. 5

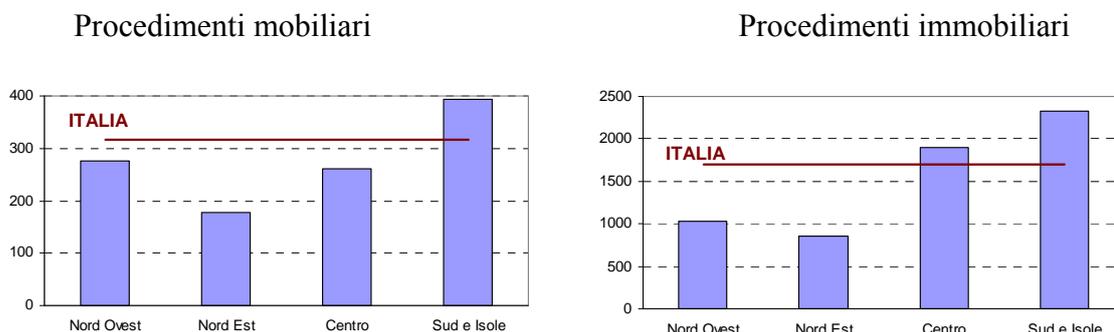
**Durata media dei procedimenti di cognizione in primo grado
nei tribunali per area geografica- 2006
(giorni)**



Fonte: Carmignani e Giacomelli (2009).

Fig. 6

**Durata media dei procedimenti esecutivi per area geografica - 2006
(giorni)**



Fonte: Carmignani e Giacomelli (2009).

Il confronto internazionale mostra tuttavia che la *performance* del sistema giudiziario italiano è scarsa anche nelle aree del Paese caratterizzate da durate inferiori dei procedimenti: nel 2006, nel Nord Ovest occorre 306 giorni per la definizione di un procedimento civile di primo grado contro 250 giorni circa in Francia e Spagna e 157 giorni in Germania (cfr. tav. 1).

⁴ Cfr. Carmignani e Giacomelli (2009). L'analisi si riferisce al 2006, ma ai risultati può essere attribuita una valenza più generale considerata la persistenza nel tempo dei fenomeni esaminati. Nel 2006 i procedimenti esaminati costituivano il 75 per cento del totale dei procedimenti in materia civile sopravvenuti nei tribunali.

La durata dei procedimenti nel confronto internazionale

Paese	Durata (1)
Francia	250
Germania	157
Italia	480
Spagna	244
Italia (2)	474
<i>Nord Ovest</i>	306
<i>Nord Est</i>	361
<i>Centro</i>	433
<i>Sud e Isole</i>	590

Fonte: elaborazioni su dati CEPEJ (2008) e, per il dettaglio nazionale, su dati Ministero della giustizia. (1) durata media misurata in giorni (per la metodologia di calcolo cfr. Istat, 2001). (2) elaborazioni basate su dati omogenei a quelli del rapporto CEPEJ.

3.2. - *Le cause del malfunzionamento*

La scarsa *performance* del sistema giudiziario italiano risente sia di carenze dal lato dell'offerta sia di un eccesso di domanda (Bianco et al., 2007).

Dal lato della domanda di giustizia assume un ruolo centrale l'elevata litigiosità, che contribuisce ad ingolfare tribunali e corti di appello. Il confronto internazionale mostra che in Italia la litigiosità è superiore a quella dei paesi più direttamente confrontabili per dimensioni e sviluppo economico e per le caratteristiche dei sistemi legali. Secondo il rapporto CEPEJ (2006), nel 2004 la domanda di giustizia pro capite in Italia era pari a tre volte quella della Spagna, più di due volte quella di Francia e Regno Unito, più di una volta e mezzo quella della Germania. Tra i paesi di tradizione legale francese, solo il Belgio presenta una litigiosità più elevata dell'Italia.

Le statistiche ufficiali mostrano inoltre che all'interno del Paese la domanda di giustizia si caratterizza per l'elevata variabilità territoriale: in media le regioni meridionali presentano livelli di litigiosità significativamente superiori al resto del Paese, soprattutto con riferimento ad alcune tipologie di procedimenti (es. lavoro e previdenza). Nel 2006, nel Mezzogiorno il numero di nuovi procedimenti avviati di cognizione ordinaria e in materia di lavoro e previdenza era pari a 2,2 per 100 abitanti, il doppio rispetto al Centro Nord⁵. Analogamente ai procedimenti di cognizione, anche per quelli esecutivi la domanda di giustizia interessa prevalentemente le regioni meridionali, con differenze territoriali rilevanti soprattutto con riferimento alle procedure mobiliari. Nelle materie di competenza del Giudice di pace i divari territoriali risultano ancora più accentuati: nel 2005 quasi il 40 per cento delle cause di cognizione ordinaria trattate dai Giudici di pace provenivano dalla sola regione Campania.

Tra i fattori che possono contribuire a spiegare l'elevata litigiosità in Italia figurano la qualità della legislazione sostanziale e processuale e gli incentivi degli avvocati. Con riguardo al primo aspetto, è noto che la capacità di risolvere amichevolmente le liti si riduce all'aumentare dell'incertezza delle parti in merito alla decisione che prevarrà in giudizio. Una eccessiva quantità e/o cattiva qualità delle leggi prodotte e una troppo elevata variabilità nella loro interpretazione, in

⁵ Per una trattazione più estesa si rinvia a Carmignani e Giacomelli (2009) e a Bianco et al. (2007).

quanto fattori che generano incertezza, accrescono la probabilità del ricorso in tribunale (Bianco et al., 2007). L'elevato numero di avvocati, invece, intensificando la concorrenza nel mercato dei servizi legali può indurre gli operatori a sfruttare le asimmetrie informative nel rapporto con i clienti stimolando la domanda per i propri servizi anche laddove ciò non rientri nell'interesse di questi ultimi (Carmignani e Giacomelli, 2010).

Dal lato dell'offerta di giustizia assumono rilevanza l'insieme delle risorse umane e materiali destinate al sistema giudiziario, gli assetti organizzativi degli uffici giudiziari e gli incentivi degli operatori.

Il confronto internazionale – che tuttavia in questo caso pone rilevanti problemi metodologici, date le differenze nei sistemi giudiziari dei diversi paesi – non evidenzia carenze significative nella disponibilità di risorse in rapporto alla popolazione: il bilancio per le spese di giustizia⁶ è pari a 45 euro per abitante in Italia, contro i 38 in Francia, i 50 in Svezia, i 37 in Norvegia. Bianco et al. (2007) evidenziano inefficienze nella allocazione delle risorse e nella produttività del personale. Le prime riguardano la dimensione dei tribunali, la loro organizzazione interna, la diffusione tuttora limitata delle tecnologie informatiche. La produttività dei singoli giudici, d'altra parte, risentirebbe di un sistema caratterizzato dalla debolezza del legame tra incrementi salariali e avanzamenti nelle posizioni e *performance*.

A livello territoriale, l'analisi dei fattori di offerta risente in misura rilevante di carenze informative dovute allo scarso livello di disaggregazione dei dati. Carmignani e Giacomelli (2009) documentano che la distribuzione dei magistrati di tribunale addetti al settore civile rispetto alla popolazione risulta sbilanciata a favore delle regioni centrali e meridionali, quella dei magistrati rispetto alla domanda di giustizia si presenta abbastanza uniforme sul territorio nazionale, mentre la distribuzione territoriale dei magistrati in relazione al carico dei procedimenti (che tiene conto della litigiosità pregressa non ancora definita) mostra uno svantaggio del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Analogamente ai magistrati, la distribuzione del personale amministrativo rispetto alla popolazione risulta più favorevole alle regioni meridionali.

Per capire se i divari territoriali nel funzionamento della giustizia riflettono un problema di spesa, Carmignani e Giacomelli (2009) analizzano i dati regionali sulla spesa del settore giustizia disponibili nei Conti pubblici territoriali. L'analisi di questi dati richiede molta cautela in quanto le informazioni non includono le spese per la magistratura, ma comprendono oltre a quelle per i tribunali civili e penali e per il sistema giudiziario anche quelle per attività di rappresentanza e consulenza legale svolte per conto dell'amministrazione o di terzi e le spese relative al sistema carcerario⁷. Nel 2006 in Italia la spesa complessiva pro capite del settore giustizia ammontava a circa 115 euro. Livelli superiori alla media si registravano nel Mezzogiorno (135 euro) e al Centro (128 euro). In tutte le regioni settentrionali tranne la Liguria il livello di spesa pro capite risultava inferiore alla media nazionale, mentre nel resto del Paese esso si attestava al di sotto di quello nazionale soltanto in tre regioni, Toscana, Marche e Puglia. I rilevanti limiti informativi sul fronte della distribuzione della spesa pubblica nel settore della giustizia non consentono di chiarire se l'inadeguatezza delle infrastrutture di supporto e della dotazione di beni lamentata dagli operatori dei tribunali meridionali sia effettiva e, subordinatamente, di capire se vi contribuisca l'inadeguatezza dei volumi di spesa e/o l'inefficiente gestione delle risorse.

Nell'insieme, i risultati dell'analisi di Carmignani e Giacomelli (2009) mostrano che non è possibile spiegare in maniera esaustiva le differenze territoriali nel funzionamento della giustizia civile poiché non emergono indicazioni univoche circa i nessi tra durata, litigiosità e disponibilità di risorse. Rispetto alla distribuzione della popolazione, le regioni meridionali si caratterizzano nel confronto con quelle del Centro Nord per una maggiore litigiosità alla quale corrisponde una quota superiore di risorse assegnate. Tuttavia, la dotazione di risorse del Mezzogiorno risulta inferiore a

⁶ Sono esclusi il patrocinio a spese dello stato e le somme destinate alla attività requirente.

⁷ Cfr. Ministero dello Sviluppo Economico (2007).

quella delle altre aree se la si misura in relazione al carico complessivo dei procedimenti civili (definito come somma dei procedimenti pendenti e di quelli sopravvenuti nell'anno) a causa del maggiore accumulo di casi pendenti nei tribunali meridionali. Le limitate informazioni a disposizione non consentono di stabilire se, e in che misura, l'attuale maggiore stock di procedimenti pendenti del Meridione sia attribuibile a un'inadeguata quantità di risorse e/o a una loro inferiore produttività.

3.3. - Alcune considerazioni e proposte

Le analisi in materia di funzionamento del sistema giudiziario in Italia risentono della scarsità delle informazioni statistiche disponibili. Nel corso degli ultimi anni, a causa della riduzione delle risorse destinate al settore giustizia nell'ambito del sistema statistico nazionale, le rilevazioni effettuate hanno subito un drastico ridimensionamento. Allo stato attuale non viene più rilevata la durata "effettiva" dei procedimenti civili⁸. Queste carenze informative si aggiungono alla scarsità di dati sulle risorse impiegate negli uffici giudiziari.

Con riferimento alle risorse umane, sul sito del Consiglio Superiore della Magistratura sono disponibili i dati relativi alla pianta organica dei magistrati e alla copertura delle posizioni nei vari uffici giudiziari, ma senza profondità storica. Il sito del Ministero della Giustizia, invece, rende disponibili i dati sulla pianta organica dei magistrati e del personale amministrativo presso gli uffici giudiziari, ma senza indicazioni circa l'effettiva copertura delle posizioni e senza profondità storica. Nel caso specifico dei magistrati in attività presso i tribunali, i dati disponibili riguardano il numero complessivo di magistrati addetti, senza ripartizione tra attività civile e penale e, all'interno di queste due categorie, senza distribuzione tra le varie tipologie di procedimento (ad esempio, nell'ambito della giustizia civile, tra procedimenti di cognizione ed esecutivi, tra primo grado e appello). Per il personale addetto a compiti di tipo amministrativo si dispone esclusivamente del dato aggregato a livello territoriale.

La scarsità di dati sulle risorse impiegate negli uffici giudiziari riguarda anche la dotazione infrastrutturale (ad esempio, non vi sono dati sulle dotazioni di tipo informatico) e le risorse di tipo finanziario (non sono disponibili dati pubblici sul costo di funzionamento dei singoli uffici).

La produzione di accurate informazioni sulla domanda di giustizia (i.e. statistiche sul movimento, i tempi e l'esito delle cause, disponibili per tipo di procedimento, classe di valore e grado di complessità della causa e articolate per ufficio giudiziario) e sulla produttività degli uffici giudiziari costituisce un elemento imprescindibile per una più approfondita conoscenza delle cause di malfunzionamento degli uffici giudiziari e per una più efficiente distribuzione delle risorse sul territorio.

Recentemente sono stati compiuti alcuni passi avanti per l'ampliamento del quadro informativo nel settore della giustizia. Da un lato, sono state approvate misure volte ad aumentare il grado di digitalizzazione dei tribunali e introdurre obblighi di produzione di statistiche sistematiche e omogenee da parte degli uffici giudiziari riguardo l'andamento del flusso dei procedimenti. Allo stato attuale, tuttavia, i decreti di attuazione di tali misure risultano limitati. Dall'altro lato, il Consiglio superiore della magistratura ha individuato una metodologia di fissazione degli standard medi di definizione dei procedimenti da parte dei magistrati volta a valutarne la produttività.

⁸ Le rilevazioni Istat sulla durata dei procedimenti (tempo trascorso tra la data di iscrizione a ruolo e la definizione del procedimento) sono state effettuate fino al 2001 per le cause civili di cognizione ordinaria e fino al 2006 per le cause civili in materia di lavoro, previdenza e assistenza.

4. La sanità

Oltre all'istruzione e a un sistema giudiziario in grado di assicurare efficacemente il rispetto delle norme, anche un buon sistema sanitario contribuisce, attraverso l'accrescimento del capitale umano connesso con una vita attesa più lunga e con migliori condizioni di salute, allo sviluppo economico (cfr., tra gli altri, Acemoglu e Johnson, 2007; Currie, 2009; Deaton, 2003).

Le analisi condotte sul funzionamento del settore sanitario in Italia si sono concentrate prevalentemente sui costi di erogazione del servizio. Con riferimento alla spesa sanitaria, numerosi sono gli studi che hanno analizzato le differenze territoriali e ne hanno indagato le determinanti. Dati i limiti nella disponibilità di dati, gli approfondimenti hanno riguardato prevalentemente la spesa per i servizi ospedalieri e quella farmaceutica. Le informazioni disponibili sulla complessità dei ricoveri e il grado di inappropriatazza delle cure e l'analisi della mobilità dei pazienti tra regioni hanno consentito di trarre anche alcune indicazioni sulla qualità e l'efficienza nell'erogazione del servizio e la loro variabilità sul territorio. Poca attenzione è stata invece rivolta al prodotto (*outcome*) finale del servizio sanitario, ossia lo stato di salute dei cittadini e la durata della vita stessa. Le conclusioni che si possono trarre dalle analisi esistenti tentano quindi di rispondere più alla domanda su come ridurre i costi del servizio, piuttosto che a quella su come conseguire un miglioramento dello stato di salute dei cittadini. Ovviamente, riuscire a liberare risorse attraverso un uso più efficiente delle stesse rappresenta un buon punto di partenza per conseguire *outcomes* migliori.

Questo capitolo dedicato alla sanità è organizzato come segue. Innanzitutto, si forniscono alcune indicazioni generali sulla posizione dell'Italia (e delle diverse aree del Paese) nel contesto internazionale. Poi si descrivono i mutamenti avvenuti in Italia negli scorsi decenni e, con riferimento ai servizi ospedalieri, si confronta l'evoluzione dell'offerta con quella osservata negli altri paesi. Mentre le analisi mostrano come il sistema sanitario italiano abbia nel complesso sostanzialmente seguito le tendenze internazionali, si evidenziano ancora notevoli disomogeneità sul territorio nazionale (Alampi et al., 2010). Si passano quindi in rassegna i differenziali territoriali, in termini di spesa, di qualità ed efficienza del servizio offerto.

4.1. - Il confronto internazionale e i divari territoriali

I problemi del servizio sanitario italiano non riguardano la spesa, con riferimento alla quale non si rilevano sostanziali disomogeneità sia nel confronto internazionale sia sul territorio nazionale. La spesa sanitaria complessiva è stata pari nel 2009 al 9 per cento del PIL, in linea con la media dei paesi dell'OCSE; la componente pubblica è stata pari al 6,9 per cento, contro 6,4 nei paesi OCSE (OECD, 2009). Anche in termini di dinamica la spesa in Italia ha seguito le tendenze internazionali: nel decennio 1997-2007 la spesa sanitaria pubblica pro-capite italiana è cresciuta in termini reali del 3,3 per cento in media all'anno, contro il 4,3 nella media dei paesi OCSE. In ambito nazionale la variabilità della spesa è relativamente contenuta: correggendo il dato grezzo per la mobilità dei pazienti tra regioni, nel 2006 il livello di spesa pro-capite per l'assistenza ospedaliera risultava nel Mezzogiorno sostanzialmente pari a quella nel Centro-Nord, ma superiore di circa il 10 per cento se calcolata utilizzando un dato per la popolazione ponderato per la struttura per età (Ministero della Salute, 2009).

I problemi emergono invece con riferimento alla qualità e all'efficienza del servizio, non tanto a livello aggregato nazionale quanto in alcune aree del paese. Indicatori di *performance* per il servizio sanitario non sono facili da individuare. Se consideriamo, ad esempio, la mortalità infantile (da 0 a 1 anno) o la speranza di vita alla nascita per valutare l'efficacia del servizio sanitario nel conseguire uno stato di salute soddisfacente per la popolazione, l'Italia risulta in una posizione nettamente migliore rispetto alla media dei paesi OCSE (e, in particolare tra i paesi UE, rispetto a Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Olanda, Spagna e Regno Unito). Il dato aggregato

nasconde, tuttavia, un'ampia variabilità sul territorio: nel 2006 il tasso di mortalità infantile era del 5,5 per mille in Calabria, 4,2 in Campania e 4,0 in Puglia, contro il 2,8 in Toscana e Veneto e 2,6 in Lombardia (Istat, 2009). Il dato delle regioni italiane più virtuose risulta in linea con i migliori risultati conseguiti dai paesi dell'OCSE (Giappone, Finlandia, Svezia e Norvegia).⁹ Anche gli indicatori di inappropriatazza delle cure e di complessità dei ricoveri, il fenomeno della "emigrazione ospedaliera" e i risultati dell'indagine multiscope dell'Istat sul grado di soddisfazione del servizio sanitario mostrano un quadro molto variegato sul territorio e, in particolare, la presenza di inefficienze e la percezione di una scarsa qualità dei servizi offerti nel Sud. Le analisi effettuate a livello regionale o provinciale mostrano peraltro un'ampia variabilità delle *performances* anche all'interno delle varie aree del paese, con esempi di eccellenza anche in quelle mediamente più svantaggiate.

4.2. - *Le riforme attuate in Italia e l'evoluzione dell'offerta del servizio ospedaliero nel confronto internazionale*

Dagli inizi degli anni novanta il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) – organizzato nel 1978 secondo una struttura decentralizzata basata su Unità Sanitarie Locali (USL) facenti capo all'ente Regione – è stato oggetto di profonde trasformazioni normative, organizzative e istituzionali, in linea con le riforme intraprese in questo ambito anche a livello internazionale.

Sullo sfondo di tali riforme si collocano profondi mutamenti nell'offerta e nella domanda di servizi sanitari: da un lato le profonde innovazioni nelle tecnologie mediche e farmaceutiche, che hanno reso disponibili tecniche diagnostiche e curative più efficaci ma anche più costose; dall'altro l'emergere, anche in connessione con l'allungamento della durata media della vita, di nuovi fabbisogni sanitari di natura meno sintomatica e più legati al mantenimento di standard di vita elevati, pur in presenza di inabilità croniche e patologie multiple. Gli interventi hanno mirato, in generale, a bilanciare l'esigenza di contenimento della dinamica dei costi con il mantenimento di adeguati standard di qualità e appropriatezza delle prestazioni. Molti di essi si sono concentrati nel settore ospedaliero che, nonostante una comune tendenza al ridimensionamento, nel 2006 continuava a rappresentare oltre un terzo della spesa sanitaria complessiva nella maggior parte dei paesi (quasi il 50 per cento in Italia).

In Italia si è tentato essenzialmente di introdurre elementi di concorrenza nella fornitura dei servizi ospedalieri tra le strutture pubbliche e tra queste e le strutture private. In particolare, è stata prevista la separazione delle funzioni di finanziamento e di produzione, concedendo alle Regioni la facoltà di costituire in Aziende ospedaliere autonome gli ospedali di maggiori dimensioni, e si è introdotto il principio di parità tra strutture pubbliche e private accreditate, abilitate a erogare prestazioni a carico del SSN in concorrenza di quelle pubbliche sulla base di un unico meccanismo tariffario.

Iuzzolino (2008) descrive l'evoluzione, dal 1980 al 2005, della domanda, dell'offerta e del costo dei servizi ospedalieri nei paesi OCSE e mostra come l'Italia abbia seguito le tendenze internazionali al ridimensionamento dell'utilizzo dei servizi ospedalieri e di ristrutturazione dell'offerta pur mantenendo alcune peculiarità, che si riflettono sui costi unitari dei ricoveri e sull'incidenza della componente ospedaliera sulla spesa sanitaria (superiori alla media OCSE).

In quasi tutti i sistemi ospedalieri si è osservata una notevole riduzione delle giornate di degenza, spiegata prevalentemente da un significativo calo dei tempi di ospedalizzazione e riconducibile ad alcune innovazioni nei sistemi di pagamento, in particolare al passaggio da un sistema di rimborsi basato sulle giornate di degenza ad uno basato sul numero e sulla tipologia dei casi trattati. Questo fenomeno ha interessato in misura maggiore quei paesi con livelli iniziali relativamente elevati; tra questi vi è l'Italia, dove si è passati da 1,9 giornate di degenza per

⁹ Secondo i dati dell'OCSE, la mortalità infantile in Italia è pari a 3,7 per mille nati vivi, contro 5,1 nella media dei paesi OCSE. Il dato dell'Istat per l'Italia è lievemente inferiore (3,4 per mille).

abitante a 0,9, a fronte di una riduzione della durata media dei ricoveri da 11,2 a 6,8 giorni (valore pressoché in linea con il dato mediano). Con riferimento all'Italia, Lozzi (2008) rileva che il numero complessivo di ricoveri tra il 1999 e il 2004 risulta sostanzialmente invariato, con un'incidenza di quelli in day hospital che è aumentata dal 20 al 31 per cento del totale. A fronte di tale stazionarietà a livello nazionale, le dinamiche nelle varie regioni sono state diverse: una forte tendenza espansiva ha riguardato il Lazio e quasi tutte le regioni del Mezzogiorno (con l'eccezione di Puglia, Basilicata e Calabria). Il differenziale tra regioni nel numero di ricoveri pro-capite si è così ampliato.

Alla riduzione della durata delle degenze, alla tendenza alla de-ospedalizzazione del trattamento di alcune patologie e al crescente ricorso alle prestazioni in day-hospital è corrisposto un calo generalizzato della capacità ricettiva ospedaliera. In Italia la riduzione dei posti letto per abitante è stata superiore che nella media dei paesi OCSE e rispetto a quella delle giornate di degenza, con il conseguente aumento del tasso di occupazione dei posti letto a livelli prossimi alla mediana OCSE. Nelle varie regioni Lozzi (2008) riscontra che il calo dei posti letto è stato proporzionale al livello che ciascuna presentava all'inizio del periodo, dando luogo a una convergenza verso la media nazionale.

Sulla base delle informazioni disponibili, anche il numero di ospedali si è ridotto in rapporto alla popolazione, in Italia nella stessa misura che altrove. Nonostante ciò, la nostra rete ospedaliera risulta ancora caratterizzata da una maggiore frequenza di ospedali di piccole dimensioni (la dimensione mediana dei nostri ospedali è di oltre un terzo inferiore rispetto a quella di Austria, Germania e Francia e circa la metà di quella inglese). Come suggerito da Iuzzolino (2008), questo fenomeno potrebbe essere ricondotto al minore sviluppo nel nostro sistema sanitario di forme di assistenza domiciliare e residenziale, che per la cura di patologie di minore gravità risultano più appropriate e meno costose di piccole strutture ospedaliere.

In netta controtendenza, il personale addetto agli ospedali ha continuato a crescere in quasi tutti i paesi considerati. Conseguentemente, la quantità di personale in rapporto alla capacità ricettiva degli ospedali è notevolmente aumentata, da 1,8 occupati per posto letto a 2,3 nella media dei paesi OCSE e da 1,8 a 3,1 in Italia, dove risulta particolarmente elevata anche la quota di medici sul totale degli occupati. La relativa abbondanza di medici in Italia si ritrova anche nei dati sulla componente medica del personale ospedaliero: a fronte del 18 per cento in Italia, si registrano valori inferiori al 16 per cento in Spagna e Germania e pari al 7,4 in Francia e in Inghilterra. Questa peculiarità appare particolarmente pronunciata nelle strutture ospedaliere di minore dimensione; in particolare, mentre negli ospedali tedeschi e francesi la quota di personale medico cresce al crescere della dimensione, coerentemente con il presumibile incremento della complessità dei casi trattati, in Italia tale relazione è sostanzialmente assente. Sempre nel confronto internazionale, l'Italia appare invece meno dotata di personale infermieristico.

Nonostante la forte riduzione delle giornate totali di degenza e dei posti letto, negli ultimi venticinque anni la spesa per prestazioni mediche in regime di degenza è raddoppiata in rapporto alla popolazione. Ciò è riconducibile soprattutto all'aumentata complessità media dei ricoveri. In Italia la crescita della spesa per ricoveri è stata in linea con quella degli altri paesi. Nel 2005 il livello pro capite corrispondeva a quello mediano. Tuttavia, rapportando la spesa ad alcuni denominatori indicativi dell'attività di ricovero, il nostro paese mostra livelli maggiori rispetto alla media con riferimento a tutti gli indicatori considerati; i differenziali di costo sono rilevanti se misurati in rapporto ai posti letto mentre si attenuano ponendo al denominatore misure di output ospedaliero e diventano minimi considerandoli in rapporto al numero di ricoveri. È interessante notare che il maggior costo medio per ricovero rilevato per l'Italia è quasi interamente dovuto agli ospedali di minore dimensione. Anche alla luce di questa evidenza, i differenziali di costo potrebbero essere attribuiti alla funzione di "supplenza" delle carenze che l'Italia evidenzia nell'assistenza domiciliare svolta da strutture di dimensioni ridotte, caratterizzate da costi fissi

propri della funzione ospedaliera e con un'elevata incidenza della componente medica all'interno del personale.

4.3. - I divari territoriali

A fronte di una spesa pro-capite solo lievemente differenziata sul territorio (fig. 7), gli output sanitari appaiono territorialmente molto diversificati: diversa quantità di ricoveri effettuati in rapporto alla popolazione, assai più elevati nella media delle regioni meridionali; elevata e crescente mobilità in uscita della popolazione assistita nel Mezzogiorno associata positivamente con la complessità delle strutture ospedaliere regionali e negativamente con il rischio di inappropriately delle prestazioni poste in essere dalle strutture regionali (fig. 8).

Fig. 7

Spesa sanitaria pro-capite e saldo della mobilità dei pazienti (1)



Fonte: Elaborazioni su dati utilizzati in Francese e Romanelli (2010). (1) Colori più scuri corrispondono a valori più elevati. Nel grafico di sinistra è riportata la spesa erogata pro-capite e in quello centrale la spesa corretta per la mobilità e la struttura per età della popolazione; nel grafico di destra sono indicati i deflussi netti (in bianco le regioni importatrici nette di pazienti).

Fig. 8

Indici di inappropriately e grado di complessità delle prestazioni sanitarie (1)



Fonte: Elaborazioni su dati utilizzati in Francese e Romanelli (2010). (1) Nel grafico di sinistra e in quello centrale sono riportati due indicatori di inappropriately (rispettivamente, la percentuale di parti cesarei sul totale dei parti e la percentuale delle dimissioni con DRG medico da reparti chirurgici; colori più scuri corrispondono a valori più elevati); nel grafico di destra è riportato l'indice di *case mix* per i ricoveri ospedalieri (colori più chiari corrispondono a un grado maggiore di complessità).

Qui di seguito analizziamo i divari territoriali separatamente con riferimento alla spesa, la qualità e l'efficienza del servizio.

4.3.1. - La spesa

La spesa sanitaria è sostanzialmente omogenea sul territorio. Alampi e Lozzi (2009) mostrano, tuttavia, che il dato aggregato di spesa nasconde una diversa variabilità a livello territoriale delle sue componenti. Il lavoro considera la spesa ospedaliera, che nel 2004 rappresentava circa il 48 per cento della spesa sanitaria pubblica, e quella farmaceutica, pari a circa il 18 per cento del totale.

Tenendo conto sia del saldo della mobilità interregionale (stabilmente negativo per le regioni del Mezzogiorno) sia della distribuzione per età della popolazione (più favorevole nel Mezzogiorno), la media della sola spesa ospedaliera nelle due macroaree, Centro-Nord e Mezzogiorno, risulta sostanzialmente allineata a quella nazionale¹⁰. Ovviamente, sui costi delle strutture ospedaliere incidono la dimensione e la tipologia di specializzazione. Dall'analisi di Lozzi (2008) risulterebbe confermata, anche nel caso italiano, l'ipotesi consolidata in letteratura della presenza di rendimenti di scala crescenti fino al raggiungimento di una data scala operativa, tanto più elevata quanto più complessa è la casistica trattata, superata la quale diventano decrescenti. Controllando per la complessità delle casistiche trattate e per la dimensione, costi medi significativamente superiori alla media nazionale caratterizzano la Puglia e la Campania e le regioni a statuto speciale del Nord. Tra le regioni del Nord, Lombardia, Liguria e Emilia Romagna evidenziano generalmente costi inferiori alla media, Piemonte e Veneto registrano costi superiori.

Notevoli differenze tra regioni sono rilevate invece da Alampi e Lozzi (2009) con riferimento alla spesa farmaceutica in convenzione. La spesa pro-capite, calcolata utilizzando un dato di popolazione corretto per tenere conto dell'effetto della composizione per età sui fabbisogni di assistenza farmaceutica, risulta infatti nel Mezzogiorno superiore del 23 per cento alla media del Centro-Nord¹¹. Il divario può essere attribuito a due fattori principali: 1) la minore diffusione nel Sud della distribuzione diretta dei farmaci, canale che beneficia di condizioni più favorevoli di approvvigionamento rispetto alla distribuzione in convenzione attraverso le farmacie; 2) il maggiore contributo privato alla spesa nelle regioni del Centro-Nord (la componente privata della spesa per farmaci di fascia A, per i quali è possibile ottenere il rimborso in convenzione, rappresenta il 7,6 per cento del totale nel Nord e il 4,4 nel Centro, a fronte dell'1,6 nel Mezzogiorno). Alampi et al. (2010) documentano, inoltre, che in quasi tutte le regioni del Mezzogiorno, oltre che nel Lazio, sia la quantità dei farmaci consumati sia il loro costo medio sono più elevati che nella media nazionale.

Un'analisi della spesa sanitaria complessiva è fornita da Francese e Romanelli (2010), che indagano sulle determinanti della spesa pro-capite nelle 21 regioni italiane nel periodo 1993-2006 con l'obiettivo di individuare le cause dei differenziali territoriali non spiegati da fattori di domanda. Il modello empirico include la spesa sanitaria pro-capite e, oltre a effetti fissi regionali, alcune variabili che influenzano la domanda, quali il PIL pro-capite, indicatori dello stato di salute, del livello di istruzione dei cittadini e delle condizioni del mercato del lavoro, nonché una variabile dummy per identificare gli anni precedenti il 1995, quando una decisa azione di contenimento della spesa fu intrapresa. I risultati, in linea con la letteratura esistente, mostrano una correlazione positiva tra livelli di spesa e reddito; il tasso di occupazione femminile (utilizzato come proxy della disponibilità di cure informali) appare correlato positivamente (come atteso, anche se in maniera non significativa) con la spesa. Mentre il tasso di dipendenza degli anziani risulta con il segno atteso, quello dei bambini (tra 0 e 4 anni) appare con il segno sbagliato. La correlazione tra la

¹⁰ Dati più aggiornati rilevano per il 2006 una spesa ospedaliera nel Mezzogiorno superiore a quella del Centro-Nord di circa il 10 per cento e una spesa farmaceutica più elevata del 21 per cento (cfr. Ministero della salute, 2009).

¹¹ Cfr. la nota precedente.

misura utilizzata per catturare le abitudini di vita dei cittadini (ottenuta effettuando un'analisi delle componenti principali sulla quota di fumatori e sull'uso di bevande alcoliche) e la spesa risulta positiva, ma non significativa, mentre la variabile dummy risulta molto significativa e con il segno atteso.

L'analisi degli effetti fissi regionali, che catturano i divari territoriali non spiegati dalle variabili esplicative afferenti la domanda incluse nel modello, rivela un chiaro pattern territoriale: le regioni che presentano un differenziale positivo di spesa sono quasi tutte nel Sud. Tenendo conto della direzione della mobilità dei pazienti tra regioni (la correlazione tra gli effetti fissi regionali e l'indice di attrazione risulta fortemente negativo), si esclude che tale differenziale possa essere spiegato da una maggiore qualità nel Sud. Le autrici quindi indagano sul ruolo svolto dai fattori di offerta e da alcune caratteristiche regionali. In particolare, considerano indicatori di appropriatezza (quota dei parti cesarei), diverse caratteristiche dell'offerta (tra cui, alternativamente, livelli di efficienza tecnica tratti da Schiavone (2008), numerosità e composizione del personale addetto, numero di posti letto per abitante, quota privata della spesa ospedaliera, numero di pazienti per medico generico) e varie misure di qualità dell'amministrazione pubblica e di capitale sociale.

In tutte le specificazioni gli effetti fissi regionali appaiono positivamente e significativamente correlati con l'indice di inappropriatezza delle prestazioni e negativamente con l'indicatore di efficienza. A una maggiore numerosità del personale (per abitante) è associata una maggiore spesa, mentre la percentuale del personale medico appare incidere negativamente sulla parte non spiegata della spesa, anche se non sempre in maniera significativa. La presenza di medici generici con un numero particolarmente elevato di pazienti sembra aumentare la spesa, mentre l'adozione di buone pratiche (quali l'utilizzo di farmaci generici o la distribuzione diretta dei farmaci) sono correlati negativamente con essa. Le misure di capitale sociale non appaiono svolgere nel complesso un ruolo rilevante; distinguendo, tuttavia, tra una componente strettamente legata all'interesse per la politica e una associata a valori più generali di altruismo, si rileva una correlazione con la spesa negativa nel primo caso (come atteso) e positiva nel secondo (riflettendo, forse, un maggior valore attribuito alla sanità pubblica in aree più dotate di valori altruistici).

L'evidenza presentata da Francese e Romanelli (2010) suggerisce quindi l'esistenza di potenziali margini di risparmio, derivanti soprattutto dall'aumento del grado di appropriatezza delle prestazioni e dall'adozione di pratiche migliori.

4.3.2. - La qualità e l'efficienza del servizio sanitario

Vari indicatori segnalano l'esistenza di divari territoriali in termini sia di qualità sia di efficienza del servizio.

Lozzi (2008), ad esempio, mostra che tutte le regioni del Mezzogiorno, ad eccezione della Sardegna, sono caratterizzate da livelli di inappropriatezza delle prestazioni sanitarie (misurata con riferimento a vari indicatori, quali la percentuale di parti cesarei sul totale dei parti e la percentuale di dimessi da reparti chirurgici con DRG medici) superiori alla media nazionale e che per tutte, ad eccezione della Basilicata, la distanza dalla media nazionale è cresciuta dalla fine degli anni novanta. Anche con riferimento all'indicatore di case mix (definito come rapporto tra la complessità della casistica trattata dalla media degli ospedali operanti in una regione e quella media degli ospedali italiani) l'entità dei divari esistenti tra le regioni italiane è aumentata nel tempo. È interessante notare come l'indicatore di case mix sia correlato positivamente con il saldo netto della mobilità (misurato dalla differenza tra i ricoveri in una data regione di non residenti e i ricoveri al di fuori della stessa regione di residenti, in rapporto al totale dei ricoveri nella regione), segnalando che l'attrazione che le regioni del Centro-Nord esercitano nei confronti di pazienti residenti nelle altre regioni è probabilmente legata anche alla presenza nelle prime di strutture sanitarie in grado di soddisfare esigenze più complesse.

Anche dall'analisi di Giordano e Tommasino (2011) - che, a differenza della gran parte degli studi sul servizio sanitario italiano, considera come output del sistema sanitario il miglioramento

dello stato di salute dei cittadini - emergono forti squilibri territoriali. I risultati mostrano, infatti, un aumento dell'aspettativa di vita alla nascita dal 1980 al 2005 e un grado di efficienza (calcolato, con la metodologia DEA, mettendo in relazione tale variazione con la media nello stesso periodo della spesa sanitaria corretta per la struttura per età della popolazione) massimi nel Nord-est e minimi nel Mezzogiorno: a fronte di un indicatore di efficienza medio nazionale pari a 0,74, gli autori ottengono 0,79 per il Nord-ovest, 0,83 per il Nord-est, 0,71 per il Centro e 0,69 per il Mezzogiorno. Questi risultati relativi all'efficienza del servizio sono confermati anche se si include tra gli input l'aumento del reddito pro-capite osservato nello stesso periodo nelle varie aree del paese che, per effetto delle connesse migliori condizioni generali di vita, potrebbe avere influito, insieme alla qualità del servizio sanitario, sullo stato di salute dei cittadini. Questo dato aggregato per macro-area nasconde tuttavia un *pattern* territoriale più variegato: ad esempio, la *performance* della Puglia risulta migliore, sia con riferimento all'*outcome* conseguito sia in termini di efficienza, di quella della Valle d'Aosta, del Piemonte e della Liguria; Brindisi e Taranto risultano più efficienti di Rovigo, Gorizia, Trieste e di alcune province dell'Emilia Romagna.

Un'analisi degli ospedali pubblici in Italia è fornita da Schiavone (2008), che mira a individuare i legami tra le differenze osservate in termini di efficienza e le caratteristiche sia strutturali e organizzative delle varie strutture sia dei mercati in cui queste operano nel periodo 2000 – 2004.

La stima dell'efficienza è condotta applicando la metodologia DEA a dati di output – definiti a partire dai ricoveri per acuti ponderati per DRG e distinguendo a seconda della tipologia (ricoveri medici e chirurgici), della modalità di erogazione (ordinario o day hospital) e della complessità della prestazione – e di input – per i quali si distingue tra tre categorie di personale (medico, infermieristico, tecnico e amministrativo) e numero di posti letto. In un secondo stadio dell'analisi, le misure di efficienza così ottenute sono poste in relazione con: a) il grado di integrazione delle diverse strutture ospedaliere all'interno di una data area territoriale (rappresentata dalla Asl); b) la concentrazione della produzione di prestazioni ospedaliere (intesa come proxy del grado di competizione tra fornitori); c) un insieme di variabili dummy regionali, per cogliere residualmente il complesso di elementi che differenzia i vari sistemi sanitari a livello territoriale. Si controlla, inoltre, per la presenza di attività aggiuntive rispetto ai ricoveri per acuti, della composizione dei fattori produttivi, della complessità delle prestazioni e della possibile presenza di prestazioni inappropriate che possono tradursi in una sovrastima dell'output.

I risultati indicano nel complesso l'esistenza di potenziali margini di risparmio superiori in media al 30 per cento, connessi sia alla componente tecnica sia al dimensionamento degli ospedali. Le osservazioni efficienti dal punto di vista della scala produttiva si concentrano tra i 200 e i 300 posti letto; la scala ottimale risulta crescente all'aumentare della quota di ricoveri complessi. I risparmi ottenibili a parità di dimensione degli impianti ospedalieri (ossia, escludendo la componente di inefficienza dovuta alla scala) sarebbero pari al 19 per cento.

L'analisi consente inoltre di stimare i margini di incremento dei singoli output compatibili con la dotazione esistente di fattori e mantenendo costanti gli altri output. Questi margini risultano particolarmente elevati per i ricoveri in day hospital (8,5 per cento) e per quelli ad alta complessità (6,5 per cento), meno rilevanti per i ricoveri chirurgici (2,4 per cento) e quasi nulli per quelli medici.

I risultati dell'analisi di secondo stadio suggeriscono che la misura di integrazione in rete e la presenza di una pluralità di concorrenti stimolano l'efficienza. Il grado di inappropriata è correlato positivamente con l'efficienza produttiva, soprattutto per le strutture specializzate in prestazioni a bassa complessità, suggerendo che in alcuni casi l'efficienza stimata deriva da un utilizzo degli input per la fornitura di prestazioni inappropriate. Con riferimento al tipo di organizzazione delle strutture, i presidi ospedalieri (ossia gli ospedali appartenenti alle ASL) risultano più efficienti rispetto alle aziende ospedaliere (gli ospedali scorporati dalle ASL) e ai policlinici universitari, per la presenza di diseconomie di scala in queste ultime tipologie di

ospedali. Rilevante risulta anche l'effetto della composizione degli input e degli output. In particolare, l'efficienza aumenta con l'aumentare del livello medio di complessità delle prestazioni erogate; le strutture che ricorrono al day hospital con maggiore frequenza e quelle con un rapporto tra personale e posti letto inferiore sono più efficienti; vi è un impatto positivo del grado di diversificazione delle prestazioni sulla base dei DRG fornite dalle strutture sull'efficienza, per la presenza di economie di scopo.

L'analisi territoriale mostra la presenza di divari di efficienza tra regioni. Una parte rilevante delle differenze grezze tra regioni è spiegata dalle disparità geografiche nella tipologia e organizzazione delle strutture ospedaliere. Nelle regioni settentrionali la dimensione media degli ospedali è più elevata, l'ampiezza della gamma delle prestazioni è maggiore (circa il 60 per cento delle strutture ospedaliere presenta un indice di diversificazione superiore alla mediana nazionale, contro il 43,4 per cento nel Sud), la complessità dei ricoveri è in media superiore. Il livello di integrazione delle funzioni ospedaliere è più elevato nelle regioni settentrionali, dove circa i due terzi delle Asl mostrano un valore dell'indice superiore alla mediana nazionale (contro il 50 per cento nel Centro e il 35 per cento circa nel Sud).

4.4. – Alcune considerazioni e proposte

Dalle analisi svolte emerge che i divari territoriali, sia in termini di spesa sia di efficienza, non riguardano nella stessa misura tutte le categorie di spesa.

Nel settore ospedaliero, a fronte di una sostanziale omogeneità della spesa sul territorio (dopo aver tenuto conto della mobilità interregionale dei pazienti e della distribuzione per età della popolazione), si rilevano notevoli differenze nella qualità dei servizi erogati. I ritardi osservati nel Mezzogiorno sembrano quindi derivare essenzialmente da un utilizzo inefficiente delle risorse. Per spiegare questi ampi divari di efficienza i vari studi evidenziano differenze nella dimensione media degli ospedali e nella composizione del personale. Nelle regioni settentrionali la dimensione degli ospedali appare mediamente più elevata e la diversificazione delle prestazioni è maggiore; ciò consentirebbe di sfruttare le economie di scala e di scopo, che appaiono rilevanti in questo settore. Nel Nord il livello di integrazione delle funzioni ospedaliere è più elevato e il ricorso a ricoveri in regime di day-hospital è maggiore. Gli ospedali del Sud sono caratterizzati invece da dimensioni ridotte (svolgendo forse anche un ruolo di supplenza di una carente assistenza domiciliare), e da un'elevata incidenza della componente medica all'interno del personale.

A differenza della spesa per i servizi ospedalieri, quella farmaceutica in convenzione appare notevolmente differenziata sul territorio. Il divario è attribuibile, oltre a un maggiore consumo di farmaci (mediamente più costosi) nel Sud, alla minore diffusione in questa area della distribuzione diretta dei farmaci e al minore contributo privato alla spesa. Mentre sul primo aspetto incide l'adozione di un diverso modello organizzativo (che consente alle regioni settentrionali di beneficiare di condizioni più favorevoli di approvvigionamento), il secondo può anche essere legato alle diverse condizioni economiche (di occupazione e reddito) nelle diverse aree del Paese. Date queste indicazioni, sembra opportuno dedicare particolare attenzione alla spesa farmaceutica. Soprattutto in questo comparto, l'adozione delle pratiche migliori, riguardo ai livelli di consumo, al tipo di farmaci utilizzati e ai meccanismi di distribuzione, potrebbe contribuire significativamente al contenimento dei costi.

In generale, come favorire la diffusione di pratiche che consentano un miglior utilizzo di fondi pubblici appare una questione cruciale. A questo riguardo, il sistema di finanziamento della spesa sanitaria sembra svolgere un ruolo rilevante. Il compito assegnato al governo centrale di garantire livelli omogenei del servizio su tutto il territorio nazionale, insieme all'aspettativa di un ripiano futuro dei disavanzi da parte dei governi regionali responsabili di fornire il servizio, possono non aver fornito agli amministratori incentivi adeguati a perseguire livelli di efficienza più elevati. Modifiche dei meccanismi di finanziamento potrebbero avere un notevole impatto. In vista del processo di decentramento in atto, sarà quindi importante come il principio dell'equalizzazione

delle risorse tra le regioni basato sui fabbisogni di cure sanitarie si rifletterà sulle formule di finanziamento e sarà applicato in pratica.

Infine, appare cruciale pure la disponibilità di informazioni accurate e confrontabili sulla qualità dei servizi erogati dalle singole amministrazioni, per consentire loro di individuare i punti di debolezza del proprio sistema. A questo fine, il Ministero della Salute ha avviato un sistema di valutazione della *performance* dei servizi sanitari regionali basato su un gruppo sperimentale di indicatori, definiti a livello regionale, volti a misurare l'appropriatezza, l'efficienza e la qualità dei servizi sanitari erogati dal singolo ospedale o azienda sanitaria. Si tratta, in particolare, di un set di 34 indicatori riguardanti gli aspetti considerati più significativi del sistema sanitario, quali il governo della domanda, l'efficienza, l'appropriatezza delle prestazioni mediche e chirurgiche, la qualità clinica, l'efficacia assistenziale delle patologie croniche, l'efficienza prescrittiva farmaceutica, l'efficacia dell'assistenza collettiva e di prevenzione. In alcune regioni sono disponibili livelli di dettaglio maggiori per i singoli presidi e aziende. Rimangono invece ancora limitate le informazioni sulla gestione del servizio da parte dei singoli enti (sarebbe utile, ad esempio, disporre di indicatori relativi alla consistenza complessiva e alla composizione del personale, al ricorso al day hospital, alla gestione delle liste di attesa, alla struttura dei flussi informativi per i pazienti, alla diffusione dell'assistenza domiciliare) e sul sistema tariffario alla base dei flussi di pagamento.

5. I servizi pubblici locali

I servizi pubblici locali (SPL, in breve) riguardano comparti molto eterogenei tra loro, ma che si contraddistinguono per la pregnanza dell'intervento pubblico e per la natura locale dello stesso. Sebbene siano stati storicamente erogati direttamente dal settore pubblico, per la maggior parte di essi (trasporti pubblici locali, servizio idrico, rifiuti urbani, distribuzione del gas e servizi di cura per la prima infanzia) sono configurabili forme di affidamento a soggetti privati compatibili con un'economia di mercato, accompagnate da un'opportuna regolazione volta a garantire il raggiungimento di adeguati standard di efficienza e qualità del servizio.

Mercati efficienti dei servizi pubblici locali possono non solo migliorare la qualità offerta, ma anche avere ricadute positive sulla competitività e lo sviluppo dei sistemi economici locali (cfr. Biehl, 1991). Inoltre, per alcuni di questi servizi (acqua, impianti fognari, trasporti, ecc.) il grado di efficienza – unitamente alla spesa pubblica per questi erogata – svolge un ruolo rilevante nel determinare la produttività aggregata (cfr. Aschauer, 1989) e la crescita del prodotto pro capite (cfr. Aschauer, 2000). In terzo luogo, un'offerta adeguata di alcuni di questi servizi (quelli per la prima infanzia) favorisce la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e incide positivamente sulla natalità (per l'Italia, cfr. Del Boca et al., 2007)¹².

5.1 - Recenti riforme nei servizi pubblici locali

I processi di riforma. Negli ultimi decenni si è avuto nei paesi avanzati un processo di privatizzazione e di apertura degli SPL al mercato volto a ridurre gli ampi margini di inefficienza dovuti alla presenza del settore pubblico in questo settore (cfr. OCSE, 2001). Il processo è iniziato in diversi paesi dell'OCSE dalla seconda metà degli anni 80 (cfr. Nestor e Mahboobi, 1999), mentre è stato avviato in Italia solo dalla metà del decennio successivo: tra il 1994 e il 1999 sono

¹² Il tema è divenuto una priorità nell'agenda sociale della UE: "Member States should remove disincentive to female labour force participation and strive, taking into account the demand for childcare facilities and in line with national patterns of provision, to provide childcare by 2010 to at least 90% of children between 3 years old and the mandatory school age and at least 33% of children under 3 years of age." (Conclusioni della Presidenza, Barcellona, 15-16 marzo 2002).

state emanate diverse riforme – relativamente ad alcuni dei principali SPL (trasporti pubblici locali, servizi idrici, rifiuti urbani e distribuzione di gas) – volte a promuovere un generale miglioramento dell'efficienza e del livello qualitativo (e talvolta anche quantitativo) nei diversi comparti. Per il perseguimento dei predetti obiettivi, il legislatore ha adottato tre direttrici di riforma: *i*) l'introduzione di forme di separazione tra la programmazione e la regolazione del servizio – affidate a soggetti pubblici – e la sua concreta fornitura da parte dell'impresa aggiudicataria della gestione (*unbundling*); *ii*) l'apertura al mercato degli operatori, con l'introduzione di forme di concorrenza nel mercato e – più spesso – *per* il mercato; *iii*) l'adozione di misure volte a favorire la crescita dimensionale dei gestori del servizio, per superare la frammentazione degli operatori¹³.

Le criticità normative. Dopo circa quindici anni dal loro avvio, nonostante le riforme abbiano prodotto sensibili miglioramenti nei diversi comparti, rimangono diversi problemi legati non tanto alla disponibilità di spesa da parte del settore pubblico (inteso in termini sia di Stato centrale, sia di enti locali), quanto alla qualità della regolazione. I processi di liberalizzazione, infatti, hanno dimostrato criticità in riferimento sia alla coerenza interna del disegno regolamentare, sia alla loro effettiva implementazione.

Sotto il primo profilo, uno dei problemi principali è stato costituito dal principio di finanziare i costi infrastrutturali a mezzo di ricavi, che è stato in molti casi non rispettato o addirittura aggirato anche a causa dell'opposizione della cittadinanza all'innalzamento delle tariffe: ciò ha comportato una riduzione degli investimenti effettuati rispetto a quelli necessari a garantire la qualità dei servizi. In secondo luogo, gli enti regolatori si sono dimostrati troppo deboli – in quanto non attrezzati a gestire l'applicazione di una normativa molto complessa – e troppo locali, caratteristiche che li hanno resi più facilmente soggetti a fenomeni di cattura da parte dei potenziali gestori. In terzo luogo, il permanere in molti casi di una commistione tra soggetti gestori ed enti regolatori – come testimoniato dalla prevalenza di società di proprietà pubbliche in taluni settori, come, ad esempio, quello idrico – ha creato confusione di ruoli e quindi conflitti di interesse tra i diversi soggetti. Infine, la regolazione dei diversi settori ha tenuto in scarsa considerazione le specificità settoriali, indebolendo in questo modo le spinte iniziali alla liberalizzazione provenienti dalle riforme.

Con riferimento all'attuazione della normativa, la scarsa determinazione del legislatore a emanare norme che fornissero adeguate certezze e tutele ai soggetti coinvolti ha incentivato comportamenti opportunistici da parte degli operatori e/o degli enti locali¹⁴. Ad attenuare la piena implementazione delle riforme hanno anche contribuito i soggetti colpiti dalle medesime (ad esempio, i lavoratori), la cui opposizione ai processi di liberalizzazione avrebbe potuto essere evitata attraverso meccanismi di compensazione delle perdite subite.

Gli effetti delle riforme sui divari territoriali. I risultati delle ricerche condotte recentemente dalla Banca d'Italia sull'evoluzione dei SPL rivelano come per la maggior parte di essi vi siano stati miglioramenti sensibili prevalentemente al Nord e in misura più contenuta al Centro. Al Nord, infatti, le riforme hanno favorito i processi di razionalizzazione e riorganizzazione su base industriale dell'offerta, con significativi recuperi di efficienza, con la nascita di nuove opportunità di *business* e con la crescita imprenditoriale di alcuni soggetti gestori dei servizi. Diversamente, nel Mezzogiorno il sistema è rimasto in molti casi frammentato, maggiormente ancorato a gestioni di tipo pubblico e poco aperto alle sollecitazioni del mercato. Di conseguenza le regioni meridionali presentano forti ritardi nella disponibilità e nel livello qualitativo dei diversi servizi. Rassu e Saporito (2009) forniscono una descrizione dei divari tra il Mezzogiorno e le altre aree territoriali

¹³ Che è stata storicamente determinata dagli ambiti territoriali delle amministrazioni locali (regioni, province, comuni, ecc.), piuttosto che sulla base delle caratteristiche di mercato dei singoli comparti.

¹⁴ È questo il caso del continuo protrarsi dei regimi transitori, che hanno permesso di mantenere forme di affidamento della gestione in via diretta o *in-house* piuttosto che con gare pubbliche.

nella qualità e nell'efficienza della fornitura dei servizi pubblici ambientali e relativi alla mobilità urbana, utilizzando informazioni statistiche e di carattere qualitativo (fig. 9).

I deficit di *performance* dei servizi pubblici locali nel Mezzogiorno sono riconducibili a diversi fattori; innanzitutto, quest'area del Paese partiva da condizioni iniziali peggiori relativamente agli aspetti di struttura istituzionale e produttiva: l'inferiore capacità delle amministrazioni pubbliche locali non ha favorito la corretta implementazione di una normativa molto complessa e ha reso i medesimi enti più facilmente soggetti alle pressioni da parte degli oppositori alle riforme. In secondo luogo, al Sud il gap infrastrutturale da colmare era più ampio, per cui la soluzione di finanziare i relativi investimenti solo per mezzo dei ricavi di gestione appare meno adeguata. Infine, vi è stata una minore spinta da parte delle società municipalizzate a introdurre logiche industriali nella fornitura dei diversi servizi¹⁵.

I recenti sviluppi normativi. Per la rimozione dei diversi ostacoli intervenuti alla piena implementazione delle riforme, occorrerebbe disporre di un quadro regolamentare più certo e più attento alle specificità dei soggetti e comparti interessati. Ciò permetterebbe di ridurre i comportamenti opportunistici delle parti – come la cattura degli enti locali da parte dei gestori e il perpetuarsi di affidamenti non competitivi, grazie alle ampie deroghe e ai ripetuti rinnovi dei periodi transitori – e di alleggerire l'opposizione da parte dei soggetti maggiormente colpiti dalle riforme.

A riguardo, recentemente, il legislatore ha prodotto alcuni interventi normativi.

In primo luogo, il legislatore nazionale ha riaffermato il principio che l'affidamento del servizio deve essere effettuato attraverso il ricorso alle gare (art. 23bis della l. num. 133/2008). Tuttavia, tale previsione lascia irrisolte le difficoltà di applicazione della normativa relativamente alla predisposizione e conduzione delle gare, in quanto non sono stati emanati i decreti attuativi, né sono stati previsti incentivi perché le medesime vengano effettivamente utilizzate. Inoltre, l'art. 23bis mantiene ampie deroghe al principio sopra menzionato. Infine, esso non fornisce indicazioni su come separare le società ex – pubbliche privatizzate dal regolatore locale.

Più recentemente, il d.lgs. n. 135/2009 ha ridotto, seppure parzialmente, i margini di incertezza dell'art. 23bis, prevedendo che l'affidamento della gestione dei servizi debba avvenire in via ordinaria con gara ovvero con una società mista a partecipazione pubblica e privata¹⁶, mentre le gestioni *in – house* sarebbero limitate a situazioni eccezionali¹⁷. Anche quest'ultimo intervento, tuttavia, non chiarisce del tutto i criteri di valutazione da adottare per concedere le deroghe all'affidamento con gara, né specifica le modalità di implementazione delle aste nei diversi comparti.

Politiche per lo sviluppo. Negli ultimi anni sono state attivate politiche di sviluppo e coesione, con la fissazione di obiettivi posti all'interno della nuova programmazione nazionale per la spesa dei fondi comunitari, elaborata nel Quadro Strategico Nazionale (QSN 2007–2013), che ha introdotto un nuovo sistema di premialità connesso al raggiungimento di determinati “obiettivi di servizio”, relativamente a quattro ambiti specifici¹⁸: sono stati individuati *target* da raggiungere e si sono impegnate le Regioni del Mezzogiorno a porre in atto piani di intervento per il raggiungimento dei livelli prefissati. Al raggiungimento di *target* quantitativi prefissati vengono

¹⁵ Per la distribuzione del gas, ad esempio, sono mancati nel Mezzogiorno operatori diversi dall'ex monopolista nazionale (ENI), che invece in altre aree hanno favorito un processo di acquisizioni/fusioni assicurando l'emergere di grandi operatori.

¹⁶ In cui il socio privato, scelto con gara, abbia almeno il 40 per cento del capitale e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione.

¹⁷ Esse devono essere anche autorizzate con parere preventivo – seppure non vincolante – dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Inoltre, è stato ulteriormente prorogato il periodo transitorio per le gestioni *in – house* in essere alla fine del 2011 e sono state previste esenzioni per la distribuzione di gas e di elettricità.

¹⁸ I settori interessati sono *i*) il servizio idrico; *ii*) la gestione dei rifiuti urbani; *iii*) l'offerta di servizi per la prima infanzia e socio – sanitari agli anziani; *iv*) il livello d'istruzione degli studenti e di tutta la popolazione.

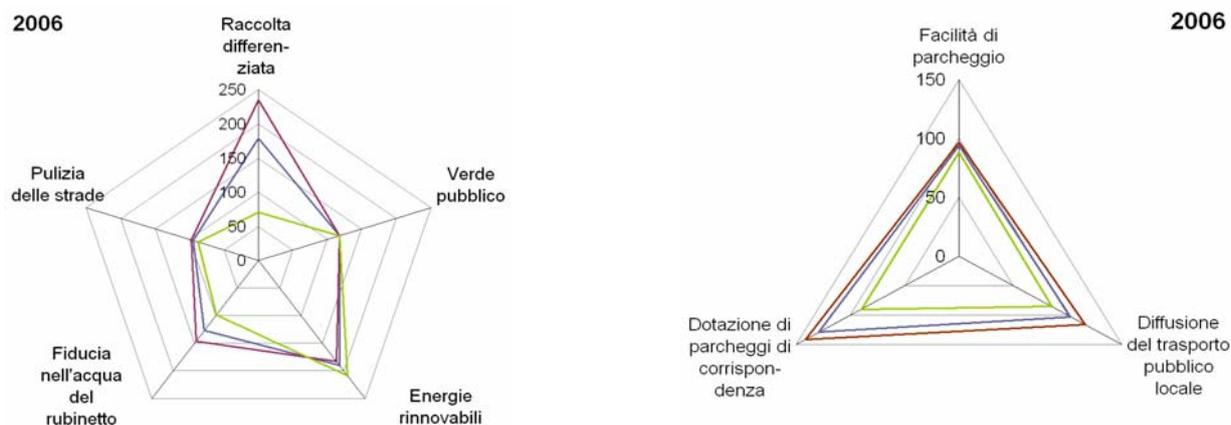
rese disponibili risorse aggiuntive rispetto a quelle già stanziare per le regioni. Come rivelato da Rasso e Saporito (2009), l'analisi delle caratteristiche del programma mette in luce le potenzialità e le criticità di questo strumento di *policy*. I benefici appaiono fortemente connessi alla capacità reattiva delle pubbliche amministrazioni e tanto più raggiungibili quanto più questo tipo di azioni si riveleranno occasione per una revisione complessiva degli elementi di inefficienza. Un rischio risiede invece nella debolezza dell'incentivo finanziario e nella possibilità che lo strumento limiti la sua funzione a semplice atto formale finalizzato alla distribuzione di risorse aggiuntive.

Il resto del capitolo è organizzato come segue. Nei sottoparagrafi seguenti si descrivono sinteticamente i risultati delle ricerche condotte in Banca d'Italia relativamente ai SPL che hanno una connotazione di mercato: i servizi di mobilità urbana (Trasporti Pubblici Locali), il servizio idrico, i rifiuti urbani, la distribuzione del gas, i servizi di cura e istruzione per la prima infanzia. Data la diversità dei diversi comparti, la trattazione è suddivisa per ciascuno dei SPL analizzati in sezioni distinte. I diversi lavori si sono avvalsi del contributo fondamentale di apposite indagini svolte dalla Banca d'Italia, che hanno notevolmente ridotto le ampie lacune informative presenti in molteplici aspetti dei singoli comparti, come il grado di attuazione delle riforme, i cambiamenti istituzionali, le caratteristiche della gestione e i risultati in termini di efficienza e qualità del servizio. Occorre sottolineare che per una particolare categoria di servizi (quelli di cura e istruzione per la prima infanzia) alcune delle considerazioni precedentemente effettuate sono meno pertinenti, in quanto non vi sono state riforme nazionali specifiche come per gli altri settori. Ciononostante, analogamente agli altri SPL, essi sono stati interessati negli ultimi anni da notevoli cambiamenti, volti principalmente ad aumentare l'offerta disponibile e ad ampliare la gamma di servizi offerti.

Fig. 9

La qualità dei servizi ambientali e della mobilità urbana (1)

(numeri indice, Italia 2000=100)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat utilizzati in Rasso e Saporito (2009). (1) La linea più interna si riferisce al Mezzogiorno, quella più esterna al Centro Nord; la linea centrale rappresenta l'Italia.

5.2 – I trasporti pubblici locali

Il settore dei trasporti pubblici locali (TPL, in breve) è stato oggetto di profondi mutamenti negli ultimi dieci anni, anche a seguito di un processo di riforma del settore avviato alla fine degli anni novanta. Bentivogli, Cullino e Del Colle (2008) analizzano l'evoluzione del settore, con particolare attenzione allo stato di liberalizzazione, alle caratteristiche dei gestori e ai mutamenti nella qualità del servizio.

In considerazione delle caratteristiche tecnologiche e della rete, che in molti casi è un monopolio naturale, la teoria economica suggerisce di attribuire a soggetti separati la gestione della rete e quella del servizio, dove quest'ultima può anche essere affidata a una pluralità di operatori in concorrenza tra loro.

La riforma. In Italia la riforma dei TPL (D.lgs. 422/1997, c.d. “decreto Burlando”) era finalizzata ad ammodernare e liberalizzare il settore. Tra le maggiori novità introdotte dal decreto si evidenziano: *i)* l'attribuzione alle regioni e agli enti locali delle funzioni di programmazione e di gestione del servizio, secondo un principio di sussidiarietà, riservando allo Stato centrale solo funzioni di indirizzo; *ii)* il principio di copertura dei costi con i ricavi; *iii)* la separazione tra gli enti regolatori e quelli eroganti il servizio (*unbundling*); *iv)* l'introduzione della concorrenza *per* il mercato, con selezione del gestore a mezzo di gare; *v)* la regolazione della gestione attraverso contratti di servizio.

Utilizzando diverse fonti informative, tra cui anche un'indagine appositamente svolta dalla Banca d'Italia nei capoluoghi di provincia, è possibile evidenziare gli aspetti critici emersi nell'attuazione della riforma, a circa dieci anni dalla sua entrata in vigore. In primo luogo, le regioni hanno implementato la riforma prevalentemente in via formale piuttosto che sostanziale, assolvendo solo in parte i compiti loro attribuiti in tema di programmazione e controllo: le normative regionali sono state piuttosto interessate a garantire il mantenimento del posto di lavoro dei dipendenti, introducendo in diversi casi ulteriori vincoli ai gestori subentranti. In secondo luogo, i bacini di utenza nella maggior parte dei casi sono stati definiti sulla base dei confini degli enti amministrativi locali, piuttosto che in considerazione delle caratteristiche geografiche, demografiche e infrastrutturali del territorio.

Infine, ad attenuare ulteriormente il portato innovativo della riforma ha contribuito la ricentralizzazione a livello nazionale della negoziazione salariale dei lavoratori dipendenti delle imprese addette alla gestione, con trasferimenti da parte dello Stato centrale per le realtà in maggiore difficoltà economica: tale misura ha reso meno cogenti i vincoli di bilancio dei gestori, allentando gli incentivi al recupero di efficienza da parte di questi ultimi.

Il confronto internazionale e i divari territoriali. La concessione del servizio è avvenuta in via prevalente attraverso l'affidamento diretto o *in – house*: le gare sono state adottate in meno della metà dei casi, prevalentemente al Centro – Nord e nelle aree di maggiori dimensioni. Inoltre, esse hanno avuto un numero limitato di partecipanti e spesso l'aggiudicatario è risultato il precedente operatore; i tutti i casi in cui c'è stato il subentro di un nuovo gestore, questo ha dovuto garantire il posto di lavoro e le condizioni contrattuali ai dipendenti.

In generale, il grado di concorrenza è risultato molto limitato. Riadattando al contesto locale un indicatore di liberalizzazione dei trasporti dell'OCSE (Conway et al., 2006), Bentivogli, Cullino e Del Colle (2008) mostrano come il settore sia stato maggiormente esposto alla concorrenza nel Nord rispetto alle regioni del Centro e del Sud (cfr. fig. 10). Inoltre, nelle aree in cui l'apertura al mercato è stata minore, l'intensità dei controlli sulla gestione è stata più bassa e la qualità del servizio e la soddisfazione della clientela sono state meno elevate. In generale, sebbene le tariffe rimangano ampiamente contenute (e comunque inferiori ai costi), la maggioranza dei cittadini intervistati a livello nazionale non si è dichiarata soddisfatta dei TPL e il tasso di utilizzo del servizio ha mostrato una lieve diminuzione a dieci anni dall'avvio della riforma. In questo quadro, emergono disparità territoriali a svantaggio del Mezzogiorno: in quest'area si manifesta il più elevato livello di insoddisfazione del servizio e il tasso di utilizzo si attesta su livelli molto inferiori (17,4%) rispetto al resto del Paese (27,5%).

L'analisi delle caratteristiche dei gestori fornisce un quadro variegato. Rispetto agli altri paesi europei è ancora presente un'elevata frammentazione e il tasso di copertura dei costi con i ricavi di esercizio – seppure in un trend di crescita – è inferiore, anche a causa dei maggiori contributi pubblici e del basso livello delle tariffe praticate (cfr. tav. 2). Nel settore, sebbene la proprietà rimanga prevalentemente pubblica (68 per cento), si sono avuti miglioramenti della

produttività attraverso una riduzione degli addetti e un aumento dei viaggiatori. La profittabilità dei gestori peggiora sensibilmente dal Nord al Sud del Paese: nel 2006 il *return on sales* passa da valori molto bassi nel Nord Est (0,7) a valori negativi nelle altre aree (-0,9 nel Nord Ovest, -4,1 al Centro e -3,8 al Mezzogiorno). Analisi empiriche indicano che gli incrementi della produttività sono stati più elevati nelle città in cui sono state utilizzate le gare e – anche se in misura meno significativa – nelle realtà in cui vi è stato un più ampio grado di liberalizzazione.

Alcune considerazioni e proposte. Gli scarsi risultati in termini di tassi di utilizzo e di approvazione da parte dei cittadini del servizio di TPL mostrano come le misure adottate si siano rivelate insufficienti rispetto agli obiettivi prefissati. Il freno principale al miglioramento del servizio è stato determinato dall’attuazione parziale della riforma. Occorre quindi favorire la sua piena implementazione attraverso l’adozione di un quadro normativo certo, in cui si evitino soprattutto il ricorso continuo ai periodi transitori e le deroghe al principio di affidamento del servizio con gara. Inoltre, è necessario favorire il superamento delle difficoltà contrattuali incontrate dai regolatori locali nel redigere e condurre le gare, con i conseguenti rischi di cattura da parte dei gestori. A tal fine, potrebbe essere utile affidare a un’authority centrale le funzioni di indirizzo nella fissazione degli obiettivi strategici per il settore, quelle di supporto tecnico nella strutturazione dei bandi di gara, nonché la vigilanza sull’operato degli enti locali.

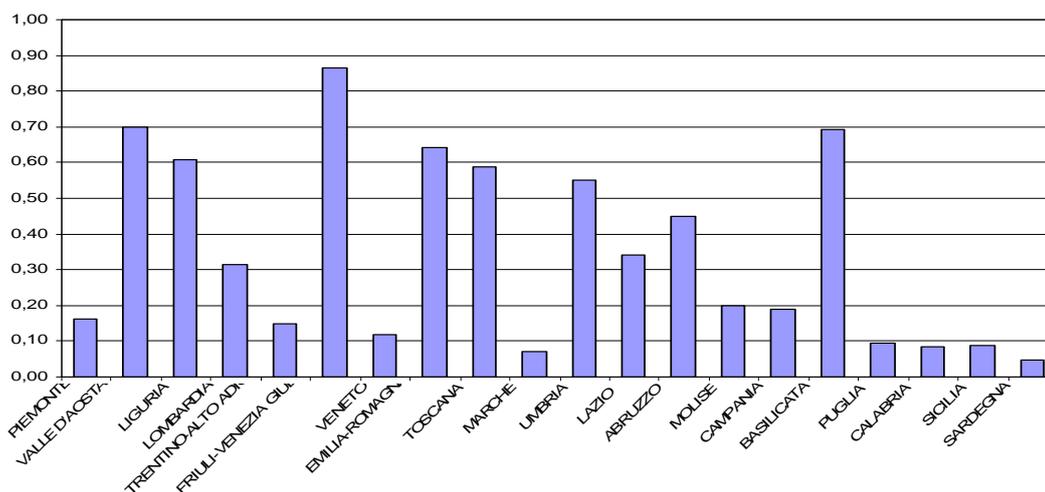
A loro volta, gli enti locali dovrebbero rafforzare i controlli sulla qualità del servizio e sul rispetto degli obblighi contrattuali da parte dei gestori.

Questi ultimi, infine, dovrebbero essere chiamati a rendere conto del proprio operato con maggiore trasparenza, rendendo chiaramente visibili gli oneri che eventuali disavanzi e inefficienze comportano per il contribuente, che in presenza di politiche di basse tariffe (e/o di centralizzazione degli oneri finanziari) costituisce il principale finanziatore del servizio di TPL.

Fig. 10

**Grado di liberalizzazione del comparto del TPL urbano
nei comuni capoluogo di provincia, per regione (1)**

(valori)



Fonte: elaborazioni su dati Rilevazione Banca d'Italia (2007) usati in Bentivogli, Cullino, Del Colle (2008). (1) Il grafico riporta l'indice di liberalizzazione dei TPL. L'indice varia tra 0 e 1: al crescere del valore dell'indice aumenta il grado di liberalizzazione del comparto.

Indicatori del trasporto pubblico locale su gomma: un confronto internazionale (1)

INDICATORI	Italia	Regno Unito	Germania	Francia	Svezia	Paesi Bassi	Belgio	Media senza Italia
Indicatori di struttura								
Concentrazione (% primi 5)	27	66	37	82	72	49	77	64
Km/abitante	30,8	41,3	31,8	26,9	56,0	23,5	22,0	33,6
Velocità media (km/h)	20,2	24,0	20,7	23,7	27,3	22,6	21,2	23,2
% km operatori pubblici	68	5	52	36	24	95	72	47
Invest. rinnovo mezzi (€/bus)	4.494	1.937	5.868	6.506	11.538	4.809	5.675	6.055
Età media parco mezzi (anni)	9,2	8,4	7,1	7,7	6,8	8,1	7,9	7,7
Indicatori di performance (euro)								
Costi operativi/km	3,5	1,8	4,0	2,9	1,9	2,4	3,0	2,7
Costi del personale/km	2,3	0,8	2,1	1,6	1,1	1,7	2,0	1,6
Prezzo biglietto ordinario	0,84	1,53	1,89	1,26	1,95	1,60	1,40	1,60
Prezzo abb.to mensile nelle capitali	30,0	41,3	51,2	45,8	44,0	47,2	32,5	43,7
Ricavi da traffico/km	1,08	1,49	2,39	1,14	1,07	0,98	1,00	1,34
Contributi pubblici per km	2,2	0,6	1,5	1,9	0,9	1,5	2,0	1,4
Grado di copertura dei costi (%)	30,7	84,2	60,5	39,2	55,4	40,0	33,1	52,1

Fonte: Asstra-Anav (2005) – (1) I dati si riferiscono al 2002 o al 2003. L'abbonamento mensile è calcolato alle parità dei poteri d'acquisto. Il grado di copertura dei costi misura il rapporto percentuale fra i ricavi da traffico e i costi operativi al netto degli ammortamenti. Il costo operativo per km è calcolato come costo della produzione al netto di ammortamenti e accantonamenti. Gli investimenti per rinnovo del parco mezzi sono calcolati come rapporto tra investimenti in mezzi e autobus in dotazione. I km sono misurati in termini di vetture-km.

5.3 – Il servizio idrico

Benvenuti e Gennari (2008) esaminano l'organizzazione del servizio idrico in Italia alla luce delle riforme che hanno interessato il settore negli ultimi anni. Il servizio si caratterizza per gli elevati costi fissi – dovuti alla costruzione delle infrastrutture – e variabili – connessi alla distribuzione – e per i lenti tempi di recupero degli investimenti – la tecnologia è infatti perlopiù matura. Poiché il rendimento del capitale è molto ridotto, la soluzione più comunemente adottata è la gestione integrata di tutte le fasi della filiera da parte di un unico operatore. Il monopolio permette di sfruttare le economie di scopo e gli elementi di complementarietà tra le diverse fasi della filiera; le economie di scala, invece, sono strettamente legate alle caratteristiche del territorio.

La riforma. Il settore idrico in Italia è stato oggetto di una riforma generale nel 1994 (legge n. 36/1994, c.d. legge Galli), volta ad innalzare l'efficienza nella gestione delle risorse idriche. Le principali innovazioni introdotte dalla riforma sono state: *a)* la definizione dei bacini di utenza (Ambiti Territoriali Ottimali, ATO) e delle relative autorità (AATO); *b)* la separazione della gestione dalla regolazione e controllo (*unbundling*); *c)* l'affidamento della gestione del servizio e della rete infrastrutturale a un gestore unico, da effettuarsi prevalentemente con gara; *d)* un regime tariffario che permetta la copertura dei costi – sia operativi che di investimento in infrastrutture – con i ricavi. Alle regioni, inoltre, è stata demandata l'emanazione di norme relative alla delimitazione degli ATO e la redazione di uno schema di convenzione che regoli i rapporti con i gestori. A livello nazionale, infine, è stata creata una Commissione nazionale per la vigilanza del settore (Co.N.Vi.R.I.).

Per una valutazione quantitativa e qualitativa dello stato del settore dopo la riforma, sono state condotte due indagini dalla Banca d'Italia nel 2007 presso le Autorità di ambito territoriale e presso i gestori del servizio. Da queste emerge come l'attuazione della riforma sia stata lenta e per diversi aspetti inappropriata: *i)* in molti casi i bacini territoriali (ATO) sono stati definiti in base ai confini delle regioni e delle province, piuttosto che su un'effettiva analisi delle caratteristiche del

territorio e delle risorse idriche ivi presenti; *ii*) le autorità territoriali (AATO) hanno spesso effettuato ricognizioni lacunose e insufficienti dello stato della rete e della relativa dispersione idrica; *iii*) le regioni non hanno predisposto gli schemi di convenzione e i disciplinari di tipo regionale, né norme relative al trasferimento del personale; *iv*) gli affidamenti sono stati quasi sempre (98 per cento dei casi) concessi in via diretta o *in – house*, sfruttando il regime transitorio previsto dalla riforma stessa, piuttosto che mediante gara, con la conseguenza che solo nel 6 per cento dei casi la gestione è stata affidata a soggetti diversi dall'*incumbent*; *v*) il finanziamento a mezzo di tariffe è stato inadeguato a finanziare gli investimenti in infrastrutture.

I divari territoriali. Il settore presenta marcati divari territoriali nei livelli qualitativi e quantitativi del servizio. La disponibilità giornaliera pro capite nel Mezzogiorno è pari a tre quarti di quella del Centro–Nord e le irregolarità nell'erogazione riguardano oltre un quarto delle famiglie, contro un quindicesimo del resto del Paese. Anche la dispersione idrica è più elevata in quest'area del Paese: nel Mezzogiorno è quasi il doppio rispetto alle regioni del Nord (fig.11)¹⁹. La situazione meridionale è ulteriormente aggravata dai più elevati costi burocratici di gestione delle AATO, che nel Mezzogiorno sono superiori del 65 per cento rispetto al Nord.

Le cause dei ritardi. I deficit di efficienza e qualità del servizio nel Mezzogiorno possono essere attribuiti al peggiore stato delle infrastrutture meridionali, come testimoniato dal grado di dispersione idrica, e alla prevalenza in queste area delle gestioni dirette, che nel 2005 erano per circa la metà situate nelle regioni meridionali. Meno chiara è invece la correlazione con le caratteristiche dei gestori, che presentano connotati simili ad altre aree geografiche: le indagini della Banca d'Italia rivelano come la presenza di operatori di natura pubblica sia prevalente in tutto il Paese, e in particolar modo al Centro e nel Mezzogiorno, dove è anche più elevata la dimensione media degli operatori. I ricavi presentano differenziazioni territoriali contenute. Le gestioni di tipo *monouility*, infine, sono prevalenti ovunque eccetto che al Nord Est.

Inoltre, attraverso un'analisi non parametrica (DEA) dei dati dei bilanci dei gestori, Benvenuti e Gennari (2008) costruiscono indici di efficienza delle imprese. L'analisi di tali indici rivela che: *i*) le gestioni di tipo *multiutility* hanno un'efficienza di scala superiore rispetto alle *monouility*, ma un'efficienza tecnica inferiore, a indicare la scarsa presenza di economie di scopo tra i processi produttivi dell'acqua e quelli del gas, dei trasporti, dell'energia o dello smaltimento dei rifiuti; *ii*) l'assetto proprietario non ha effetti statisticamente significativi sull'efficienza tecnica e di scala; *iii*) l'efficienza tecnica è inferiore per le imprese operanti nel Mezzogiorno. Quest'ultimo risultato conferma la necessità di apportare gli opportuni investimenti infrastrutturali nelle zone in cui la dispersione idrica è maggiore.

Alcune considerazioni e proposte. Per far fronte alle carenze riscontrate, soprattutto al meridione, è necessario innanzitutto rivedere il sistema di finanziamento delle infrastrutture, che attualmente è a carico del gestore. Una possibile soluzione all'attuale situazione di sottoinvestimento potrebbe consistere nell'affidare la gestione del solo servizio ai privati, lasciando a un soggetto pubblico la proprietà e la manutenzione della rete idrica (c.d. "sistema francese").

In secondo luogo, i gestori, che già scontano tempi di attesa lunghi per il rendimento del capitale, potrebbero vedere ridotto il rischio d'impresa attraverso l'adozione di un quadro normativo più stabile e che favorisca l'utilizzo delle gare per l'affidamento del servizio.

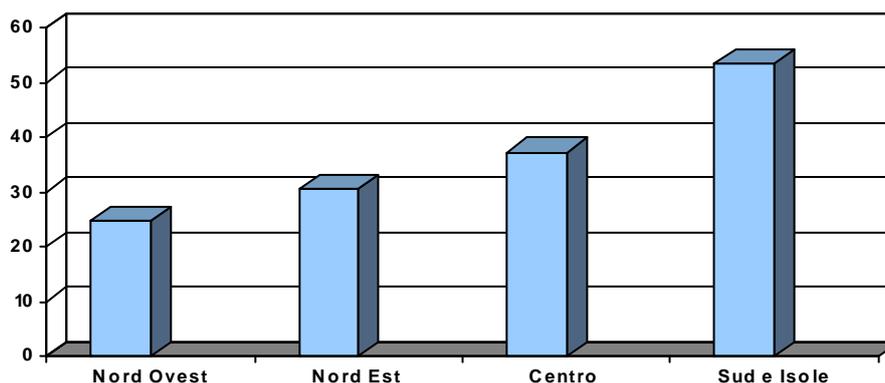
Infine, sarebbe necessario coadiuvare l'attività di regolazione delle AATO con il supporto di un'autorità nazionale – anche attraverso il rafforzamento dei poteri della Commissione nazionale per la vigilanza del settore (Co.N.Vi.R.I.) – che si avvalga di una base informativa completa e omogenea. In questo senso, occorrerebbe istituire – come era stato anche previsto dalla legge Galli – un osservatorio statistico appositamente dedicato alla raccolta, elaborazione e diffusione dei dati

¹⁹ Nel Mezzogiorno l'acqua fatturata rappresenta solo il 46,5 per cento di quella captata, mentre la media nazionale è del 62,2 per cento.

sulla *performance* di tutti i gestori locali, e in particolar modo sulla qualità del servizio offerto, sulle tariffe applicate e sugli investimenti effettuati, in linea con gli *standard* di misurazione indicati dalla *International Water Association*; queste informazioni permetterebbero di definire dei *benchmark* di efficienza e qualità, presupposto indispensabile per poter introdurre meccanismi di concorrenza comparativa (*yardstick competition*) nel settore.

Fig. 11

Dispersione idrica (1)
(quote percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (2007) usati in Benvenuti e Gennari (2008). (1) Il grafico riporta la percentuale di acqua dispersa (calcolata come differenza tra l'acqua immessa e quella fatturata) sul totale di quella immessa nella rete.

5.4 – I rifiuti urbani

Chiades e Torrini (2008) esaminano l'evoluzione del settore dei rifiuti urbani (RU, in breve) in Italia a partire dalla riforma avvenuta alla fine degli anni novanta, fornendo una valutazione dei cambiamenti intervenuti nella gestione e della normativa vigente alla luce dei risultati conseguiti.

La Riforma. Nel 1997 è stata introdotta una riforma generale (D.Lgs. 22/97, c.d. “decreto Ronchi”) con l'obiettivo di modernizzare il settore e di migliorarne gli aspetti relativi alla tutela ambientale. Sotto il profilo istituzionale, il decreto prevedeva: *i*) la predisposizione di piani regionali volti all'autosufficienza impiantistica; *ii*) l'organizzazione del servizio all'interno di aree territoriali ottimali (ATO) in modo da superare il livello comunale nella gestione; *iii*) la creazione delle relative autorità di ambito territoriale (AATO) con compiti di programmazione, regolazione e controllo.

Per quanto riguarda le forme di mercato nelle diverse fasi della filiera²⁰, il decreto ha mantenuto il monopolio legale per la raccolta; diversamente, per le fasi a valle il decreto ha di fatto prefigurato una segmentazione territoriale in quanto, pur non prevedendo un regime di privativa, ha introdotto vincoli territoriali alla movimentazione e smaltimento dei rifiuti che poco si conciliano con la possibilità di sviluppare vere forme di concorrenza; per il recupero, infine, ha disposto la creazione di un consorzio di raccolta e recupero dei materiali di imballaggio (CONAI).

La riforma ha anche fissato un ordine di priorità nel perseguimento degli obiettivi, in cui la prevenzione della produzione di rifiuti aveva la precedenza assoluta; a seguire, si ponevano rispettivamente il recupero e il riciclaggio dei materiali, la valorizzazione in energia dello scarto proveniente dal riciclo e, per ultimo, lo smaltimento in forme alternative al conferimento in discarica. Per favorire il raggiungimento di questi *target* è stato creato un sistema di leve fiscali

²⁰ La filiera è composta da tre fasi principali: raccolta, smaltimento e trattamento, recupero/riciclo dei materiali.

volte a disincentivare la produzione dei rifiuti e il loro conferimento in discarica e che incoraggiano la raccolta differenziata e il riciclo dei materiali.

Il confronto internazionale e i divari territoriali. Dopo oltre dieci anni, la riforma sembra aver conseguito diversi risultati positivi, seppure in modo non omogeneo nelle diverse aree del Paese.

La raccolta differenziata (fig. 12), per la quale il decreto aveva fissato l'obiettivo del 35 per cento, è aumentata sensibilmente solo al Nord (38 per cento), meno al Centro (19 per cento), e molto poco nel Mezzogiorno (8,5 per cento).

Per quanto riguarda le modalità di smaltimento (cfr. tav. 3), nel 2008 il Paese conferiva ancora una percentuale di RU in discarica e all'incenerimento (61,5 per cento) superiore alla media degli altri paesi UE15 (56,3 per cento); in particolare, nel periodo tra il 1998 e il 2008 il ricorso alla discarica in Italia si è ridotto del 2,7 per cento dei rifiuti prodotti in media ogni anno, mentre negli altri paesi UE15 la riduzione media annua è stata pari al 6,1 per cento (cfr. tav. 3). La peggiore *performance* italiana rispetto ai partner europei può essere spiegata dal fatto che soprattutto nel Mezzogiorno il ricorso alla discarica è ancora molto diffuso: raccoglie il 42 per cento dei rifiuti smaltiti in tutto il Paese.

Anche la dotazione infrastrutturale mostra differenziazioni territoriali marcate: le strutture per la termovalorizzazione e per il compostaggio si trovano in prevalenza al Nord (60 per cento), mentre al Mezzogiorno la capacità potenziale è pari a circa il 12 per cento.

Le leve fiscali, infine, sembrano aver sortito effetti rilevanti prevalentemente nelle aree del Nord in cui la gestione dei RU si è avviata verso sentieri virtuosi: il tributo speciale per il deposito in discarica (c.d. "ecotassa") è stato un efficace strumento nel favorire la raccolta differenziata solo nelle regioni dove questa aveva già raggiunto livelli elevati, mentre la Tassa di Igiene Ambientale è stata applicata limitatamente a quelle poche realtà del Nord in cui la raccolta porta a porta ha consentito di superare le difficoltà relative alla misurazione della base imponibile (i rifiuti prodotti).

Gli assetti organizzativi e i divari territoriali. Da un'indagine della Banca d'Italia sugli assetti organizzativi del ciclo dei RU nei capoluoghi di provincia si ricavano ulteriori segnali di squilibri territoriali nelle caratteristiche dei gestori. Sebbene la proprietà dei gestori sia rimasta prevalente pubblica in tutto il Paese, al Centro e soprattutto al Nord vi sono connotazioni più favorevoli rispetto al Mezzogiorno. In queste aree del Paese, infatti: *i*) le forme gestionali sono più evolute (riescono a sfruttare meglio le economie di scala e di scopo); *ii*) si riscontrano livelli più elevati della produttività del lavoro nella fase di raccolta; *iii*) il grado di copertura dei costi con i proventi da tassa o tariffa è superiore di circa il 20 per cento; *iv*) sono più diffuse le carte dei servizi che definiscono in dettaglio i rapporti tra il regolatore e il gestore; *v*) si è ridotto in misura maggiore il ricorso alle gestioni dirette. Inoltre, i dati dei bilanci dei comuni indicano che i costi unitari di gestione sono più elevati nel Mezzogiorno rispetto alla media nazionale (rispettivamente, 243 e 226 euro per tonnellata), probabilmente a causa o della minore efficienza nella fase della raccolta, oppure per le rendite di posizione dei proprietari delle discariche e degli impianti di smaltimento – nel Mezzogiorno, infatti, è più diffusa la proprietà privata di queste strutture.

I limiti e l'attuazione della riforma. Sebbene il decreto Ronchi abbia rappresentato un notevole passo in avanti rispetto alla normativa preesistente, la riforma presenta lacune regolamentari sotto diversi profili. Innanzitutto, non sono stati definiti chiaramente i contenuti dell'attività di regolamentazione, né le forme di coordinamento tra gli enti pubblici. In secondo luogo, è mancata una chiara definizione dei criteri per la concessione dei servizi nelle diverse fasi del ciclo. Infine, il decreto non aveva previsto la costituzione obbligatoria delle autorità di bacino (AATO), né l'affidamento del servizio di raccolta a livello di intera area.

L'applicazione della riforma nel Mezzogiorno è stata aggravata dalle gestioni commissariali, che erano state inizialmente previste per far fronte alle sole situazioni di emergenza.

Tuttavia il ricorso a questo istituto nelle regioni meridionali è stato diffuso; i poteri di commissario straordinario, inoltre, sono stati conferiti agli stessi amministratori locali incaricati durante l'amministrazione ordinaria, creando una crescente confusione di ruoli e responsabilità tra gli enti coinvolti. Le gestioni straordinarie hanno comportato aggravii di costi che non sono stati adeguatamente controbilanciati da miglioramenti nel grado di raccolta differenziata e nella dotazione infrastrutturale delle regioni interessate.

Il Codice Ambientale del 2006 aveva provveduto a colmare alcune di queste mancanze. Infatti esso: *i*) ridefinisce con maggiore attenzione i compiti dello Stato, degli enti locali e delle AATO; *ii*) introduce la gestione integrata per l'intera filiera da parte di un unico operatore²¹; *iii*) dispone che se un gestore proprietario di discariche o impianti di trattamento non risulti aggiudicatario del servizio, esso debba rendere disponibili le infrastrutture al nuovo aggiudicatario del servizio integrato. Tuttavia, non solo la sua attuazione è tuttora sospesa, ma la sua applicazione sarebbe comunque molto difficile. Infatti, l'affidamento di un insieme di attività integrate rende difficoltoso il ricorso alla gara, in quanto accresce la complessità contrattuale e quindi la possibilità di contenzioso tra le parti: eventuali fallimenti nella gestione del contratto con il gestore potrebbero produrre gravi situazioni di stallo nel ciclo dei rifiuti. In secondo luogo, l'obbligo di cedere la disponibilità degli impianti sembra poco praticabile per molte aziende di tipo *multiutility* del Nord, per le quali gli impianti di smaltimento possono svolgere un ruolo strumentale in altri settori (è questo il caso dei termovalizzatori che svolgono la funzione di produrre energia elettrica).

Alcune considerazioni e proposte. In considerazione dei risultati non soddisfacenti raggiunti, si rende necessario colmare le attuali lacune normative che hanno ostacolato l'evoluzione del settore in tutto il Paese, nonché ridurre le carenze infrastrutturali, particolarmente gravi nel Mezzogiorno.

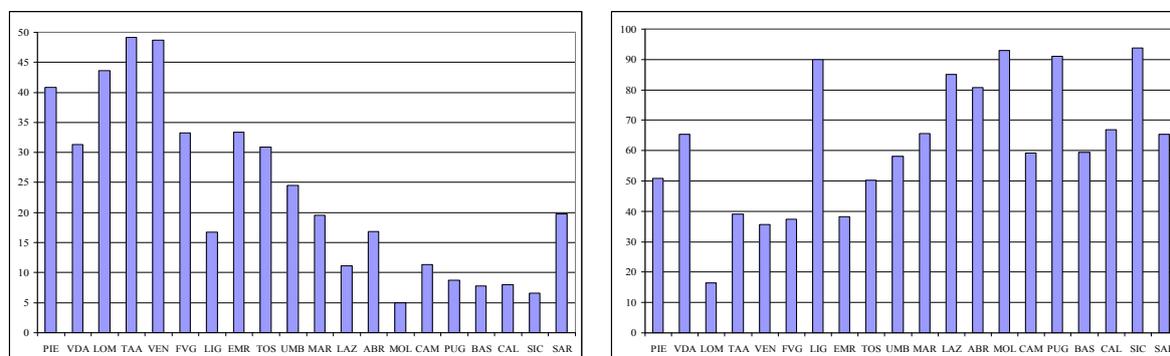
Con riferimento al primo punto, occorre ridefinire diversi aspetti della regolazione economica; ad esempio, occorre stabilire se lo smaltimento debba effettuarsi localmente oppure se possa prevedersi l'apertura dei mercati, rivedendo il principio dello smaltimento in loco e garantendo, per quanto possibile, l'affermarsi di condizioni concorrenziali in questa fase del ciclo dei rifiuti. Nelle assegnazioni con gara, è necessario definire con maggiore precisione la proprietà degli impianti, le condizioni di accesso e gli incentivi necessari allo sviluppo dei medesimi. L'utilizzo della leva fiscale, infine, dovrebbe essere reso più flessibile in modo da scoraggiare il ricorso alla discarica e a incentivare la raccolta differenziata.

Per quanto riguarda le carenze infrastrutturali nel Mezzogiorno, sarebbe opportuno definire un piano d'intervento volto a superare lo stato di deficit strutturale di quest'area del Paese, in cui possano concorrere anche le risorse pubbliche, purché assegnate in una logica di trasferimenti condizionali al miglioramento della gestione.

Il perseguimento di tali obiettivi potrebbe essere coadiuvato dall'istituzione di un'autorità nazionale – oppure affidando delle funzioni a una delle autorità esistenti – dotata di poteri di regolazione economica e di indirizzo sulle modalità di svolgimento delle gare, sui contenuti dei contratti posti in essere e sulle modalità di sviluppo delle infrastrutture. Tale struttura permetterebbe agli enti locali di superare le difficoltà normative che hanno riscontrato nell'indire le gare – specialmente quelle con gestione integrata di tutto il ciclo a un unico operatore – e nella gestione contrattuale (da parte dell'ente locale) con l'impresa aggiudicataria del servizio. Per meglio perseguire questi obiettivi, l'autorità dovrebbe anche dotarsi di una base informativa completa dei dati relativi alle caratteristiche dei gestori, alle tariffe e ai costi delle Autorità locali.

²¹ Questa disposizione corrisponde alle indicazioni della teoria economica, secondo cui la configurazione naturale è quella della gestione integrata del ciclo dei RU da parte di un unico operatore dell'intera filiera.

Il servizio di gestione dei rifiuti urbani (1) (quote percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati APAT (2006) utilizzati in Chiades e Torrini (2008). (1) Nel grafico di sinistra è riportata la percentuale di raccolta differenziata sul totale, in quello di destra la percentuale di rifiuti smaltiti in discarica.

Tav. 3

Rifiuti Urbani per destinazione

Paese	Totale rifiuti urbani prodotti		Rifiuti urbani destinati all'incenerimento		Rifiuti urbani destinati alla discarica	
	Volume*	Tasso di crescita ⁺	% sul totale [^]	Tasso di crescita ⁺	% sul totale [^]	Tasso di crescita ⁺
Germania	581	-1.1%	33.2%	5.3%	0.5%	-21.8%
Spagna	575	0.3%	9.2%	4.9%	56.9%	0.6%
Paesi Bassi	622	0.5%	32.6%	-0.6%	1.1%	-12.6%
Regno Unito	565	0.6%	9.7%	5.9%	54.5%	-3.5%
Belgio	493	0.6%	33.5%	-0.4%	5.1%	-12.8%
Francia	543	0.8%	31.7%	0.2%	35.5%	-1.5%
Austria	601	1.2%	27.1%	13.2%	3.2%	-14.1%
Lussembourgo	701	1.3%	35.4%	-1.6%	18.7%	-0.9%
Finlandia	522	1.5%	17.2%	16.3%	50.8%	-0.4%
Portogallo	477	1.6%	19.1%	5.7%	64.4%	1.5%
Italia	561	1.7%	12.3%	7.6%	49.2%	-2.7%
Svezia	515	2.0%	48.5%	4.9%	2.9%	-16.2%
Grecia	453	2.0%	0.0%	0.0%	76.6%	0.6%
Irlanda	733	2.9%	2.6%	0.0%	60.0%	0.2%
Danimarca	802	2.9%	54.0%	3.0%	4.4%	-4.5%

*: Kg pro capite di rifiuti urbani prodotti nel 2008; +: tasso di crescita medio nel periodo 1998-2008. ^: percentuale di rifiuti smaltiti nel 2008 rispetto al totale di quelli prodotti. Fonte: Eurostat (2010).

5.5 – La distribuzione del gas

Giacomelli (2008) ripercorre l'evoluzione del settore della distribuzione di gas in Italia a partire dal 2000, anno di liberalizzazione del settore, valutando la regolazione adottata, il suo grado di attuazione e gli effetti sulle imprese e sugli utenti.

La distribuzione di gas per aree geografiche è notevolmente differenziata. Nelle regioni settentrionali viene distribuito oltre il 70 per cento del volume totale di gas, mentre solo poco più dell'11 per cento è distribuito nel Mezzogiorno. Questi divari dipendono prevalentemente dal

diverso grado di metanizzazione del Paese, dalle differenze climatiche e dalla localizzazione delle attività produttive.

La riforma. Nel 2000 il c.d. decreto “Letta” (d.lgs. n. 164/2000) ha apportato un’ampia riforma al settore del gas, con l’obiettivo di migliorare l’efficienza generale del sistema. Le principali innovazioni relative al settore della distribuzione riguardano la separazione di ruoli tra gli enti locali e le imprese addette alla distribuzione del gas, e l’uso delle gare come forma esclusiva di aggiudicazione del servizio. Inoltre, la distribuzione è sottoposta all’attività di regolamentazione dell’Autorità per l’Energia Elettrica e il Gas (AEEG) con riferimento alla fissazione delle tariffe, alla regolazione delle condizioni di accesso alla rete e al monitoraggio della qualità del servizio.

Utilizzando diverse fonti, tra cui un’indagine condotta dalla Banca d’Italia sui capoluoghi di provincia nel 2007, emerge come l’attuazione della riforma sia stata parziale sotto diversi aspetti. Uno dei problemi principali è stato determinato dai periodi transitori – che permettono di derogare all’obbligo di gara – che sono stati troppe volte procrastinati. Ciò ha comportato il ricorso alle gare per l’affidamento del servizio solo in un numero molto ridotto di casi (circa il 4 per cento). Nelle poche gare effettuate sono peraltro emerse le difficoltà e l’opportuno degli enti locali nell’interpretare il ruolo previsto dal legislatore: le procedure di affidamento sono state frequentemente caratterizzate da carenze informative nella documentazione fornita ai partecipanti e da lacune nella specificazione dei contratti di servizio; inoltre, nella definizione dei criteri di aggiudicazione è stato privilegiato l’aspetto economico a scapito degli aspetti tecnici e di qualità.

L’autorità di settore. L’intervento dell’AEEG nella regolazione del settore ha riguardato diversi aspetti. Per ridurre le barriere all’accesso nella distribuzione, l’AEEG ha adottato un codice tipo, in modo da ridurre la confusione indotta dalla notevole molteplicità dei codici adottati dagli operatori. Inoltre, la regolazione delle tariffe, che comunque incidono in minima parte (circa per il 9 per cento) sul prezzo finale del gas, ha determinato una riduzione delle medesime. Infine, anche sotto il profilo della qualità del servizio, l’attività dell’Autorità sembra aver prodotto risultati soddisfacenti: dalle rilevazioni effettuate dall’AEEG sulla sicurezza e continuità del servizio emerge che i controlli e gli interventi realizzati dagli esercenti si attestano su livelli significativamente superiori agli standard minimi fissati dall’Autorità; risultati simili sono stati ottenuti per la qualità commerciale²².

I gestori. A circa dieci anni dalla riforma, nonostante si sia avuta una forte riduzione del numero di operatori (–63%), la frammentazione del settore rimane elevata. Il settore è ancora molto concentrato, grazie anche alla presenza dell’ex operatore pubblico (ENI) e all’ingresso di altri grandi operatori nazionali ed esteri.

Inoltre, l’analisi dei bilanci dei gestori rivela la presenza di elevati livelli di redditività tra i gestori, con valori maggiori tra le imprese monocomparto, quelle di dimensioni maggiori, e tra quelle a proprietà privata e localizzate nel Centro – Nord. Le imprese del Mezzogiorno, anche a causa del fatto che in quest’area è ancora in corso lo sviluppo delle infrastrutture, presentano una maggiore leva finanziaria, un minore livello delle immobilizzazioni materiali e una maggiore intensità degli investimenti.

Gli ulteriori sviluppi normativi. Recentemente, con l’obiettivo di eliminare le principali criticità riscontrate nell’effettuazione delle gare, il legislatore è intervenuto con l’art. 46 della l. n. 222/2007, che ha introdotto rilevanti innovazioni relativamente alla definizione degli ambiti territoriali per l’affidamento del servizio e alle modalità di svolgimento delle gare. I regolamenti di attuazione di tale previsione, che devono essere ancora approvati, vanno nella direzione auspicata, in quanto riducono il numero dei bacini di utenza (ne sono previsti 129 rispetto agli attuali 6400),

²² Un ulteriore conferma di questi risultati deriva dall’indagine multiscope dell’Istat del 2006, che rivela un elevato grado di soddisfazione dei clienti domestici per l’erogazione del servizio gas (la percentuale di famiglie che si è dichiarata “molto soddisfatta o abbastanza soddisfatta” è stata pari al 92,6 per cento).

includono norme particolareggiate per l'avvicendamento dei gestori (come quelle per la tutela dei lavoratori e per la cessione degli impianti) e introducono bandi di gara e disciplinari tipo.

5.6 – I servizi di cura e istruzione per la prima infanzia

Negli ultimi anni in Italia si sono registrati notevoli mutamenti nei fattori di offerta e di domanda del settore dei servizi di istruzione per la prima infanzia, analizzati da Zollino (2008 e 2009).

Il confronto internazionale e i divari territoriali. L'offerta di questi servizi è carente nella maggior parte dei paesi europei. Rispetto a tale situazione, alla fine degli anni 90 l'Italia si collocava tra i paesi con maggiore ritardo (cfr. tav. 4). Secondo dati più recenti e provenienti da diverse fonti (tra cui un'apposita indagine della Banca d'Italia²³), l'offerta disponibile di questi servizi è aumentata, ma rimane ancora insufficiente a colmare lo stato di deficit strutturale rispetto agli altri partner europei: se l'agenda sociale europea prevedeva il raggiungimento di un grado di copertura del 33 per cento nel 2010 (rispetto all'utenza potenziale), in Italia l'offerta complessiva nel 2006 è stata pari solo al 14 per cento, di cui circa il 12 per cento è costituita da asili nido e il restante 2 per cento da forme alternative di affidamento (come gli spazi giochi, l'affido domiciliare, ecc...).

L'offerta è maggiormente concentrata nelle regioni del Centro e del Nord e notevolmente meno articolata nel Sud e nelle Isole: secondo alcune fonti (Istituto degli Innocenti e ISTAT) in queste aree si registrano tassi di ricettività pari a circa la metà di quelli delle altre aree del Paese (Figura 13.a). Giordano e Tommasino (2011) mostrano come l'offerta, misurata dal numero di posti disponibili nelle strutture pubbliche, delle regioni meridionali non raggiunga nel 2006 il 50 per cento della media nazionale. La dispersione territoriale è ampia: ai due estremi della graduatoria appaiono, da un lato, l'Emilia-Romagna e la Toscana (con un numero di posti pari, rispettivamente, al 235 e al 186 per cento della media nazionale), dall'altro, la Calabria, la Puglia e la Campania (con una disponibilità pari al 13, 20 e 21 per cento, rispettivamente, della media nazionale). Mettendo a confronto l'offerta con la spesa sostenuta, gli autori ottengono stime di efficienza, che segnalano anch'esse ritardi delle regioni meridionali: a fronte di una media nazionale pari a 0,37, l'indicatore di efficienza nel Mezzogiorno risulta pari a 0,25. Il quadro non cambia se si tiene conto, oltre che della disponibilità dei posti, anche della qualità del servizio (misurata dal numero di addetti per bambino).

Anche la percezione della qualità da parte delle famiglie presenta ampi divari territoriali (Figura 13.b). Infatti, sebbene vi sia un diffuso gradimento da parte dei fruitori in tutto il Paese, il tasso di gradimento è più elevato al Nord – in cui circa il 92 per cento ha dichiarato un grado di soddisfazione alto e molto alto – che al Mezzogiorno – dove invece la percentuale scende al 50,8 per cento (Zollino, 2008). La causa di tali divari risiede prevalentemente nel diverso livello degli standard qualitativi²⁴, che secondo le indagini della Banca d'Italia sono stabiliti con criteri più stringenti in alcune regioni del Centro – Nord, e in particolare in Toscana, Emilia Romagna e Lombardia, mentre al Sud – e in particolare in Calabria e Campania – risultano inferiori alla media nazionale.

La struttura della domanda. Dati provenienti da diverse fonti informative confermano come la scarsità di offerta abbia indotto gran parte delle famiglie a preferire forme di affidamento diverse dagli asili nido, come la cura diretta da parte dei genitori o dei membri della famiglia allargata. Secondo l'indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia, il ricorso delle famiglie (con figli di età inferiore ai tre anni) a forme di affidamento extra – familiare è tuttora marginale: nel 2006

²³ L'indagine è stata condotta nel 2007 e riferita al 2006 limitatamente a 57 comuni capoluogo di provincia di dieci regioni. Essa analizza la capacità di offerta di strutture pubbliche e private, le motivazioni delle famiglie a (non) ricorrere agli asili nido, gli aspetti qualitativi degli asili nido e i costi degli stessi (Zollino, 2008).

²⁴ Misurati in termini di durata del servizio, posti per classe, spazio verde, spazio coperto, numero di bambini per insegnante, titolo di studio di questi ultimi, ecc..

riguardava solo il 19,2 per cento circa del totale delle famiglie, e il 34 per cento se la madre è lavoratrice. Tale percentuale dipende anche dal grado di istruzione della madre e dal reddito familiare. Nella stragrande maggioranza dei casi (81 per cento) i bambini rimangono sotto la cura diretta dei genitori, dei nonni, *baby sitter* o di altri. Un'analisi empirica mostra che la propensione delle famiglie a ricorrere agli asili nido dipende non solo dalle variabili familiari (come il titolo di studio della madre e del padre se convivente), ma anche dalla struttura dell'offerta: la qualità aumenta la domanda del servizio, mentre i costi incidono negativamente solo se la qualità viene percepita come scadente (Zollino, 2008).

A ulteriore conferma del ruolo delle preferenze delle famiglie verso forme di affidamento extra-familiare, i dati dell'ISTAT e della Banca d'Italia confermano che il mancato uso degli asili nido dipende per una quota rilevante degli intervistati dall'insoddisfazione delle famiglie per le combinazioni di costo e qualità (10%) e dallo scoraggiamento dovuto alla difficoltà di trovare strutture sufficientemente capienti o entro distanze adeguate (8%).

Alcune considerazioni e proposte. Come discusso da Zollino (2009), le scelte del *policymaker*, su cui gravano anche gli stretti vincoli di bilancio delle amministrazioni pubbliche, riguardano due aspetti: quale tipo di offerta sia da favorire (gli asili nido tradizionali piuttosto che le strutture ricettive alternative) e quali soggetti finanziare (le famiglie piuttosto che le strutture ricettive, pubbliche e/o private).

Con riferimento al primo obiettivo, le strutture di ricezione alternative si caratterizzano per fornire una maggiore flessibilità nelle caratteristiche di offerta (soprattutto relativamente agli orari), con il vantaggio di facilitare l'accesso delle madri al mercato del lavoro; tuttavia, l'altra soluzione (e cioè gli asili nido tradizionali) è da preferire nella misura in cui garantisce mediamente una soglia minima di contenuti formativi e relazionali a vantaggio dei minori.

Per quanto riguarda il modello di finanziamento, se il *policy maker* avesse il solo obiettivo di favorire la conciliazione famiglia – lavoro, potrebbe limitarsi a un finanziamento incondizionato alle famiglie; diversamente, qualora si definisse un obiettivo più ampio, in modo da favorire l'accesso dei minori alle occasioni formative, allora potrebbe essere utile fornire un sostegno economico sia alle famiglie – in forma di finanziamenti vincolati alla frequenza delle strutture – sia alle strutture, che in questo modo potrebbero ampliare l'offerta ricettiva.

Infine, occorre migliorare la qualità del servizio, adottando misure che permettano alle famiglie di superare le reticenze e i timori nell'accesso ai servizi di istruzione e cura della prima infanzia. In questo senso, sebbene gli standard di servizio siano stati già adottati in modo piuttosto diffuso, dei miglioramenti potrebbero in molti casi provenire dalla specificazione di criteri più stringenti nella definizione dei medesimi. Occorrerebbe anche adottare un'efficace attività di vigilanza e tutela dei predetti standard per garantire l'effettivo rispetto, anche imponendo all'ente pubblico obblighi di controllo sui gestori pubblici e privati.

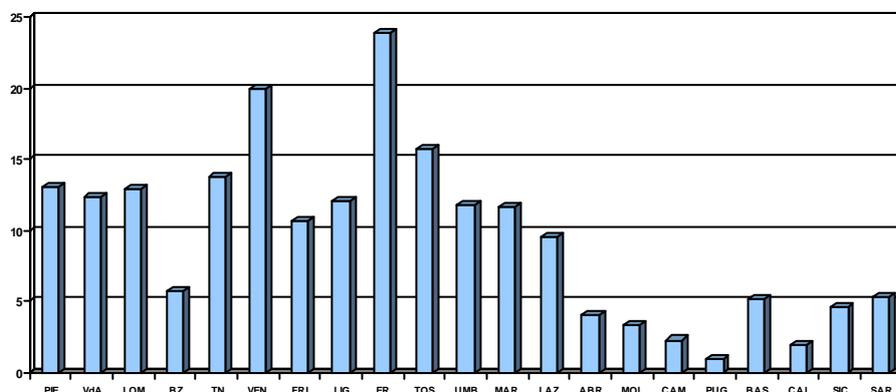
Proporzione di bambini con età inferiore ai 3 anni che usano servizi di cura per l'infanzia formali (1)

Paese	Anno di rilevazione	%
Regno Unito ⁽²⁾	2000	34
Danimarca	1998	64
Svezia	1998	48
Repubblica Slovacca	1999	46
Norvegia	1997	40
Irlanda	1998	38
Belgio	2000	30
Francia	1998	29
media	...	23
Finlandia	1998	22
Portogallo	1999	12
Germania	2000	10
Italia	1998	6
Paesi Bassi	1998	6
Spagna	2000	5
Austria	1998	4
Grecia	2000	3
Repubblica Ceca	2000	1

(1) I dati si riferiscono alle forme di affido a strutture sia pubbliche che private e includono: *i*) asili nido; *ii*) servizi di cura residenziale (inclusi quelli per bambini disabili); *iii*) *baby sitter* individuali o collettivi; *iv*) forme di cura da parte di altri soggetti non membri della famiglia. (2) Il dato riguarda solo l'Inghilterra. Fonte: OCSE Employment Outlook (2001).

Fig. 13.a

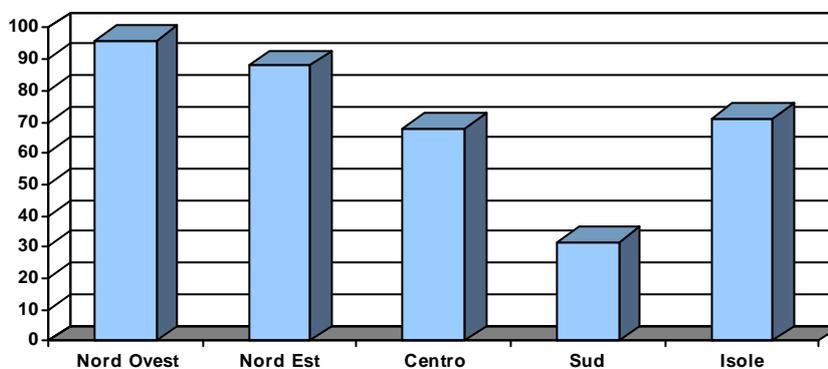
Ricettività degli asili nido pubblici e privati (1)



(1) Rapporto tra numero di posti disponibili e bacino potenziale di utenza (numero di bambini in età inferiore a 3 anni). Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane* nel 2006 utilizzati in Zollino (2008).

Fig. 13.b

Soddisfazione degli utenti degli asili nido pubblici e privati (1)



(1) Percentuale di intervistati che dichiara un grado di soddisfazione alto e molto alto. Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane* nel 2006 utilizzati in Zollino (2008).

6. Alcune considerazioni conclusive

Concentrandosi soprattutto sulle ricerche svolte recentemente in Banca d'Italia, questo lavoro ha documentato notevoli ritardi dell'Italia nel confronto internazionale e di alcune aree rispetto al resto del Paese nell'offerta di importanti servizi pubblici, tentando, ove possibile, di individuarne alcune cause. In generale, si rileva come a fronte di una qualità dei servizi molto differenziata sul territorio corrisponda una quantità di risorse spese a livello locale relativamente uniforme. Trarre da queste analisi precise implicazioni per possibili interventi non è, ovviamente, facile. Qui di seguito si tenta di fornire qualche spunto di riflessione.

Per consentire agli amministratori di individuare i problemi e di intervenire efficacemente per risolverli, è fondamentale che informazioni sulla qualità dei servizi e, più in generale, sul funzionamento della cosa pubblica siano disponibili e adeguatamente diffuse. Nonostante passi avanti in questa direzione siano stati compiuti, rimane la necessità di ampliare le informazioni esistenti e di migliorare la qualità di alcuni dati già resi pubblici: è quest'ultimo il caso, per esempio, dei *Certificati di Conto Consuntivo*, che riportano dati di bilancio richiesti ogni anno dal Ministero degli Interni ai singoli Comuni.

Nell'ambito della giustizia civile è stato rilevato come la carenza del quadro informativo non consenta di identificare i motivi della diversa durata dei procedimenti nelle varie aree territoriali. Tali lacune informative si riflettono sull'organizzazione stessa del sistema giustizia: statistiche più complete sui flussi in entrata e in uscita e sullo stato di avanzamento dei singoli procedimenti consentirebbero di allocare in modo più efficiente le risorse e di pianificare e organizzare l'attività degli uffici giudiziari con maggiore attenzione a tempi e risultati (Bianco et al., 2007). Le misure recentemente approvate volte ad aumentare il grado di digitalizzazione dei tribunali e a introdurre obblighi di produzione statistica per gli uffici giudiziari, insieme all'individuazione, su iniziativa del Consiglio Superiore della Magistratura, di una metodologia di fissazione degli standard medi di definizione dei procedimenti da parte dei magistrati, faciliteranno la valutazione della produttività del sistema.

Un problema informativo esiste anche nell'ambito dell'istruzione, dove il sistema di valutazione non è in grado di documentare l'effettivo grado di apprendimento delle conoscenze (Montanaro, 2008), o in quello della sanità – dove i cittadini sembrano essere solo in parte a conoscenza della qualità e del grado di appropriatezza delle prestazioni che ricevono. Riguardo all'istruzione, le informazioni prodotte dall'INValSI dovrebbero consentire di definire in futuro misure di *performance* a livello di ciascuna scuola. Per la sanità, il sistema di valutazione recentemente avviato dal Ministero della Salute fornirà indicatori utili sulla qualità dei servizi sanitari erogati dal singolo ospedale o azienda sanitaria.

La predisposizione di rilevazioni informative adeguate, inoltre, può essere utile agli enti predisposti a monitorare l'efficienza tecnica dei gestori, il rispetto degli obblighi contrattuali e, in ultima analisi, la qualità dei servizi pubblici locali. Per i settori più orientati al mercato la disponibilità di basi informative complete e standardizzate è un prerequisito necessario anche per favorire – attraverso un'appropriata attività di regolazione – l'introduzione di efficaci forme di competizione tra gli operatori. È questo il caso, ad esempio, del servizio idrico, dove – come rilevato nel lavoro di Benvenuti e Gennari (2008) – la misurazione della *performance* dei diversi operatori e della quantità e qualità del servizio offerto è essenziale per avviare forme di concorrenza comparativa nel settore.

Informazioni ampie ed accurate sulla qualità dei servizi pubblici e sulla dimensione della spesa costituiscono il prerequisito per un'azione di monitoraggio dei cittadini nei confronti dei propri amministratori. La disponibilità di dati, da sola, non basta. Come si argomenta nel lavoro di Giordano e Tommasino (2011) – che pone in relazione l'efficienza nell'offerta di istruzione, sanità, giustizia, servizi per la prima infanzia e smaltimento rifiuti con il rapporto tra cittadini e istituzioni - a qualsiasi livello di governo, un'azione pubblica di buona qualità richiede una partecipazione

attiva dei cittadini, la loro volontà di investire tempo e risorse nel controllare e, se necessario, penalizzare con il voto gli amministratori inefficienti al momento delle elezioni. Un importante ruolo sembra essere svolto anche dalla dotazione di capitale sociale, sulla quale potrebbero esercitare effetti positivi, oltre alla trasparenza dell'azione pubblica, politiche nazionali volte a migliorare la qualità di servizi fondamentali come la giustizia e l'istruzione.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu, D. e S. Johnson (2007) *Disease and Development: the Effect of Life Expectancy on Economic Growth*, Journal of Political Economy, vol. 115, n. 61, 925-985.
- Aghion, P. e P. Howitt (1998), *Endogenous Growth Theory*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Alampi D., G. Iuzzolino, M. Lozzi e A. Schiavone (2010), *La sanità*, in *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia.
- Alampi D. e M. Lozzi (2009), *Qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno: il caso di alcune spese decentrate*, in *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia.
- Aschauer D.A. (1989), *Is Public Expenditure productive?*, Journal of Monetary Economics, vol. 23, 177-200.
- Aschauer D.A. (2000), *Public Capital and Economic Growth: Issues of Quantity, Finance, and Efficiency*, Economic Development and Cultural Change, University of Chicago Press, vol. 48, n. 2, 391-406.
- Banca Mondiale (2011), *Doing Business*, Washington.
- Barbieri G., P. Cipollone e P. Sestito (2008), *Labour market for teachers: demographic characteristics and allocative mechanisms*, Banca d'Italia, Temi di Discussione (Working papers), n. 672.
- Barrios, S., Pench, L. e Schaechter, A. (2009), *The quality of public finances and economic growth: Proceedings to the annual Workshop on public finances*, European Economy Occasional Paper, n. 45, marzo.
- Barro, R.J. (2001), *Human Capital and Growth*, American Economic Review, Papers and Proceedings, 91, 2, 12-17.
- Benhabib, J. e M.M. Spiegel (2005), *Human capital and technology diffusion*, in "Handbook of Economic Growth", edited by P.Aghion and S.N. Durlauf. Amsterdam: North Holland, 935-966.
- Bentivogli, C., Cullino, R., Del Colle, D.M. (2008), *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 20.
- Benvenuti, M. e E. Gennari (2008), *Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 23.
- Bianco M. e S. Giacomelli (2004), *Efficienza della giustizia e imprenditorialità: il caso italiano*, Economia e politica industriale, n. 124.
- 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.
- Biehl D. (1991), *The Role of Infrastructure in Regional Development*, in R.W. Vickerman (ed.), *Infrastructure and Regional Development*, European Research in Regional Science, vol. 1, Pion, London.
- Bratti, M., D. Checchi e A. Filippin (2007), *Territorial Differences in Italian Students' Mathematical Competencies: Evidence from PISA 2003*, IZA Discussion Paper, No. 2603.
- Cappariello R. e R. Zizza (2010), *Dropping the books and working off the books*, Labour, vol. 24, n. 2, 139-162.
- Carmignani, A. (2005), *Funzionamento della giustizia civile e struttura finanziaria*, in L. Cannari, S. Chiri e M. Omiccioli (a cura di), *Imprese o Intermediari? Aspetti finanziari e commerciali del credito tra le imprese in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Carmignani, A. e S. Giacomelli (2009), *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 40.

- Carmignani, A. e S. Giacomelli (2010), *Too many lawyers? Litigation in Italian civil courts*, Banca d'Italia, Temi di Discussione (Working papers), n. 745.
- CEPEJ - European Commission for the Efficiency of Justice (2006), *European judicial systems*, Edition 2006 (data 2004), Bruxelles.
- CEPEJ - European Commission for the Efficiency of Justice (2008), *European judicial systems*, Edition 2008 (data 2006), Bruxelles.
- Chiades, P. e R. Torrini (2008), *Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 22.
- Ciccone, A. e E. Papaioannou (2005), *Human Capital, the Structure of Production, and Growth*, Review of Economics and Statistics, February 2009, 66-82
- Cingano F. E P. Cipollone (2007), *University drop-out: the case of Italy*, Banca d'Italia, Temi di Discussione (Working papers), n. 626.
- Cipollone P., P. Montanaro e P. Sestito (2010a), *Misure di valore aggiunto per le scuole superiori italiane: i problemi esistenti e alcune prime evidenze*, Banca d'Italia, Temi di Discussione (Working papers), n. 754.
- Cipollone P., P. Montanaro e P. Sestito (2010b), *L'istruzione*, in *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia.
- Cipollone P. e A. Rosolia (2007), *Social interaction in schooling: lessons from a earthquake*, American Economic Review, 97, 3, 948-965.
- Currie, J. (2009), *Healthy, Wealthy and Wise: Socioeconomic Status, Poor Health in Childhood, and Human Capital Development*, Journal of Economic Literature, vol. 47, n. 1, 87-122.
- Deaton, A. (2003), *Health, Inequality, and Economic Development*, Journal of Economic Literature, vol. 41, n. 1, 113-158.
- Del Boca, D., S. Pasqua e C. Pronzato (2007), *The impact of Institutions on Motherhood and Work*, ChiLD Working Paper n. 8.
- European Commission (2009), *Public Finances in EMU – 2008*, Bruxelles.
- Fabbrini, A., M.L. Stefani e E. Vadalà (2010), *La finanza pubblica nel Nord Est: dimensioni e principali caratteristiche dell'attività dell'operatore pubblico*, Banca d'Italia, mimeo.
- Francesco, M. e M. Romanelli (2010), *Health care in Italy: expenditure determinants and regional differentials*, in Proceedings of the XXXVI International ORAHS Conference, *Operations Research for Patient – Centered Health Care Delivery*, Franco Angeli.
- Giacomelli, S. (2008), *La distribuzione di gas naturale in Italia: l'attuazione della riforma e i suoi effetti*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 21.
- Giordano, R. e P. Tommasino (2011), *Public sector efficiency and political culture*, Banca d'Italia, Temi di Discussione (Working papers), n. 786.
- Hanushek, E.A. e D.D. Kimko (2000), *Schooling, Labour-Force Quality, and the Growth of Nations*, American economic Review, 90, 5, 1184-1208.
- Hanushek, E.A. e L. Woessmann (2007), *The Role of School Improvement in Economic Development*, NBER Working Paper n. 12832.
- Istat (2001), *La giustizia civile in Italia: funzionalità e processo di riforma*, Informazioni, n. 3.
- Istat (2009), *Health for all 2009*.
- Iuzzolino, G. (2008), *Domanda e offerta di servizi ospedalieri. Tendenze internazionali*, Questioni di Economia e Finanza n. 27, Banca d'Italia.
- Jappelli, T., e M. Pagano e M. Bianco (2005), *Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets*, Journal of Money, Credit and Banking, vol. 37, n. 2, 223-44.

- Klapper, L.F., L.A. Laeven e R.G. Rajan (2006), *Entry Regulation as a Barrier to Entrepreneurship*, Journal of Financial Economics, vol. 82, n. 3, 591-629.
- Kumar, K.B., R.G. Rajan e L. Zingales (2001), *What Determines Firm's Size*, Center for Research in Security Prices, CRSP Working Paper, n. 496.
- Laeven, L. e C. Woodruff (2007), *The Quality of the Legal System, Firm Ownership and Firm Size*, The Review of Economics and Statistics, vol. 89, n. 4, 601-14.
- Lozzi, M. (2008), *L'assistenza ospedaliera in Italia*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 28.
- Mankiw, N.G., D. Romer e D. Weil (1992), *A contribution to the empirics of economic growth*, Quarterly Journal of Economics, 107, 2, 407-437.
- Mocetti S. (2008), *Educational choices and the selection process before and after compulsory schooling*, Banca d'Italia, Temi di Discussione (Working papers), n. 691.
- Ministero della Salute (2009), *Rapporto nazionale di monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza*, Roma.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2007), *Guida ai Conti Pubblici Territoriali*, 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. 28.
- Nestor, S. e Mahboobi, L. (2000), *Privatisation of Public Utilities: the OECD experience*, in *OECD Privatisation, Competition and Regulation*, Proceedings of the Helsinki Meeting, September 1998.
- OECD (2001), *Restructuring Public Utilities for Competition: competition and regulatory reform*, OECD Publishing, Parigi.
- OECD (2009), *OECD Health Data 2009: Statistics and Indicators for 30 Countries*, OECD Publishing, Parigi.
- Rassu, R. e G. Saporito (2009), *I servizi pubblici nel Mezzogiorno e il programma degli obiettivi di servizio*, in Banca d'Italia, Mezzogiorno e politiche regionali.
- Scarpetta S., P. Hemmings, T. Tressel e J. Woo (2002), *The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data*, OECD Economics Department Working Paper, n. 329.
- Schiavone, A. (2008), *L'efficienza tecnica degli ospedali pubblici italiani*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 29.
- Zollino, F. (2008), *Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia: i fattori di offerta e di domanda*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 30.
- Zollino, F. (2009), *I servizi di cura per la prima infanzia*, in *Servizi Pubblici Locali*, a cura di M. Bianco e P. Sestito, il Mulino.