1

capitolo

IL *WELFARE STATE* E LA COMPETITIVITÀ ECONOMICA

Sintesi

Il Capitolo 1 si propone di inquadrare un tema di grande rilevanza quale la compatibilità tra *welfare state* e competitività dei sistemi economici, illustrando i canali attraverso i quali il *welfare* può influenzare la capacità competitiva di un paese. Nel paragrafo iniziale vengono ricordati, da un lato, gli effetti di freno alla crescita che possono derivare dall'entità e dalla struttura del finanziamento richiesto o dalle rigidità di un mal disegnato sistema di protezione sociale e, dall'altro, le conseguenze favorevoli alla competitività che possono scaturire da schemi pubblici di riduzione dei rischi sociali e delle disuguaglianze. Conseguentemente, la struttura e le caratteristiche del *welfare* appaiono più importanti della sua stessa dimensione per stabilire gli effetti che esercita sulla competitività.

Il ruolo del *welfare* appare particolarmente rilevante in rapporto alla competitività se si considera che i paesi avanzati dovrebbero competere soprattutto attraverso gli incrementi di produttività, i miglioramenti della qualità dei prodotti e, in generale, la capacità di innovare. Infatti, per ragioni connesse alla caratteristiche "collettive" dei beni e dei servizi interessati, l'operatore pubblico si trova nelle condizioni più favorevoli per produrre alcuni *input* indispensabili a sostenere questo modello di competitività; in particolare, il capitale umano, inteso come accumulazione di conoscenze, e la salute.

Rispetto a entrambi questi beni le considerazioni di competitività economica e di equità sociale si pongono in modo congiunto: ad esempio, favorire l'accumulazione di capitale umano significa sia dare un contributo alle potenzialità di crescita a livello macroeconomico, sia permettere ai singoli beneficiari di accedere a redditi più elevati nel corso del proprio ciclo vitale, impedendo così il perpetuarsi tra generazioni di fattori di disuguaglianza.

La presenza di considerazioni di equità rende rilevante l'accostamento tra *welfare* e competitività. Anche alcune scelte compiute dall'Unione Europea nel percorso verso la costruzione di un modello sociale europeo, sembrano voler valorizzare proprio questa prospettiva, come risulta ad esempio dal riferimento, formulato dal Consiglio di Lisbona del 2000, al *welfare state* come "fattore produttivo".

Coerentemente, adottando questa prospettiva, i paragrafi 1.2 e 1.3 sono dedicati allo studio del rapporto tra capitale e competitività, da un lato, e *welfare state*, dall'altro, da un punto di vista sia teorico che di comparazione internazionale.

Nel paragrafo 1.2 vengono posti a confronto i principali sistemi di istruzione

Il *welfare state* e la competitività economica

primaria, secondaria e universitaria sulla base di una molteplicità di indicatori. La globalizzazione e la rapidità delle innovazioni hanno reso necessario prestare maggiore attenzione al rapporto tra capitale umano generico e specifico, mentre l'efficacia e l'efficienza del processo di creazione del capitale umano dipendono dalla formazione professionale, iniziale e continua.

Nel paragrafo 1.3 viene esaminato il ruolo che pubblico e privato svolgono all'interno dei diversi sistemi di istruzione e formazione. La presenza pubblica appare, ovunque, piuttosto estesa e si manifesta in vari modi: nella fissazione di regole o di obblighi, nel finanziamento o nell'erogazione dei servizi. Con riferimento all'istruzione primaria e secondaria, in tutti i paesi l'operatore pubblico fissa livelli minimi di istruzione e contribuisce in modo decisivo alla spesa. Permangono, però, significative differenze su aspetti non secondari, a iniziare da quelli relativi ai rapporti con gli operatori privati. Anche con riferimento alla formazione professionale, soprattutto quella iniziale, la presenza dell'operatore pubblico è generalmente molto estesa, sebbene i suoi compiti e i suoi rapporti con il privato siano diversamente strutturati. Queste differenze possono incidere sensibilmente sull'efficacia e l'efficienza dei sistemi di produzione del capitale umano. In particolare, le diverse soluzioni incidono sulla capacità di evitare, da un lato, il pericolo di sottoinvestimento che si manifesta in presenza di finanziamento privato e, dall'altro, i rischi di errori nella produzione di capitale umano, che è elevata quando la programmazione è affidata all'operatore pubblico.

Un tema di particolare rilievo è quello delle forme della concorrenza all'interno del pubblico e tra pubblico e privato. La comparazione internazionale mostra rilevanti differenze tra sistemi europei continentali e sistemi di tipo anglosassone e la ricerca delle forme migliori della competizione, capaci di combinare efficienza ed equità, appare ancora non conclusa. La questione non riguarda soltanto l'istruzione secondaria ma anche, e forse soprattutto, quella universitaria; con riferimento a quest'ultima vengono presentati gli interessanti progetti di cui si sta discutendo nel Regno Unito e in Australia.

Infine, vengono illustrate le difficoltà che occorre superare per giungere a una valutazione pienamente soddisfacente del capitale umano e della salute, riconducibili principalmente alla rilevanza della dimensione qualitativa e alla multidimensionalità delle conseguenze meritevoli di valutazione economica, e i tentativi di risolverle.

1.1 Il *welfare state* come fattore produttivo

1.1.1 Spesa sociale e competitività. Questioni teoriche

I rapporti tra *welfare state* e competitività dei sistemi economici sono, da qualche anno, al centro di intensi dibattiti. Come si è osservato anche nella edizione dello scorso anno di questo Rapporto[1], la crescente integrazione economica internazionale ha reso la questione assai più rilevante di quanto essa non fosse in passato.

Infatti, in un contesto caratterizzato da un'elevata mobilità dei fattori produttivi e da rapidi mutamenti nelle condizioni tecnologiche e di mercato, il *welfare state* rischia di apparire come un freno alla capacità di singole imprese e di interi sistemi economici di competere, con prospettive di successo, in un'arena sempre più globalizzata.

Si teme che il *welfare state* con il suo sistema di garanzie, potrebbe costituire un ostacolo alla indispensabile flessibilità che dovrebbe manifestarsi, secondo la più diffusa opinione, a diversi livelli e dovrebbe consentire rapidi adattamenti nelle mansioni e facili movimenti tra imprese oltre che tra settori produttivi.

Si teme anche, e forse soprattutto, che il *welfare* possa incidere in modo diretto e negativo sulla competitività di prezzo determinando un aggravio di costi che, nei paesi ove prevalgono forme di finanziamento contributivo, ricadono principalmente sul costo del lavoro.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, viene spesso richiamato il pericolo che la crescente integrazione economica possa condurre a forme di *dumping* sociale e a gare al ribasso nelle politiche di protezione. L'argomento si basa sull'osservazione che i paesi in cui i costi del *welfare* sono minori finiscono per godere di un vantaggio che può manifestarsi o sotto forma di maggiore competitività delle loro merci – quindi come conquista di quote crescenti del commercio internazionale – o come capacità di attrarre investimenti produttivi – quindi come delocalizzazione degli apparati produttivi dei paesi con più generose forme di protezione sociale.

La rapidissima crescita economica di paesi come la Cina o l'India, peraltro i più popolosi al mondo, ha di recente riproposto con forza questi argomenti. Le quote di commercio internazionale conquistate, soprattutto in settori maturi, dalla Cina hanno assunto dimensioni rilevanti, al punto che sono state avanzate proposte di protezione commerciale che avrebbero il significato di un blocco del processo di globalizzazione. Sebbene non sia l'unico fattore, l'assenza di uno sviluppato sistema di *welfare* e della sicurezza - intesa in molti sensi: da quella sulle condizioni di lavoro a quella contro rischi sociali di vario genere - ha favorito questo processo. In un nuovo equilibrio internazionale, più armonico e più avanzato anche sul piano sociale, dovrebbe essere prevista una diffusione ai paesi in via di sviluppo delle più importanti istituzioni del *welfare* introdotte da tempo nella quasi totalità dei paesi occidentali. Ciò, avrebbe, tra i suoi effetti positivi, anche quello di limitare i rischi che il processo di crescita di quei paesi si accompagni a incrementi molto marcati nelle disuguaglianze interne.

Anche tenendo conto di questa prospettiva è necessario interrogarsi in modo approfondito sui rapporti tra *welfare* e competitività, toccando – oltre quelle già menzionate – altre questioni rilevanti. A questo tema è dedicato in modo specifico il presente capitolo, ma molti riferimenti saranno effettuati anche più avanti nel corso di questo Rapporto. Due sono le questioni sulle quali occorre soffermarsi e che verranno trattate in questo paragrafo e in quello successivo.

La prima si riferisce al fatto che a fronte dei costi generati dal *welfare* vi sono – o, almeno, vi possono essere – rilevanti benefici che incidono non soltanto sul benessere di molti individui, ma anche sulle stesse capacità di crescita e sulla competitività dei sistemi economici.

La seconda questione si riferisce alla possibilità che gli elementi di rigidità di cui il *welfare* può essere responsabile, siano in larga misura dipendenti dalla struttura che esso assume, la quale – anche tenendo conto dei benefici di cui si è detto in precedenza – può essere modificata in senso più favorevole alla competitività economica e alla crescita.

I benefici del *welfare state* sono stati individuati soprattutto nella riduzione della esposizione della

(1) In particolare nel paragrafo 1.4.2.

popolazione a diverse categorie di rischio. Come si è sostenuto in dettaglio anche nel Rapporto del 2002, il *welfare state* è potenzialmente in grado di ottenere questi benefici in modo efficiente, superando i problemi nei quali si imbatte la soluzione assicurativa di tipo privato sul terreno dell'efficienza allocativa, e non soltanto dell'equità.

Questi benefici, molto rilevanti sotto il profilo del benessere sociale, possono avere anche effetti positivi nel promuovere la crescita e la competitività economica. Ciò avviene se la protezione da taluni rischi, essendo assicurata anche a soggetti che altrimenti ne resterebbero esclusi favorisce, da parte di questi, atteggiamenti maggiormente propensi all'inserimento nel mercato e al suo sviluppo. È questo il motivo per il quale l'assistenza può essere in un rapporto di complementarità e non di conflittualità con il mercato e la competitività. L'esame dei modi nei quali questo settore è organizzato a livello internazionale, condotto nel Capitolo 2, permetterà di precisare meglio questa affermazione. Come esempio si consideri l'importanza che può assumere l'assistenza alle madri nel favorire il loro ingresso e la loro permanenza nel mercato del lavoro.

Un effetto indiretto sulla competitività può provenire anche dalla riduzione delle disuguaglianze che il *welfare* contribuisce a realizzare. La ricerca su questi temi è oramai molto ricca e si dispone di molteplici argomenti teorici e di vaste evidenze empiriche per poter sostenere che la riduzione delle disuguaglianze tende a favorire, non a ostacolare, la crescita economica.

Inoltre – e, forse, soprattutto - il *welfare* produce beni e servizi che contribuiscono in modo decisivo a elevare la produttività del sistema economico e la qualità dei suoi prodotti. Sotto questo profilo, esso è in grado di sostenere un modello di competitività che non poggi in modo esclusivo sulla compressione dei costi.

In questo Capitolo e nell'intero Rapporto verrà dedicata molta attenzione ai sistemi di istruzione e di formazione, in base alla considerazione che qui viene prodotto il capitale umano indispensabile per imboccare un percorso di sviluppo basato sulla produttività e sulla qualità. Anche la sanità verrà considerata alla luce dei suoi effetti sulla produttività, in modo da porne in evidenza aspetti spesso trascurati.

Per i paesi avanzati la scelta di puntare su percorsi di crescita e su strategia competitive basati sulla produttività e la qualità appare obbligata.

In particolare, il capitale umano permette di affrontare i processi di specializzazione nel commercio internazionale, puntando su una strategia di competizione sulla qualità, piuttosto che sul prezzo. In altre parole, di fronte all'emergere, nella scena internazionale, di paesi a basso costo della manodopera, un aumento del capitale umano consente di specializzarsi nella produzione di beni e servizi dall'alto contenuto tecnologico, evitando una corsa al ribasso sui salari e, in generale, sul costo del lavoro.

La possibilità che i paesi avanzati competano soltanto sui costi con i paesi in via di sviluppo è del tutto remota. Se si tentasse questa strada, difficilmente l'esito potrebbe essere diverso dall'interruzione del processo di globalizzazione, per effetto di inevitabili spinte protezionistiche. Dunque, perché l'integrazione economica internazionale non conosca severe battute d'arresto è essenziale che i paesi avanzati – e, soprattutto, l'Europa – compiano scelte molto precise a questo riguardo. La diffusione delle migliori istituzioni del *welfare* occidentale ai paesi in via di sviluppo, alle quali si è fatto cenno, potrebbe contribuire – se si riuscisse a favorirla - alla realizzazione di un nuovo equilibrio, nel quale sia molto elevato il numero dei "vincitori".

In base a questa logica si può affermare che nei paesi avanzati la crescita e la competitività dipendono dalla capacità di produrre in quantità adeguate e in modi efficienti alcuni essenziali "beni collettivi", tra i quali rientrano l'istruzione, la sanità e anche la ricerca. Le istituzioni del *welfare*, opportunamente adeguate, sono le più idonee a questo scopo. Nella valutazione complessiva del rapporto tra *welfare* e competitività non si possono trascurare questi aspetti. Essi ci permettono, infatti, di concludere che, almeno potenzialmente, il *welfare* è un fattore produttivo indispensabile per rafforzare le capacità competitive dei paesi avanzati.

1.1.2 L'importanza della struttura del welfare state

Una conseguenza immediata delle considerazioni appena svolte è che la struttura del *welfare* svolge un ruolo importantissimo nel permettere la conciliazione tra questa istituzione e la competitività economica.

Parlando di struttura si intende fare riferimento sia al modo nel quale la spesa sociale si ripartisce tra le diverse funzioni, sia alle forme nelle quali i singoli comparti di attività rilevanti a questo fine vengono organizzati, sia, infine, al modo nel quale la spesa sociale viene finanziata.

Questi aspetti sono molto rilevanti anche sotto altri profili. Malgrado ciò, talvolta essi rischiano di restare oscurati dalla tendenza del dibattito a concentrarsi sulla questione delle dimensioni complessive del *welfare.*

Nella prospettiva di rafforzare le capacità competitive dei sistemi economici – senza, per quanto è possibile, violare alcuni fondamentali principi di equità – la struttura del *welfare* dovrebbe essere maggiormente orientata verso la produzione di beni collettivi che riescono sia a promuovere la competitività sia a migliorare le prospettive di coloro che sono collocati sui gradini più bassi della scala sociale.

Il ruolo che l'istruzione ai vari livelli e la formazione possono svolgere a questo riguardo è molto importante, come risulterà dalle pagine che seguono.

Il riferimento alla struttura del *welfare* coinvolge anche questioni di efficienza. Si è già affermato che il *welfare* gode di alcuni vantaggi sul terreno dell'efficienza allocativa nei confronti del mercato per quello che riguarda la produzione di alcuni beni e servizi. In particolare, è possibile evitare talune forme particolarmente severe di selezione avversa e, con riferimento ai beni pubblici, è possibile limitare i rischi di comportamenti opportunistici che danno luogo al fenomeno noto come *free riding.* Ciò non vuol dire, però, che non vi siano rischi di altri tipi di inefficienza all'interno del *welfare*, che, traducendosi in costi crescenti, possono esercitare un effetto di freno sulle capacità competitive del sistema.

È dunque necessario poter compiere le scelte organizzative e produttive che minimizzano il costo necessario per ottenere determinate quantità di beni e servizi. In molti casi il problema è complesso, a causa delle stesse difficoltà di definizione e misurazione dei risultati, come si vedrà discutendo di istruzione e, in modo ancora più evidente, di sanità.

È tuttavia indubbio che, sia nell'organizzazione dei servizi, sia nel loro finanziamento possono essere compiute scelte che minimizzano i pericoli delle più diffuse forme di inefficienza, le quali molto spesso riguardano la debolezza degli incentivi. A questo proposito un accurato esame delle soluzioni prescelte dai diversi paesi, secondo la metodologia adottata già nelle precedenti edizioni di questo Rapporto, può fornire indicazioni molto utili. Inoltre, è necessario riconoscere che, rispetto a numerose questioni, tra intervento pubblico e mercato possono crearsi positive complementarità piuttosto che insuperabili contrapposizioni. Il dibattito sulle forme di concorrenza compatibili con l'erogazione efficiente ed equa di alcuni servizi pubblici costituisce una buona esemplificazione di quanto si è affermato. Anche quest'anno, il Rapporto si sofferma a lungo su queste tematiche, affrontandole in particolare con riguardo all'istruzione secondaria e a quella universitaria.

Pertinente, a questo proposito, è anche il tema del decentramento e del federalismo. Questa è, in definitiva, una scelta che incide sulle modalità di organizzazione e di finanziamento dei servizi del *welfare*. Un *welfare* strutturalmente più decentrato è maggiormente in grado di rispondere alle esigenze della competitività economica, sempre salvaguardando l'equità? A questa domanda si cercherà di dare risposta nei paragrafi che seguono. Ma, come in molti altri casi, sarà decisivo il modo nel quale il decentramento viene attuato, anche in relazione alle sue implicazioni redistributive che possono essere molto profonde.

1.1.3 Il modello europeo e la concezione "produttiva" del welfare

Fare in modo che il *welfare* sia un vero e proprio fattore produttivo è molto importante anche nella prospettiva della costruzione di un modello sociale europeo. In realtà molte sono le difficoltà da superare perché lo stesso possa affermarsi. Le diversità tra paesi sono notevoli e rischiano di ampliarsi

ulteriormente con il processo di allargamento, anche se – come si vedrà nel Capitolo 2 – l'Europa ha tempestivamente avviato un processo volto a favorire la convergenza dei nuovi entranti, almeno rispetto ad alcuni elementi fondamentali.
In effetti, come indicato da diversi studi[2], i paesi dell'allargamento hanno in genere tenuto conto nelle linee di riforma delle politiche sociali e dei loro sistemi di *welfare* dei principi generali che caratterizzano le strategie europee. Tuttavia, come si è detto, il modello sociale europeo non è statico ed è ben lungi dall'essere omogeneo. Alcuni elementi comuni, però, possono essere facilmente individuati. Ad esempio, di fronte a problemi in larga misura simili, come l'invecchiamento della popolazione, la concorrenza su scala globale, i cambiamenti nel mercato del lavoro e nel ruolo della famiglia, i sistemi di protezione sociale dei paesi membri dell'UE hanno subito una crescente pressione che li ha spinti a ricercare una via per adattarli al nuovo contesto.
In tale ricerca, oltre al ruolo centrale assegnato allo sviluppo delle risorse umane, la protezione sociale è stata considerata alla stregua di un vero e proprio fattore produttivo che concorre alla crescita e che rafforza le capacità competitive dei sistemi nel loro insieme. A livello di Unione Europea, molto significative a questo riguardo, sono le dichiarazioni del Consiglio di Lisbona del 2000, ove si fa esplicito riferimento al *welfare* come fattore produttivo.
Il ruolo centrale assegnato al capitale umano, comporta però che sia garantita la sostenibilità finanziaria dei sistemi e rende altresì necessario modificare alcuni schemi di funzionamento della protezione sociale per adattarli ai mutamenti della società, affinché, in particolare, non vi siano forme di intervento che ostacolino l'inserimento lavorativo o non promuovano adeguatamente l'inclusione sociale.
Il dibattito in corso sulle riforme dello stato sociale è dovunque molto acceso e passa attraverso tutti gli interventi già effettuati o in corso di attuazione nei diversi paesi, sia che riguardino le pensioni, la sanità o le azioni di contrasto della povertà. Tra sistemi nazionali persistono larghe differenze, che a loro volta sono basate su realtà economiche, sociali e culturali molto diverse.
Per queste ragioni, le politiche del lavoro e della protezione sociale rimangono ancora essenzialmente di competenza degli Stati membri. La cooperazione europea in quest'area, come si è detto, ha però già assunto un ruolo di rilievo e tende sempre di più ad avvalersi del metodo di coordinamento aperto, che sarà oggetto di approfondita analisi soprattutto nel Capitolo 2.
La molteplicità degli elementi in gioco impedisce di formulare previsioni attendibili sul modello di stato sociale che si affermerà a livello europeo. Va, tuttavia, nuovamente ricordato che lo sforzo sembra essere proprio quello di rendere massime le capacità del *welfare* di agire come fattore produttivo; ovvero come elemento che favorisce la competitività dei sistemi economici senza imporre costi elevati in termini di equità.

1.2 Il capitale umano e la competitività

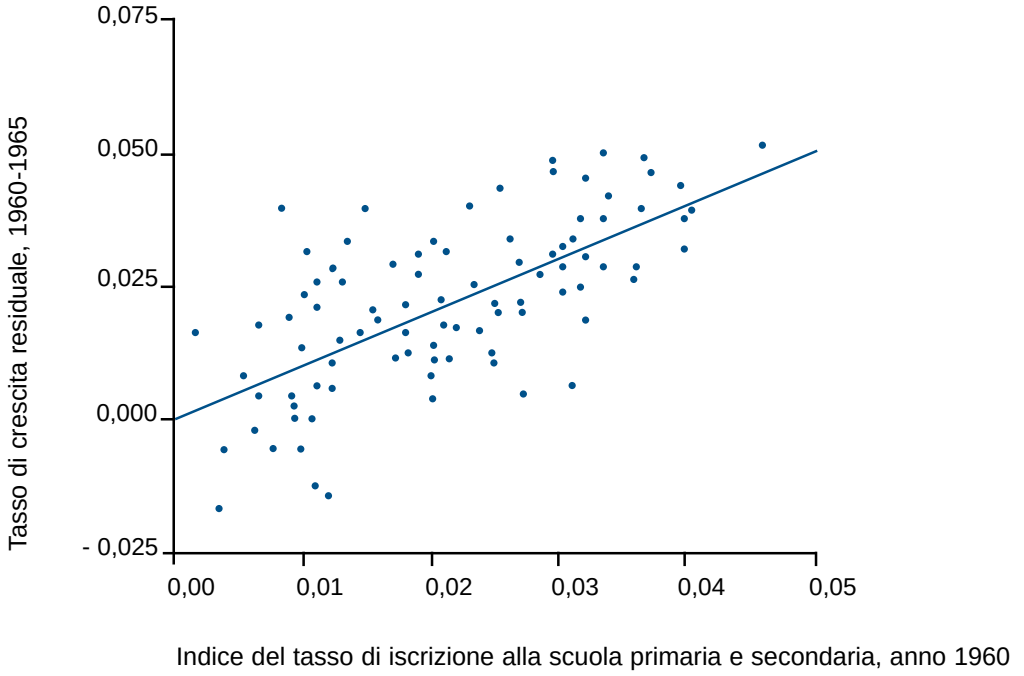
1.2.1 Capitale umano, crescita economica e performance individuale

L'interesse della teoria economica per l'istruzione deriva dal fatto che essa gioca un ruolo rilevante sia nel determinare il successo individuale sul mercato del lavoro sia nel dotare un paese del capitale umano necessario per la crescita e lo sviluppo.
Le nuove teorie della crescita endogena hanno portato al superamento della visione secondo cui il tasso di crescita di lungo periodo dell'economia dipende da fattori esogeni e hanno dato notevole risalto al capitale umano quale fattore di sviluppo.
Esistono due approcci alternativi per analizzare il legame tra istruzione e crescita. Secondo il primo, riconducibile ai contributi di Becker[3] e Lucas[4], è l'accumulazione di capitale umano a guidare la crescita. In base a questa visione, le differenze nei tassi di crescita riscontrati in diversi paesi sono imputabili alle differenze nei tassi di accumulazione di capitale umano. Per il secondo, invece, iniziato da Nelson e Phelps[5], non è l'accumulazione ma il livello di capitale umano a determinare la crescita:

(2) Vedi ad esempio: Phare/Consensus (1999).
(3) Becker, G. S. (1964).
(4) Lucas, R. E. (1988).
(5) Nelson, R. e Phelps, E. (1966).

maggiore è il livello del capitale umano disponibile all'interno di un paese, superiori sono le capacità di innovare e adottare le tecnologie più produttive, più elevato è il tasso di crescita.
L'evidenza empirica derivata all'interno della modellistica macroeconomica sembra suffragare maggiormente la seconda visione: l'altezza del capitale accumulato è più rilevante del ritmo al quale questo si espande. Il grafico 1.1, tratto da Barro[6], fornisce una semplice rappresentazione del legame tra crescita e capitale umano. Esso riporta la correlazione parziale tra livelli iniziali di istruzione e tasso di crescita *pro capite* non spiegato da altre variabili economiche, per un campione di 98 paesi.
Poiché il canale tramite cui l'istruzione influenza la crescita dell'*output* è quello della capacità di innovare, un'ulteriore conclusione cui giunge questa letteratura è che l'istruzione secondaria e

Grafico 1.1 - Rapporto tra crescita e capitale umano



universitaria hanno un impatto molto più forte sulla crescita di quanto non accada per l'istruzione primaria.
L'istruzione, intesa nel senso più ampio, è anche un fondamentale fattore di competitività e la sua rilevanza, per i paesi avanzati, è certamente aumentata con la globalizzazione e con i processi di cambiamento tecnologico in atto.
La globalizzazione implica un aumento della competitività nei mercati dei beni e dei servizi, da cui deriva la necessità per le economie avanzate di rafforzare l'attenzione alla qualità dei prodotti, di perseguire con intensità innovazioni di prodotto e di processo, di aumentare la propria flessibilità a livello micro e macroeconomico, di incrementare i livelli di produttività al fine di poter sostenere i livelli salariali e, con essi, il finanziamento dei sistemi di *welfare*.
Inoltre, il cambiamento tecnologico e organizzativo delle strutture produttive intervenuto negli ultimi decenni del secolo scorso non solo ha indotto una sostituzione pervasiva delle tecnologie preesistenti, generando parallelamente ampi fabbisogni di nuove professionalità, ma ha, più profondamente, mutato il paradigma tecnologico e organizzativo e imposto un più rapido passo del cambiamento stesso, che tende a divenire continuo nel tempo. A riprova della rilevanza di queste trasformazioni si

(6) Barro, R. (1991).

indietro torna all'indice avanti

consideri che esse hanno contributo in misura determinante alla crisi e al tramonto del modello di produzione fordista, vale a dire il modello tecnico-economico dominante nel secolo scorso e, in particolare, durante la sua *golden age*.
Questi cambiamenti incidono sia sull'importanza del sistema dell'istruzione e della formazione nel suo complesso sia sulle migliori modalità per organizzarlo. Essi rendono, ad esempio, necessari interventi formativi per la popolazione lavorativa di età più avanzata – rafforzati, in questo, dal processo di invecchiamento della popolazione e dagli stessi più elevati livelli di istruzione. Più precisamente, nel nuovo scenario la formazione professionale non appare più circoscrivibile a una fase *una tantum*, precedente l'ingresso del lavoratore nel mondo del lavoro, ma corrisponde a un'esigenza continua nel corso della vita lavorativa[7]. Essa, inoltre, presuppone una preparazione di base ampia e polivalente, acquisita prevalentemente attraverso percorsi di tipo scolastico di livello elevato, che fornisca in primo luogo una spiccata capacità di apprendimento spendibile in tutte le successive occasioni di formazione. Istruzione e formazione professionale, pertanto, non rappresentano più canali paralleli, destinati a fornire competenze mirate a distinti segmenti del mercato del lavoro. In particolare, la formazione, non ha più la funzione di recuperare i soggetti con difficoltà scolastiche, ma costituisce un complemento necessario quasi per ogni livello di istruzione e per ogni fascia professionale. Istruzione e formazione divengono complementari nella produzione del capitale umano richiesto dai processi di sviluppo.

1.2.2 Istruzione secondaria e istruzione universitaria: confronti internazionali

I confronti internazionali sul livello di istruzione risultano problematici per diversi motivi, a cominciare da quelli relativi all'identificazione del prodotto da misurare. A tale riguardo, una prima possibilità consiste nell'utilizzare come misura indiretta del capitale umano, e come *output* del processo educativo, il numero di anni di istruzione conseguiti o i tassi di completamento dell'istruzione primaria e secondaria.
In base a questa procedura, il primo dato degno di nota è che in Italia il numero di individui che ha completato l'istruzione secondaria è molto inferiore alla media Ocse. Per la popolazione di età compresa fra i 25 e i 64 anni solo il 43% degli italiani ha completato un percorso di studi secondario superiore, contro l'88% degli Stati Uniti, l'83% del Giappone e il 64% della media dei paesi Ocse. Nel 2001, su 100 italiani 22 hanno conseguito come titolo massimo la licenza elementare e 33 la licenza di scuola media inferiore, contro una media dei paesi Ocse di 15 e 19 rispettivamente.
Queste differenze si riducono per le coorti di popolazione più recenti, ma restano complessivamente marcate. Ad esempio, per gli individui di età compresa fra 25 e 34 anni, il 57% degli italiani ha ultimato almeno la scuola secondaria superiore, contro l'85% della Germania, l'88% degli USA e il 74% della media Ocse. Il mancato conseguimento di un titolo di studio può essere causato sia dal basso tasso di iscrizione che da un elevato tasso di abbandono. In Italia, il 3,6% degli studenti non completa la scuola dell'obbligo e quasi il 9% degli iscritti alla secondaria superiore non conclude il ciclo di studi. Il basso tasso d'iscrizione e l'elevato tasso di abbandono degli studenti italiani non sono necessariamente indicatori di disagio economico-sociale; al contrario, in alcune aree del paese economicamente più dinamiche, l'interruzione degli studi è associata alla scelta di intraprendere un'attività lavorativa.
Nel dibattito sull'istruzione, in particolare nei paesi sviluppati, l'attenzione si è ultimamente spostata dalla quantità di istruzione acquisita alla qualità della stessa. È ragionevole pensare che non solo la quantità ma anche la qualità dell'istruzione ricevuta sia una variabile fondamentale nel definire le potenzialità di crescita di un individuo o di un'economia. Rimane aperta la questione di come misurare la qualità dell'istruzione. A tale riguardo, è stato recentemente intrapreso uno sforzo considerevole al fine di fornire indicatori attendibili di qualità del capitale umano, sia a livello di singolo paese che internazionale.

(7) Sui problemi che si pongono nel delimitare la natura e i contenuti della formazione, anche rispetto all'istruzione, e, in particolare, sull'accezione di formazione iniziale e formazione continua si veda l'Appendice a questo capitolo.

Uno dei progetti più recenti è il programma PISA 2000 (*Program for International Student Assessment*), che ha coinvolto 32 paesi nel 2000, dei quali 28 membri dell'Ocse, e altri 25 nel 2002. Questo programma propone un *test* standardizzato agli studenti dell'età di quindici anni, teso a valutarne le conoscenze e le capacità di apprendimento con particolare riferimento alla lettura, la matematica e le scienze. Sulla base dei primi risultati disponibili, gli studenti italiani evidenziano una *performance* media nella lettura che li pone al diciannovesimo posto, dopo Finlandia, Stati Uniti, Spagna e immediatamente prima della Germania. La posizione relativa peggiora se si guardano i risultati dei *test* matematici e scientifici. I dati medi per paese nascondono una grande variabilità all'interno di ciascun paese. In particolare, solamente un decimo della variabilità nei risultati del *test* è spiegata dalle differenze fra paesi; i restanti nove decimi rispecchiano invece la grande variabilità della *performance* degli studenti all'interno di uno stesso paese. Una nota di ottimismo sulla qualità degli studenti italiani viene invece da uno studio condotto dall'*International Association for Evaluation of Educational Achievement* sugli studenti delle scuole elementari.

Attualmente, è in corso un ampio dibattito sull'affidabilità degli indicatori di *performance*, il cui interesse trascende quello meramente accademico. La ragione è in parte dovuta all'uso esterno di tali indici, al fine di comparare istituzioni scolastiche e paesi; si pensi, ad esempio, alla possibilità di legare i finanziamenti degli istituti scolastici alla *performance* dei loro studenti, o di valutare scuole pubbliche e scuole private. Occorre notare che, a fronte degli evidenti vantaggi di poter disporre di indici misurabili, questi ultimi presentano alcuni limiti. In questa sede ne ricordiamo due. In primo luogo, essi non permettono di valutare quegli aspetti – coesione sociale, integrazione, maggiore partecipazione alla vita sociale e politica di un paese – che pure possono rientrare a pieno diritto nelle finalità di un sistema d'istruzione. Il punto acquista particolare importanza quando questi obiettivi sono, almeno in parte, in conflitto con i miglioramenti qualitativi colti dall'indice stesso. Questo è il caso, ad esempio, della presenza di *peer effects*, di cui si dirà fra breve. In secondo luogo, da un punto di vista pedagogico, l'uso di tali indicatori può incentivare i docenti a focalizzare l'insegnamento sull'acquisizione di competenze maggiormente utili alla soluzione dei *test* standardizzati, a scapito di altri tipi di conoscenze. Queste considerazioni sono necessarie per qualificare le conclusioni degli studi sopra citati.

Da ultimo, possiamo pensare che l'*output* del percorso scolastico in termini di quantità e qualità è, almeno in via indiretta, determinato dalle risorse impiegate. In questo contesto, un indicatore indiretto del livello di capitale umano di un paese sono le risorse complessivamente destinate all'istruzione e la loro ripartizione tra diversi utilizzi. La spesa media per istruzione nei paesi Ocse ammonta, nel 1999, al 3,7% del Pil, con punte del 4,4% in alcuni paesi, quali Francia, Svezia e Svizzera e, dall'altro estremo, la Grecia, con 2,6% del Pil. L'Italia spende in istituzioni scolastiche circa il 3,2% del Pil (tabella 1.1).

Tabella 1.1 - La spesa scolastica totale nel 1999
(valori espressi in percentuale del Pil)

Belgio	n.d.
Francia	4,4
Germania	3,7
Giappone	3,0
Regno Unito	3,7
Italia	3,2
Olanda	3,1
Spagna	3,7
Stati Uniti	3,8
Svezia	4,4
Media Paesi Ocse	**3,6**

Fonte: Ocse (2002)

Evidentemente, la spesa totale è fortemente influenzata dal numero di fruitori dei servizi scolastici, a sua volta determinato dal prodotto fra popolazione in età scolare e tasso di frequenza. I dati precedenti sono quindi il risultato di fattori demografici, scelte politiche – quale, ad esempio, la durata della scuola dell'obbligo, che accresce i tassi di frequenza – e scelte individuali. Un importante indicatore che permette di astrarre da queste considerazioni è la spesa per studente in istituzioni scolastiche. L'esame di questa grandezza mostra, ad esempio, come l'Italia abbia una spesa *pro capite* maggiore rispetto alla media Ocse per tutti i cicli di studio (tabella 1.2).

Tabella 1.2 - Spesa in istruzione per studente, 1999 (1)

	a) Istruzione primaria	b) Istruzione secondaria inferiore	c) Istruzione secondaria superiore	d) Istruzione secondaria (inferiore e superiore)
Belgio (2)	3.952			6.444
Francia	4.139	6.657	7.766	7.152
Germania	3.818	4.918	10.107	6.603
Giappone	5.240	5.612	6.460	6.039
Regno Unito	3.627			5.608
Italia	5.354	6.206	6.741	6.518
Olanda	4.162	5.747	5.575	5.670
Spagna (2)	3.635			4.864
Stati Uniti (2)	6.582			8.157
Svezia	5.736	5.678	6.077	5.911
Media Paesi Ocse	**4.148**	**5.210**	**5.919**	**5.465**

(1) Spesa annua per studente in istituzioni scolastiche per livello di istruzione, basata su equivalenti a tempo pieno, in dollari USA equivalenti convertiti usando il Ppa $.
(2) I dati della colonna b) e c) sono compresi nella colonna d).
Fonte: Ocse (2002)

Per tenere conto della ricchezza relativa di ciascun paese, l'Ocse utilizza la spesa per studente rapportata al prodotto interno lordo *pro capite*. In media, la spesa per l'istruzione primaria è il 19% del Pil *pro capite*, per la secondaria inferiore è il 23% e per la secondaria superiore il 28%. Vale la pena notare come in Italia si spenda relativamente di più in istruzione primaria e secondaria inferiore rispetto agli altri paesi; la spesa per studente, rapportata al Pil *pro capite*, in istruzione secondaria superiore è approssimativamente il 27%, più elevata dell'analogo per istruzione primaria, contro un dato medio Ocse del 47% e punte del 150% per la Germania.

Tabella 1.3 - Numero di studenti per insegnante negli istituti pubblici e privati per livello di istruzione, 2000

	a) Istruzione primaria	b) Istruzione secondaria inferiore	c) Istruzione secondaria superiore	d) Istruzione secondaria
Belgio (1)	15,0			9,7
Francia	19,8	14,7	10,4	12,5
Germania	19,8	15,7	13,9	15,2
Giappone	20,9	16,8	14,0	15,2
Regno Unito	21,2	17,6	12,5	14,8
Italia	11,0	10,4	10,2	10,3
Olanda (1)	16,8			17,1
Spagna (1)	14,9			11,9
Stati Uniti	15,8	16,3	14,1	15,2
Svezia	12,8	12,8	15,2	14,1
Media Paesi Ocse	**17,7**	**15,0**	**13,9**	**14,3**

(1) I dati della colonna b) e c) sono compresi nella colonna d).
Fonte: Ocse (2002)

Un indicatore utile per valutare la spesa in istruzione è il numero di studenti per classe, riportato nella tabella 1.3. Da essa si nota come in Italia il numero di studenti per insegnante sia minore della media Ocse per tutti e tre i livelli di istruzione e, in assoluto, uno dei più bassi del mondo.
Le retribuzioni medie degli insegnanti – calcolate in dollari statunitensi e convertite secondo la parità dei poteri d'acquisto – in Italia risultano essere inferiori alla media Ocse e caratterizzate da una dinamica particolarmente piatta.
Alla situazione dei sistemi di istruzione superiore si può guardare utilmente mediante il riferimento comparativo – internazionale e dinamico – a una varietà di indicatori quantitativi, illustrativi, da varie angolature, di aspetti demografici, occupazionali e funzionali propri del *modus operandi* del sistema universitario. L'analisi sarà necessariamente limitata ai principali indicatori, ai maggiori paesi industriali e a un limitato orizzonte temporale.
Il confronto è condotto utilizzando, in relazione alla disponibilità dei dati, due diverse definizioni del campo dell'istruzione superiore. Il riferimento è sempre alla classificazione messa a punto dall'Unesco (l'*International Standard Classification of Education*, risalente al 1997 e nota come Isced 1997[8]) dove possibile, si utilizza una definizione più circoscritta, nella quale rientrano unicamente gli studi di tipo universitario in senso stretto[9]; altrimenti viene utilizzata una definizione più ampia, nella quale rientra la generalità degli studi superiori[10].
Nella tabella 1.4 sono riportati, con riferimento a un gruppo di principali paesi industrializzati, i valori di due primi indicatori, relativi alla diffusione del possesso di un titolo di studio universitario all'interno della popolazione e della forza lavoro. Questi indicatori sono interpretabili come riflettenti la diffusione del possesso di conoscenze e capacità avanzate all'interno della popolazione e, rispettivamente, della forza lavoro: ossia anche, in via di approssimazione, come rappresentativi della disponibilità ed effettiva utilizzazione di una forza lavoro altamente qualificata.
In ragione delle differenze, intercorrenti tra paesi, nell'organizzazione e durata dei programmi di studio, i dati che figurano nella tabella consentono un confronto unicamente di prima approssimazione. In particolare, è da rilevarsi la relativa brevità – triennale – dei corsi che portano al titolo di *bachelor* nei paesi anglosassoni e alla *licence* in Francia; altrove, la durata minima dei corsi universitari tende a essere più elevata, da quattro anni in su (così, per esempio, in Italia, nell'anno 2001 preso in considerazione e prima della riforma dei corsi di laurea intervenuta successivamente).
In ogni caso, però emergono differenze importanti e significative. Le situazioni dei diversi paesi si dispongono secondo una graduatoria nettamente scandita: gli Stati Uniti mostrano il grado più elevato di diffusione del possesso di un titolo di studio universitario; seguono a notevole distanza, su valori simili, Giappone, Regno Unito, Spagna e Svezia; ancora più distanziate sono le posizioni di Francia e Germania; tra i paesi considerati, l'Italia figura in ultima posizione.
Nella tabella 1.5 è illustrato lo sviluppo delle iscrizioni all'università che ha avuto luogo nel corso del quinquennio 1995-2000. È posta in evidenza l'influenza delle due circostanze determinanti, vale a dire la variazione della consistenza della popolazione di riferimento e la variazione dei tassi di iscrizione.

Tabella 1.4 - Individui in possesso di un titolo di studio universitario (Isced-5A) all'interno della popolazione e della popolazione e della forza lavoro (età 25-64 anni), 2001
(valori percentuali)

	Francia	Germania	Giappone	Italia	Regno Unito	Spagna	Stati Uniti	Svezia
Laureati in % della popolaz.	12	13	19	10	18	17	28	17
Laureati in % della forza lav.	13	16	22	13	20	21	31	18

Fonte: Ocse (2002)

(8) Cfr. Unesco (1997) e, per ulteriori elementi, Ocse (1999a).
(9) Ossia quelli che tale classificazione ricomprende nella denominazione di istruzione terziaria di tipo A o Isced-5A, includendovi i programmi di studio di impianto accademico, di durata non inferiore a tre anni a tempo pieno, a esclusione dei programmi di ricerca.
(10) Ossia, in aggiunta ai precedenti, anche i programmi di durata inferiore ai tre anni e di contenuto tecnico, pratico o professionale – istruzione superiore di tipo B o Isced-5B – e i programmi di ricerca – formazione avanzata alla ricerca o Isced-6.

La prima ha operato sempre come fattore di depressione delle iscrizioni. La seconda, al contrario, come fattore di lievitazione delle stesse. Come effetto combinato, si sono avute diminuzioni delle iscrizioni in Germania e, in misura più contenuta, in Francia, mentre negli altri paesi si sono avuti invece aumenti, per altro molto differenziati. Di un certo interesse sono i casi di Spagna e Svezia: in entrambi questi paesi, infatti, si sono avuti incrementi ragguardevoli dei tassi di iscrizione, che testimoniano di un processo ancora vigoroso di diffusione della partecipazione all'istruzione universitaria, pur in presenza – in particolar modo nel secondo paese – di livelli già molto avanzati di sviluppo di questa, comparativamente e in assoluto.

Tabella 1.5 - Sviluppo delle iscrizioni universitarie (Isced-5A), 2000
(indice 1995 = 100)

	Francia	Germania	Giappone	Italia	Regno Unito	Spagna	Stati Uniti	Svezia
Variazione delle iscrizioni risultante da:	98	95	n.d.	103	112	120	n.d.	122
– Variazione della popolazione di riferimento	91	89	n.d.	n.d.	97	93	n.d.	95
– Variazione dei tassi di iscrizione	107	107	n.d.	n.d.	115	129	n.d.	129

Fonte: Ocse (2002)

Nella tabella 1.6 è illustrata la partecipazione femminile all'istruzione superiore. Soltanto in Germania essa risulta inferiore a quella maschile; tra gli altri paesi, la Svezia si distingue per una partecipazione femminile estremamente elevata. Risulta capovolta, in questo modo, la prevalenza maschile che ancora pochi lustri fa caratterizzava i processi di iscrizione all'università; questa della femminilizzazione della partecipazione agli studi universitari può essere considerata a pieno titolo una delle trasformazioni più significative tra quante hanno interessato il settore.

Tabella 1.6 - Partecipazione femminile all'istruzione superiore (Isced-5A, 5B e 6), 2001
(iscritti di sesso femminile in rapporto a quelli di sesso maschile = 100)

Francia	Germania	Giappone	Italia	Regno Unito	Spagna	Stati Uniti	Svezia
118	93	n.d.	125	117	112	n.d.	139

Fonte: European Commission (2002d)

La tabella 1.7 si rivolge alla considerazione di alcuni aspetti del funzionamento del sistema universitario. Allo scopo vengono utilizzati, secondo una pratica consueta, vari indicatori sintetici costruiti mettendo a confronto la numerosità degli iscritti e laureati con quella di popolazioni di riferimento (le definizioni sono specificate in calce alla tabella). Questi indicatori – occorre avvertire – sono di senso convenzionale. Nel caso del primo, terzo e quarto indicatore, le grandezze messe in rapporto non sono precisamente omogenee, in ragione delle divergenze tra durata effettiva e durata legale delle carriere di studio. Nel caso del secondo indicatore, la classe di età 20-29 anni, presa a riferimento, è tale da riflettere in maniera soltanto parziale le iscrizioni all'università, che vedono in genere una presenza significativa di gruppi di età inferiore, e tanto più laddove l'età legale di accesso all'istruzione superiore è più bassa (Regno Unito e Stati Uniti in particolare).
Dalla tabella emerge un quadro molto variegato. In primo luogo, i valori del tasso di ingresso sono molto differenziati tra i due estremi della situazione tedesca, dove questo è di poco inferiore a un terzo del totale, e di quella svedese, dove raggiunge invece i due terzi; la situazione tedesca si caratterizza in effetti per un ritardo notevole rispetto alle situazioni (e, all'origine di queste tendenze) che si sono prodotte negli altri paesi; la situazione svedese, pur eccezionale, può essere vista come indicativa di un potenziale molto elevato di diffusione dell'accesso all'università.
In secondo luogo, il tasso di partecipazione all'istruzione universitaria (con riguardo alla classe di età 20-29 anni) presenta valori che vanno da poco meno di un quinto a un terzo della popolazione interessata. Di per sé, la considerazione di questo indicatore segnala una notevole diversità di

situazioni; sul piano esplicativo, occorre per altro rilevare la varietà – e variabilità – delle circostanze determinanti, che chiamano in causa l'età di accesso all'università e la durata, legale ed effettiva, degli studi.

In terzo luogo, il tasso di sopravvivenza presenta anch'esso valori assai differenziati. Esso tende a essere più elevato nei paesi dove i corsi di studio di base (di primo livello) sono, generalmente o in prevalenza, di durata più breve, in particolare triennale; fa però eccezione a questo la Germania, dove i corsi di base sono di durata più estesa (il *diplom* richiede cinque anni), e tuttavia il tasso di sopravvivenza si pone a un livello alquanto elevato.

Infine, in quarto luogo, il tasso di completamento assume i suoi valori più elevati nel Regno Unito e, in misura minore, negli Stati Uniti, come conseguenza del combinarsi di valori elevati sia del tasso di ingresso sia del tasso di sopravvivenza. Può essere interessante notare come i valori molto prossimi – e notevolmente bassi nel confronto internazionale – di Germania e Italia abbiano spiegazioni differenti: in Germania, sono la conseguenza della combinazione di un tasso di ingresso ridotto con un tasso di sopravvivenza elevato; in Italia, della combinazione opposta.

Tabella 1.7 - Indicatori di funzionamento del sistema universitario (Isced-5A), 2000
(valori percentuali)

	Francia	Germania	Giappone	Italia	Regno Unito	Spagna	Stati Uniti	Svezia
Tasso di ingresso (1)	37	30	39	43	46	48	43	67
Tasso di partecipazione (2)	19	24	n.d.	19	24	24	21	33
Tasso di sopravvivenza (3)	59	70	94	42	83	77	66	48
Tasso di completamento (4)	25	19	31	18	37	n.d.	33	28

(1) Rapporto percentuale tra il numero degli iscritti per la prima volta al primo anno di corso e la consistenza della popolazione nella classe di età corrispondente.
(2) Rapporto percentuale tra il numero degli iscritti appartenenti alla classe di età 20-29 anni e la consistenza della popolazione nella stessa classe di età.
(3) Rapporto percentuale tra il numero dei laureati e il numero degli iscritti per la prima volta al primo anno di corso *n* anni prima, con *n* pari alla durata legale
(4) Rapporto percentuale tra il numero dei laureati e la consistenza della popolazione di età pari a quella tipica di conclusione degli studi.
Fonte: Ocse (2002)

La tabella 1.8 offre un'ulteriore informazione relativamente al funzionamento dei sistemi di istruzione superiore. Vi è riportato il valore mediano dell'età degli iscritti, e subito si notano l'altezza dei valori relativi a Germania, Italia e Svezia e la distanza che questi presentano rispetto quelli propri degli altri paesi, in particolare il Regno Unito; c'è in questo il riflesso di varie circostanze concorrenti, l'età più elevata di accesso all'università, la maggiore lunghezza dei corsi di laurea di base, e infine (in ragione dei ritardi negli studi e in particolare in Italia) la maggiore lentezza delle carriere di studio.

Tabella 1.8 - Età mediana degli iscritti. Istruzione superiore (Isced 5A, 5B e 6), 1999-2000

	Francia	Germania	Giappone	Italia	Regno Unito	Spagna	Stati Uniti	Svezia
Età mediana	21,6	25,4	n.d.	24,4	20,9	22,2	n.d.	24,4

Fonte: European Commission (2002d)

Nella tabella 1.9 sono riportati vari indicatori relativamente all'andamento e all'ammontare della spesa per l'istruzione superiore. Nell'ordine, essi informano circa la variazione occorsa alla spesa totale nel corso del quinquennio 1995-99 e, con riguardo al 1999, al peso percentuale della spesa sul Pil, al peso della spesa per studente sul Pil *pro capite*, e infine al peso della spesa pubblica sulla spesa totale.

Nel quinquennio preso in considerazione, la spesa totale è rimasta sostanzialmente stazionaria soltanto nel Regno Unito; negli altri paesi essa è invece aumentata, per altro in misura molto variabile, tra i due estremi del 4% in Germania e del 24% in Spagna. I due indicatori della spesa totale sul Pil e della spesa per studente sul Pil *pro capite* individuano l'Italia come paese con la spesa più bassa, e all'opposto la Svezia e gli Stati Uniti come paesi con la spesa più elevata; le posizioni intermedie presentano un notevole allineamento dei valori del primo indicatore, e invece (in ragione delle differenze nel peso della popolazione studentesca sulla popolazione totale) una certa variabilità nei valori del secondo. La spesa pubblica è poco al di sotto del 50% del totale in Giappone e negli

Stati Uniti, mentre nei paesi europei raggiunge l'80-90%, con l'eccezione del Regno Unito dove si colloca poco al di sopra del 60%; può essere interessante notare come la spesa pubblica pesi su quella totale in misura assai differenziata nei due paesi, Stati Uniti e Svezia, dove quest'ultima è più elevata.

Tabella 1.9 - Indicatori della spesa per l'istruzione superiore (Isced-5A, 5B e 6), 1999
(indice 1995 = 100, valori percentuali)

	Francia	Germania	Giappone	Italia	Regno Unito	Spagna	Stati Uniti	Svezia
Variazione della spesa totale a prezzi costanti	108	104	111	116	101	124	n.d.	116
Spesa totale in % del Pil	1,1	1,1	1,0	0,8	1,1	1,1	2,3	1,7
Spesa per studente come % del Pil *pro capite*	34	42	41	32	41	30	57	61
Spesa pubblica come % della spesa totale	86	91	44	80	63	74	47	88

Fonte: Ocse (2002)

Questo confronto internazionale sembra confermare l'opinione, piuttosto diffusa, secondo cui i sistemi universitari dell'Europa continentale – e in particolare, come si vedrà, quello italiano – tendono a presentare numerosi aspetti di malfunzionamento, tra loro concatenati, e rilevabili, in particolare, attraverso il confronto con i paesi di tradizione anglosassone. Infatti, riassumendo, questi ultimi paesi si caratterizzano per sistemi universitari che, rispetto a quelli dei primi, tendono ad attrarre frazioni più elevate della popolazione uscente dalla scuola secondaria; a mantenere entro limiti più ristretti i ritardi nelle carriere di studio; a mantenere su livelli più bassi gli abbandoni; a ospitare studenti, e produrre laureati, di età notevolmente più basse.

1.2.3 Istruzione generica e specifica

Una ulteriore importante dimensione per valutare il sistema scolastico di un paese è la distribuzione degli studenti fra tipi di programma. L'Ocse distingue fra programmi professionali, pre-professionali e generali, sulla base del diverso orientamento a offrire preparazione per specifici lavori o percorsi formativi di tipo tecnico. Occorre riconoscere che anche in questo caso le comparazioni internazionali nascondono molteplici problemi. Inoltre, in questo ambito la distinzione fra istruzione e formazione presenta alcune ambiguità, sia dal punto di vista teorico che pratico. Tuttavia, l'importanza del tema da un punto di vista concettuale e le marcate differenze fra paesi ne rendono necessario l'approfondimento.

L'esistenza di differenti tipologie di capitale umano è stata ampiamente riconosciuta dalla teoria economica. Sotto questo profilo, una delle distinzioni più feconde è quella fra capitale umano generico e specifico: il primo si riferisce a quelle competenze utilizzabili in molteplici occupazioni, il secondo indica le conoscenze proprie di un dato lavoro. In altre parole, il capitale umano generico è tale se può essere trasferito da un'occupazione all'altra – e, analogamente, fra percorsi di studi – senza subire importanti perdite di valore. Nella realtà, evidentemente, la linea di demarcazione fra istruzione generica e specifica non è così netta; piuttosto, esiste un *continuum* fra i due casi polari e le conoscenze possono essere specifiche a un'impresa, un settore, un'area. Inoltre, da un punto di vista teorico, la distinzione fra capitale umano generico e specifico non è priva di ambiguità e si sovrappone, almeno in parte, ad altre importanti classificazioni dei processi di accumulazione di capitale umano, quale la distinzione fra istruzione e formazione, fra titoli formali e *on the job training*. Anche nell'ambito del sistema scolastico formale si possono individuare *curricula* caratterizzati da differenti livelli di specificità.

Come mostra la tabella 1.10 sottostante, la media dei paesi Ocse indica una ripartizione approssimativamente equilibrata fra studenti che frequentano corsi di formazione generica, pre-professionale e professionale. Tuttavia esistono forti differenze fra paesi. In questa sede si richiama il dato dell'Italia, in cui solo il 35,7% degli iscritti frequenta corsi di tipo generico.

Tabella 1.10 - Iscrizione alla scuola secondaria superiore perr tipo di programma, 2000

	Studenti per tipo di programma		
	a) Generico	**b) Pre-professionale**	**c) Professionale**
Belgio	33,2		66,8
Francia	42,6		57,4
Germania	36,8		63,2
Giappone	73,9	0,8	25,3
Regno Unito (1)	32,7		67,3
Italia	35,7	39,8	24,6
Olanda	31,7		68,3
Spagna	66,5	0,0	33,5
Stati Uniti	n. d.	n. d.	n. d.
Svezia	51,2		48,8
Media Paesi Oecd	**48,3**	**5,1**	**46,9**

(1) I dati della colonna b) sono compresi nella colonna c).
Fonte: Ocse (2002)

La letteratura economica si è in particolare concentrata sulla contrapposizione Europa-Stati Uniti, trascurando le differenze fra paesi europei e sottolineando la scarsissima presenza di istruzione professionale negli USA. Un altro indicatore utile per valutare la genericità/specificità dei percorsi formativi è dato dal tasso di diplomati in programmi terziari di tipo generico. Di fronte a una media dei paesi Ocse di circa il 26%, gli Stati Uniti presentano un valore dell'indice di 33,2%; l'Italia di circa il 18,1%.

Perché la composizione dei corsi di studio dovrebbe preoccuparci? In termini assolutamente generali, la letteratura economica richiamata all'inizio del capitolo riconosce che l'acquisizione di capitale umano generico consenta una maggior adattabilità del lavoratore, con profonde conseguenze a livello individuale e aggregato.

A livello individuale, gli incentivi al finanziamento dell'istruzione sono distinti per imprese e lavoratori. Nel suo classico contributo, Becker[11] argomenta come l'istruzione generica non verrebbe mai finanziata direttamente dalle imprese, poiché esse non possono appropriarsi degli aumenti di produttività del lavoro che ne derivano. Di conseguenza, i suoi costi devono necessariamente essere sostenuti dall'individuo, o dalla collettività, attraverso il finanziamento pubblico dell'istruzione e della formazione professionale. D'altra parte, non vi sono incentivi per il lavoratore a investire in formazione specifica a un'impresa, poiché la non trasferibilità delle competenze ad altri lavori consentirebbe all'impresa stessa di appropriarsi dei guadagni di produttività.

Va da sé che i differenti tipi di capitale hanno conseguenze divergenti sulla ripartizione dei rischi in periodi di elevata instabilità, che gravano interamente sull'individuo in caso di acquisizione di istruzione specifica.

La scelta fra istruzione specifica e generica può avere importanti effetti anche a livello aggregato. La proporzione di lavoratori provvisti di istruzione generica e specifica viene spesso additata quale possibile causa dei differenti esiti economici fra paesi, e in particolare della peggior *performance* economica dell'Europa rispetto agli Stati Uniti, perlomeno con riferimento agli ultimi due decenni.

L'enfasi viene posta sulla maggiore facilità con cui la forza lavoro può essere riallocata quando questa è caratterizzata da competenze generiche. È possibile argomentare che l'istruzione specialistica incida sulla velocità con cui il progresso tecnologico viene adottato in un sistema economico, con effetti sul tasso di crescita. L'aspetto cruciale alla base del ragionamento è che i lavoratori dotati di istruzione generica sono più adatti a utilizzare le nuove tecnologie. Di conseguenza, sia il tasso di adozione di nuove tecnologie che il tasso di crescita sono maggiori in paesi che dedicano più risorse all'istruzione generica rispetto a quella professionale. L'implicazione è che "un aumento delle sovvenzioni

(11) Becker, G. S. (1964).

indietro torna all'indice avanti

all'istruzione professionale (specifica) a spese dell'istruzione generica riduce la crescita"[12]. Questo effetto risulta tanto più rilevante quanto più rapidi sono i mutamenti tecnologici.
Le considerazioni fin qui svolte inducono a ritenere che l'abbondanza di capitale umano generico faciliti la mobilità dei lavoratori, l'adozione di nuove tecnologie e, in ultima analisi, promuova un miglior funzionamento del mercato del lavoro e una maggiore crescita economica.
Tuttavia, occorre qualificare le precedenti conclusioni. In particolare, la predisposizione di programmi di formazione continua, discussi nei capitoli sulla formazione del presente Rapporto, può essere vista come sostituto dell'istruzione generica, al fine di consentire una maggiore adattabilità del lavoratore alle nuove tecnologie e combattere l'obsolescenza delle competenze. Recentemente alcuni autori hanno avanzato l'ipotesi che differenti combinazioni fra istruzione specifica e generica interagiscano con altri aspetti del mercato del lavoro e strumenti dello stato sociale, in modo da dare origine a equilibri multipli. Estevez-Abe *et al.*[13] argomentano, per esempio, che la decisione individuale di investimento in istruzione specifica o generica dipende anche dalle aspettative di durata del rapporto di lavoro. In altri termini, le conoscenze specifiche verrebbero maggiormente premiate in quei sistemi economici caratterizzati da rapporti di lavoro relativamente stabili nel tempo; al contrario, là dove la probabilità di licenziamento fosse elevata, un'istruzione generica aumenterebbe le possibilità di nuovo impiego del lavoratore. L'opzione tra istruzione generica e specifica dipende allora dai regimi di protezione dell'impiego – (Rpi) – e dagli strumenti di protezione del reddito in caso di disoccupazione, caratteristici di ogni paese. In quest'ottica, l'interazione tra politiche di istruzione e formazione e strumenti assistenziali e assicurativi è di estremo rilievo.

1.2.4 Rendimenti dell'istruzione universitaria e benefici della formazione

Il legame tra istruzione e *performance* lavorativa individuale è oggetto di studio da parte della letteratura microeconomica che si concentra su come l'istruzione, insieme alle capacità individuali e al *background* familiare, contribuisca a definire il successo sul mercato del lavoro. La maggior parte degli studi empirici – condotti su dati individuali – conclude che un anno addizionale di istruzione comporta significativi aumenti salariali. Ad esempio, negli Stati Uniti, essi sono pari a circa il 10%. In mercati del lavoro caratterizzati da una compressione salariale più forte, il vantaggio si manifesta in termini di maggiore probabilità di occupazione. Va ricordato anche che l'istruzione può generare un rendimento sociale misurabile non solo in termini di un tasso di crescita più elevato ma anche in termini di una maggiore coesione sociale, minore criminalità, minore ricorso all'assistenza, più intensa partecipazione alla vita sociale e politica di un paese. Questi effetti possono essere considerati come esternalità positive associate alla decisione individuale di istruirsi.
Il problema dei rendimenti si pone, tuttavia, in modo particolare con riferimento all'istruzione universitaria, rispetto alla quale sono necessari approfondimenti. La tabella 1.11 riprende alcune valutazioni effettuate a questo riguardo dall'Ocse, distinguendo, da un lato, tra rendimenti privati e rendimenti sociali e, dall'altro, tra popolazione maschile e femminile.

Tabella 1.11 - Rendimenti dell'istruzione superiore (Isced 5A, 5B e 6), tassi di rendimento interno, 1999-2000
(valori percentuali)

		Francia	Germania	Giappone	Italia	Regno Unito	Spagna	Stati Uniti	Svezia
Rendimento privato	M	12,2	9,0	7,5	6,5	17,3	n.d.	14,9	11,4
	F	11,7	8,3	6,7	n.d.	15,2	n.d.	14,7	10,8
Rendimento sociale	M	13,2	6,5	6,7	7,0	15,2	n.d.	13,7	7,5
	F	13,1	6,9	5,7	n.d.	13,6	n.d.	12,3	5,7

Fonte: Ocse (2002)

I valori riportati nella tabella sono quelli dei tassi interni di rendimento, calcolati sulla base dei differenziali nei flussi dei benefici e costi monetari (privati o sociali) tra istruzione secondaria e

(12) Krueger, D. e Kuman, K. B. (2002).
(13) Estevez-Abe, M., Iversen, T. e Soskice, D. (2001).

istruzione superiore. Ai fini del calcolo, i benefici sociali sono fatti pari a quelli privati, secondo una procedura approssimativa ma forse obbligata, a causa della difficoltà di tener conto, da una parte, delle divergenze tra benefici privati e sociali dovute al disallineamento tra le struttura dei differenziali retributivi e dei differenziali di produttività, e, dall'altra, degli eventuali benefici esterni non economici (come una minore criminalità, migliore salute, maggiore coesione e partecipazione sociale).
I costi sociali sono ottenuti, con una procedura più precisa, correggendo i costi privati in ragione del costo opportunità della frequenza universitaria, in termini di minore apporto alla produzione di reddito, nonché del pieno costo effettivo della fornitura dell'attività formativa (in quanto diversi, il primo, dalla perdita di redditi privati e, il secondo, dalla spesa monetaria privata sostenuta per la frequenza).
Con riguardo ai tassi di rendimento privato, si può notare in primo luogo la loro pronunciata variabilità, dovuta in parte a diversità nelle strutture retributive e in parte a diversità nella durata delle carriere di studio, nel rischio di disoccupazione, nella progressività del sistema tributario, nella misura delle tasse di iscrizione e infine nella misura del sostegno finanziario pubblico. La durata delle carriere di studio assume sempre rilievo notevole, dato che a parità di altre circostanze la frequenza universitaria comporta il sostenimento di costi vivi e, soprattutto, la rinuncia al lavoro e al guadagno (i calcoli alla base dei valori in tabella si appoggiano in effetti su un'ipotesi di completa rinuncia). L'altezza del tasso di rendimento relativo al Regno Unito, e di converso l'esiguità di quello relativo all'Italia, che collocano questi due paesi sulle posizioni estreme all'interno della tabella, trovano una principale ragione proprio nella brevità e, rispettivamente, nella lunghezza delle carriere di studio[14].
Inoltre, si potrà anche notare come i tassi di rendimento dell'istruzione superiore si collochino al di sopra del tasso reale di interesse, rendendo dunque il possesso di un titolo di istruzione superiore un *asset* attraente nel profilo dell'investimento. Un'altra osservazione può riguardare, ancora, la superiorità dei rendimenti ottenuti dalla popolazione maschile rispetto a quella femminile: questa circostanza è presente in tutti i paesi considerati nella tabella ed è prevalente sul piano internazionale, sebbene non manchino eccezioni in altri paesi (ad esempio, in Europa, in Belgio, Norvegia, Olanda e Svizzera). Anche con riguardo a questo aspetto, rilievo determinante ha l'interazione di varie circostanze, inerenti alle differenze tra popolazione maschile e femminile nella partecipazione al lavoro, nelle destinazioni professionali, nei percorsi di carriera, nei livelli retributivi.
Con riguardo ai tassi di rendimento sociale, si può notare come essi tendano generalmente a restare al di sotto di quelli privati. Questo è da ricondursi, fondamentalmente, al fatto che il costo sociale della fornitura del servizio è più alto della spesa privata di frequenza, in conseguenza delle varie e spesso sostanziali misure di sostegno – pubblico e privato – offerte alla frequenza universitaria (tasse di iscrizione al di sotto dei costi di fornitura del servizio, esenzioni dal pagamento di queste medesime tasse, borse di studio, ecc.). Relativamente al caso, atipico, della Francia, la fonte utilizzata non offre spiegazioni. Data la metodologia di calcolo utilizzata, poiché la Francia non differisce dagli altri paesi nel profilo dell'eccedenza del costo sociale di fornitura del servizio sulla spesa privata di frequenza, si deve ritenere che questa eccedenza sia più che controbilanciata da un'altra, di segno opposto, del costo privato connesso alla rinuncia al lavoro e al guadagno sul costo sociale connesso alla minore partecipazione alla produzione.
Uno dei risultati che emerge da questo confronto internazionale è l'apparente capacità dei sistemi universitari nei paesi di tradizione anglo-sassone di premiare l'istruzione universitaria con rendimenti più elevati rispetto al complesso dei sistemi universitari dell'Europa continentale. Si tratta, tuttavia, di una conclusione da prendere con cautela per la non completa attendibilità dei dati e per le diversità dei complessivi sistemi istituzionali.
I benefici della formazione professionale meritano un discorso separato. Sul piano microeconomico essi affluiscono, in gran parte, ai lavoratori che partecipano alla formazione e all'impresa che la realizza. Per i lavoratori, i benefici consistono in un aumento del loro grado di occupabilità, per usare

(14) Ocse (2002b), pp. 125-8.

indietro torna all'indice avanti

un termine ormai entrato nel lessico ufficiale. Questo deriva dalla possibilità, attraverso la formazione iniziale, di perfezionare e valorizzare le conoscenze e le competenze di base acquisite attraverso il proprio percorso scolastico o, ove questo sia stato particolarmente carente, di acquisirne una dotazione minima sufficiente ad accedere a un posto di lavoro. Successivamente, attraverso la formazione continua, lo *stock* di capitale umano può essere adattato e ampliato coerentemente con l'evoluzione, da un lato, delle esigenze della domanda di lavoro derivanti dai mutamenti tecnologici, organizzativi e di mercato e, d'altro lato, con le esigenze del lavoratore derivanti dal suo specifico percorso di vita e professionale. L'occupabilità può anche riflettersi in una maggiore capacità di intraprendere, o di adattarsi a, una mobilità professionale sia essa interna all'impresa o esterna, tra diverse imprese. Inoltre, la formazione, incidendo sulla produttività del lavoratore, può consentire anche aumenti di reddito.

Dal canto suo l'impresa trae dalla formazione tutti i vantaggi derivanti dalla possibilità di disporre di personale qualificato, adattabile a diverse esigenze organizzative e tecnologiche, in grado di interagire e contribuire attivamente alla soluzione di problemi. Si tratta di vantaggi che direttamente o indirettamente, attraverso la qualità dei prodotti e dei servizi, la disponibilità e la prontezza nel realizzare o introdurre innovazioni, la capacità di reagire a variazioni dei mercati, la flessibilità organizzativa e l'efficienza dinamica che ne deriva, finiscono per riflettersi sulla competitività dell'impresa e sul suo sviluppo[15].

Ma una parte dei benefici si estende all'insieme delle imprese operanti in un dato settore o mercato locale del lavoro grazie al fatto che la formazione, nel suo insieme, determina un aumento della quantità e della qualità della forza lavoro qualificata presente e potenzialmente impiegabile. Inoltre, la formazione professionale consente un più efficiente funzionamento del mercato del lavoro, migliorando gli esiti del processo di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, con conseguente riduzione delle componenti frizionali e strutturali di disoccupazione a parità di posti vacanti. Come l'istruzione, quindi, anche la formazione è in grado di generare importanti esternalità positive, al di là dei benefici conseguibili dai soggetti che direttamente vi prendono parte.

Su un piano macroeconomico, la formazione tende a rafforzare gli effetti dell'istruzione sulla competitività e la crescita economica[16]. Infine, tra i benefici della formazione – e, più in generale, dell'istruzione – c'è anche quello di favorire la selezione dei lavoratori attraverso sistemi formali o informali di certificazione. Si tratta di una funzione che, in condizioni di informazione imperfetta e in presenza di una forza lavoro sempre più eterogenea, permette alle imprese significativi risparmi di costo e, quindi contribuisce alla loro competitività.

1.3 Il ruolo del pubblico e del privato

1.3.1 Presenza e compiti del pubblico e del privato. Confronti internazionali

L'istruzione e la formazione sono settori nei quali la presenza pubblica è molto estesa anche se non mancano differenze significative tra paesi, soprattutto per quel che riguarda il modo in cui tale presenza si manifesta.

Con riferimento all'istruzione primaria e secondaria inferiore, i confronti internazionali[17] mettono in evidenza alcune rilevanti regolarità. In primo luogo, è previsto ovunque un periodo di istruzione obbligatoria. Lo studente di un paese appartenente all'Ocse ha in media l'obbligo dell'istruzione fino a sedici anni, anche se con ampie differenze fra paesi[18]. In Belgio, Germania e Olanda, l'istruzione è obbligatoria fino ai diciotto anni; in sette Paesi gli studenti escono dal sistema scolastico a

(15) Black, S. e Lynch, L. (1996).
(16) Scarpetta, S. e Tressel, T. (2002), Brunello, G. (2001a).
(17) I confronti internazionali si basano sui dati Ocse (2002) e sono relativi agli anni 1999 o 2000, quando non diversamente specificato. La classificazione utilizzata è quella dell'*International Standard Classification of Education* (Isced). La nostra analisi riguarda: l'istruzione primaria (Isced1), che inizia in genere fra i cinque e i sei anni e dura quattro/cinque anni; l'istruzione secondaria inferiore (Isced2), tipicamente a un periodo di tre anni, ma che in alcuni paesi si estende per sei anni, che può essere preparatoria al successivo ciclo di studi o condurre direttamente al mondo del lavoro; infine, l'istruzione secondaria superiore (Isced3), che fra i tre cicli è quello che presenta maggiore eterogeneità fra paesi e all'interno di ciascun paese, rispetto ai contenuti e alla durata. In particolare, i programmi possono differire considerevolmente rispetto alla generalità degli insegnamenti impartiti, con percorsi esplicitamente mirati alla preparazione per l'accesso a cicli di studi post-secondari (Isced4 e Isced5), e programmi di tipo più specifico, per il futuro ingresso nel mondo del lavoro.
(18) I dati riportati nel testo si riferiscono al 2000, l'ultimo anno per il quale sono disponibili dati confrontabili.

diciannove anni, ma in tre di questi sette (e precisamente in Danimarca, Finlandia e Norvegia) la durata degli studi scolastici è comunque di dodici anni, visto che gli allievi accedono all'istruzione primaria all'età di sette anni. L'Italia si distingue per un obbligo scolastico particolarmente basso, quattordici anni, oggetto di recenti riforme sulle quali si tornerà in seguito.

Tabella 1.12 - Spesa pubblica e privata in istituzioni scolastiche, 1999

	Istruzione primaria, secondaria e post-secondaria non terziaria		
	Fonte pubblica	Fonte privata	di cui sussidiata
Belgio (Regione fiamminga)	92,7	7,3	n.d.
Francia	92,8	7,2	2,0
Germania	75,6	24,4	0,0
Giappone	91,8	8,2	n. d.
Regno Unito	88,2	11,8	0,0
Italia	98,3	1,7	0,0
Olanda	93,9	6,1	1,0
Spagna	87,9	12,1	0,0
Stati Uniti	90,7	9,3	0,0
Svezia	99,8	0,2	n.d.
Media Paesi Ocse	**92,1**	**7,9**	**0,5**

Fonte: Ocse 2002

Un secondo aspetto degno di nota è che il settore pubblico svolge un ruolo fondamentale nel finanziamento dell'istruzione. In quasi tutti i paesi Ocse l'istruzione dell'obbligo, e comunque l'istruzione primaria e secondaria inferiore, è gratuita e, in generale, fornita dall'operatore pubblico. Si noti, per inciso, che in generale il finanziamento pubblico non si accompagna necessariamente all'erogazione pubblica del servizio. Se si considerano congiuntamente l'istruzione primaria e secondaria[19], nel 1999 la proporzione di spesa coperta con risorse pubbliche ammontava a circa il 92% per la media dei paesi Ocse, non era mai inferiore al 75%, e in molti paesi, fra cui l'Italia, superava il 98%[20] (tabella 1.12). Anche i paesi meno industrializzati presentano un importante coinvolgimento dell'operatore pubblico nel finanziamento dell'istruzione, sebbene quantitativamente inferiore ai paesi Ocse, e comunque al di sopra del 50%. Questo dato può essere affiancato a quello relativo agli studenti iscritti alla scuola privata (tabella 1.13), dal quale si evince come nei paesi Ocse circa il 90% degli studenti delle scuole primarie frequenti la scuola pubblica; la percentuale si riduce per gli iscritti alla scuola secondaria, ma resta superiore all'80%. Il finanziamento dell'istruzione è pubblico, anche in Belgio, dove oltre il 50% degli studenti frequenta scuole private.

In tutti i paesi è forte il coinvolgimento, a livello mondiale, dell'operatore pubblico nel definire i livelli minimi di istruzione e nel finanziarne la spesa. Questa osservazione impone un approfondimento sulle giustificazioni teoriche e sulle possibili conseguenze, in termini di efficienza economica ed equità, dell'intervento pubblico nel settore dell'istruzione.

La presenza dell'obbligo scolastico può essere giustificata sulla base di considerazioni paternalistiche (prevenire la miopia individuale di fronte a un investimento il cui rendimento si manifesta nel medio-lungo periodo) o di efficienza (poiché l'istruzione genera rendimenti non interamente appropriabili da parte del singolo individuo, la scelta di istruzione causa delle esternalità positive che giustificano l'intervento dell'operatore pubblico).

L'obbligo scolastico, come osservato in precedenza, si associa all'offerta gratuita di istruzione da parte dell'operatore pubblico. Questo risponde sia a motivazioni di carattere equitativo – permettere a tutti l'accesso all'istruzione obbligatoria – sia all'osservazione che non esistono mercati di capitali perfetti dove un individuo possa prendere a prestito a fronte dei guadagni futuri che l'istruzione stessa genera. Queste imperfezioni sembrano particolarmente rilevanti con riferimento alla scuola secondaria

(19) Il dato include anche l'istruzione post-secondaria ma non terziaria (Isced4). Per un approfondimento si veda Ocse (2002).
(20) Le differenze più marcate si registrano relativamente al finanziamento dell'istruzione pre-primaria e universitaria, non inclusa nei dati della tabella 1.12.

superiore e all'università: quando l'offerta gratuita viene meno, la scelta di investimento in capitale umano diventa funzione delle risorse finanziarie familiari disponibili per questo scopo.
Questa considerazione richiama l'attenzione sui legami esistenti tra investimento in capitale umano, crescita, disuguaglianza e mobilità o stratificazione sociale e sull'influenza che il finanziamento pubblico o privato dell'istruzione può esercitare su questa relazione. In assenza di finanziamento pubblico dell'istruzione, il reddito familiare contribuisce a determinare quantità e qualità dell'investimento in istruzione – per quanti anni studio e a quale istituzione scolastica mi rivolgo – al di là dell'obbligo. Questo va contro il principio, ampiamente condiviso, secondo cui tutti devono godere di pari opportunità di partecipazione al sistema scolastico: le pari opportunità di accesso sono a loro volta connesse all'idea che debba essere il merito e non il *background* familiare a rappresentare lo strumento primario di selezione sociale. È opinione diffusa che il finanziamento privato a carico delle famiglie generi una maggiore disuguaglianza e una maggiore persistenza delle differenze nel capitale umano e nel reddito. Se la riduzione della disuguaglianza è un obiettivo prioritario dell'operatore pubblico, l'intervento di quest'ultimo è giustificato non solo in termini di regolamentazione e imposizione di principi generali, ma anche attraverso il finanziamento.

Tabella 1.13 - Percentuale di studenti iscritti in scuole pubbliche e private, 2000

	Grado di istruzione								
	Istruzione primaria			Istruzione secondaria inferiore			Istruzione secondaria superiore		
	a) pubblica	b) priv. sussidiata	c) privata	d) pubblica	e) priv. sussidiata	f) privata	g) pubblica	h) priv. sussidiata	i) privata
Belgio	45,6	54,4	0,0	41,9	58,1	0,0	39,9	60,1	0,0
Francia	85,4	14,3	0,2	79,2	19,8	1,0	69,7	16,6	13,7
Germania (1)	97,8	2,2		93,3	6,7		93,2	6,8	
Giappone	99,1	n. d.	0,9	94,4	n. d.	5,6	69,4	n. d.	30,6
Regno Unito	95,3	n. d.	4,7	93,6	0,3	6,1	29,6	67,4	3,0
Italia	93,4	n. d.	6,6	96,5	n. d.	3,5	93,7	0,9	5,4
Olanda	31,4	68,6	n. d.	24,6	75,3	0,2	7,8	90,0	2,2
Spagna	66,6	30,2	3,2	67,1	28,8	3,2	78,9	10,0	11,1
Stati Uniti	88,4	n. d.	11,6	90,1	n. d.	9,9	90,6	n. d.	9,4
Svezia	96,6	3,4	n. d.	97,3	2,7	n. d.	98,0	2,0	n. d.
Media Paesi Ocse	**89,9**	**7,8**	**2,7**	**83,6**	**10,4**	**3,1**	**81,2**	**13,9**	**5,7**

(1) I dati della spesa privata sono ricompresi nella colonna della spesa priv. sussidiata.

Si noti comunque che la gratuità o quasi gratuità dell'istruzione non elimina automaticamente le disuguaglianze nella distribuzione del capitale umano inteso come livello o tipologia dei titoli di studio conseguiti, né le disuguaglianze nei redditi individuali. Numerosi studi empirici a livello nazionale e internazionale concludono infatti che la probabilità di proseguire negli studi e la specifica scelta della scuola sono influenzati dal livello di istruzione dei genitori e dalla classe sociale di appartenenza. Le risorse che l'operatore pubblico destina all'istruzione sono solo uno degli ingredienti o *input* di una ipotetica funzione di produzione di capitale umano, alla quale concorrono comunque il *background* familiare e l'abilità individuale. La domanda è se la quantità di risorse pubbliche e gli utilizzi specifici a cui queste vengono destinate siano appropriati rispetto al fine di garantire le pari opportunità.
Il ruolo del pubblico e i suoi rapporti con il privato e il mercato sono assai più complessi e variegati nel caso della formazione. In Appendice a questo capitolo vengono esaminati, tenendo conto anche di alcuni rilevanti problemi teorici, i diversi sistemi di finanziamento della formazione e di organizzazione dei rapporti tra pubblico e privato. Qui viene presentato un quadro delle caratteristiche istituzionali dei sistemi formativi utilizzati a livello internazionale. La tabella 1.14 fornisce gli elementi per effettuare sinteticamente questo confronto.
Il sistema giapponese è basato sull'impresa, come quelli statunitense e britannico, anche se con caratteri assai differenziati rispetto a questi. In Giappone la formazione si svolge all'interno delle imprese, che ne sostengono anche i costi, con risultati estremamente soddisfacenti in termini di livello e adattabilità delle competenze professionali in possesso della manodopera. Questo sistema presuppone un'istruzione scolastica che fornisca competenze di base generali ed elevate, centrate su

discipline matematiche e scientifiche ma anche sullo sviluppo delle capacità comunicative in grado, tra l'altro, di facilitare il lavoro di squadra.
Lo stretto legame tra istruzione e lavoro determina anche incentivi all'impegno scolastico da parte degli studenti. L'elemento fondamentale che consente al sistema giapponese di superare il rischio di sotto-investimento, che potrebbe essere elevato in un sistema basato sull'iniziativa delle imprese, è

Tabella 1.14 - Sistemi di formazione e loro caratteristiche

Sistema	Paesi	Caratteristiche
Basato sulla fedeltà impresa-lavoratori	Giappone	Ampia attività formativa da parte delle imprese, salari legati all'anzianità, bassa mobilità del lavoro
Volontarista	Stati Uniti, Regno Unito	L'iniziativa della formazione è dei singoli lavoratori e delle imprese, offerta formativa decentrata, scarso intervento pubblico (negli USA) sia finanziario sia di coordinamento
Cooperativo	Germania, Austria, Svizzera, Olanda, vari paesi dell'America Latina	Forte cooperazione tra imprese, sindacati e organi pubblici, con certificazione e ruolo centrale dell'apprendistato
Interventista: imposta sulle imprese	Francia	Obbligo di legge a carico delle imprese di un livello minimo di spesa per la formazione fissato in proporzione del monte salari o, in alternativa, di versamento di un'imposta di pari importo
Interventista: offerta pubblica di formazione	Svezia, Norvegia, Danimarca	Finanziamento pubblico della formazione, prevalentemente fornita direttamente da istituti pubblici

costituito dal prevalente ruolo dell'anzianità (*seniority*) che prevede livelli salariali iniziali bassi e poi crescenti con il progredire della carriera. La mobilità dei lavoratori viene, quindi, scoraggiata e ne viene rafforzato il legame di fedeltà tra lavoratore e impresa che è fondamentale per il sistema di formazione professionale. Tradizionalmente le imprese giapponesi nei periodi di bassa attività produttiva anziché ricorrere a sospensioni e licenziamenti intensificano l'attività di formazione dei propri dipendenti.
Oggi questo incontra dei limiti ed è sottoposto a tensioni. Il limite principale è la segmentazione tra le grandi imprese industriali, che utilizzano il sistema descritto, e il vasto settore delle imprese *sub*-fornitrici e di più piccole dimensioni, che si caratterizzano per la maggiore precarietà del lavoro. Le tensioni provengono dalle tendenze verso una maggiore mobilità del lavoro e il ricorso a personale temporaneo da parte delle imprese, che permette di superare l'ostacolo rappresentato dai tempi di maturazione, spesso molto lunghi, dell'investimento in formazione.
Nel caso statunitense e, per alcuni versi anche in quello britannico, il baricentro del sistema è tutto spostato sull'iniziativa delle singole imprese e dei singoli lavoratori. Imprese e lavoratori si trovano a decidere autonomamente i propri investimenti formativi, al di fuori di pressioni istituzionali, e potendo contare su un'offerta formativa multiforme e articolata. Per questo sono indicati anche come sistemi volontaristi. Caratteristica precipua del sistema statunitense è, quindi, il decentramento dell'offerta formativa e l'autonomia dei singoli istituti e centri formativi a livello locale, con una distinzione piuttosto debole tra percorsi scolastici e professionali, tra formazione formale e informale. L'intervento pubblico è limitato in termini di spesa, oltre che di coordinamento istituzionale. Esso si esaurisce nell'offerta di alcuni programmi formativi mirati a componenti svantaggiate di popolazione. Manca, di riflesso, un sistema di certificazione la cui validità sia sufficientemente riconosciuta a livello nazionale. Il sistema formativo sembra, quindi, replicare l'organizzazione del sistema scolastico. Un sistema formativo così strutturato, inoltre, riflette e amplifica le differenze nella forza lavoro già determinate dal ventaglio dei livelli di istruzione, con una polarizzazione tra i segmenti inferiori, che

possono usufruire di volumi di formazione ridotti, e quelli più alti per i quali, invece, il sistema formativo produce risultati di eccellenza[21].
Questa strutturazione si può spiegare con le dimensioni e la varietà interna del sistema economico statunitense ma, soprattutto, con il ruolo storicamente svolto dai flussi di immigrazione, quasi un sostituto della formazione, sui quali il sistema produttivo si è basato per soddisfare le proprie esigenze di manodopera. Questo sistema, se da un lato gode della flessibilità permessa dai meccanismi competitivi del mercato del lavoro, d'altro lato sembra esposto ai fallimenti cui va incontro il mercato nella fornitura delle competenze professionali.
Nel sistema cooperativo – applicato non soltanto dalla Germania ma anche, in vario grado, da Austria, Svizzera, Olanda e da vari paesi dell'America Latina – l'attività formativa è decisa e realizzata, così come nel caso giapponese, dall'impresa. In questo caso, però, il rilievo generalmente riconosciuto alla formazione dei lavoratori fa sì che si instauri una stretta interazione tra associazioni imprenditoriali, sindacati dei lavoratori e autorità pubbliche. Inoltre, a differenza di quanto avviene nel caso giapponese, la formazione non è caratterizzata in termini specifici all'impresa ma ha piuttosto una valenza professionale, essendo legata a un mestiere o professione, così da risultare compatibile anche con la mobilità del lavoro.
Ancora diverso è il caso della Francia, forse il primo paese ad aver sviluppato, accanto a una formazione iniziale assorbita nel sistema scolastico, un sistema di formazione continua. Quello francese è un caso particolare di sistema formativo basato sull'intervento pubblico. Fissando un'imposta a carico delle imprese che non dimostrino di aver speso in formazione almeno un determinato ammontare minimo di risorse, calcolato in proporzione al monte salari corrisposto al proprio personale, lo Stato si propone di assicurare che le imprese contribuiscano stabilmente all'investimento in formazione, della quale si riconoscono alcuni caratteri tipici di un bene pubblico locale[22]. Tale sistema va incontro ad alcuni dei limiti già richiamati in precedenza esaminando le caratteristiche dell'intervento pubblico nella formazione professionale, tra i quali l'aggravio del costo del lavoro e la possibilità di distorsioni generate dai meccanismi previsti dalla legge.
Infine, il sistema della Svezia e di altri paesi nordici, rappresenta un sistema in cui l'iniziativa della formazione professionale è largamente caricata, anche in forma di erogazione diretta, sulle strutture pubbliche, e, dal punto di vista finanziario, sul bilancio pubblico, con livelli di spesa in rapporto al Pil assai elevati. Peraltro, già nel corso degli anni '90 anche questo sistema ha chiaramente mostrato i propri limiti derivanti, in primo luogo, dalla difficoltà di collegare in misura adeguata la formazione ai fabbisogni delle imprese, e, in secondo luogo, dagli elevati costi.
In conclusione, occorre sottolineare che questi modelli sono, in vario grado, sottoposti a tensioni determinati dai mutamenti più volti ricordati nello scenario internazionale e nelle modalità di produzione. Ciò rende difficile esprimersi sulla loro attuale funzionalità[23].

1.3.2 Ruolo e forme della concorrenza

In tutti i paesi industrializzati, l'operatore pubblico è fortemente coinvolto nella spesa per istruzione. Vi sono, però, importanti differenze: la spesa pubblica può essere destinata a finanziare direttamente istituzioni scolastiche pubbliche, o a finanziare istituzioni scolastiche private; in questo secondo caso, occorre distinguere fra finanziamenti diretti alle istituzioni private e trasferimenti alle famiglie. La tabella 1.15 sottostante mostra, per alcuni paesi, l'importanza relativa di queste tre voci di spesa. Occorre, comunque, cautela nell'interpretazione di questi dati; in particolare, i dati sono distorti per il fatto che non tengono conto delle agevolazioni fiscali per le spese in istruzione, la cui rilevanza è molto diversa tra paesi.
Per la media dei paesi Ocse il 3,5% della spesa pubblica è costituita da trasferimenti indiretti al

(21) Bit (1998).
(22) Greenhalgh, C. (1999).
(23) Ad esempio, negli anni '80 e forse anche dopo, i sistemi tedesco e giapponese venivano additati come esempi di successo e come modelli da imitare, in opposizione ai casi statunitense e britannico che, al contrario, erano indicati come casi meno soddisfacenti se non di vero e proprio fallimento formativo. Oggi non appare così facile formulare un giudizio di questo genere.

settore privato, tipicamente attraverso il finanziamento delle rette scolastiche. Circa il 10% della spesa pubblica è invece destinata al finanziamento diretto delle istituzioni private. La tabella mette in luce

Tabella 1.15 - Ripartizione percentuale della spesa pubblica in istruzione, 1999

	Istruzione primaria, secondaria e post-secondaria, non terziaria		
	Spesa pubblica diretta in istituzioni pubbliche	Spesa pubblica diretta in istituzioni private	Spesa pubblica indiretta e trasferimenti al settore privato
Belgio	44,9	54,7	0,4
Francia	83,0	13,3	3,7
Germania	85,4	7,9	6,7
Giappone	96,5	3,5	0,0
Regno Unito	78,7	21,1	0,2
Italia	93,7	5,4	0,9
Olanda	21,9	77,0	7,4
Spagna	85,5	13,5	1,0
Stati Uniti	99,7	0,3	n. d.
Svezia	83,7	2,7	13,6
Media Paesi Ocse	**87,0**	**9,9**	**3,5**

Fonte: Ocse (2002)

profonde differenze fra paesi. Per esempio, il finanziamento pubblico alle istituzioni private è pressoché assente negli Stati Uniti; al contrario, in Olanda meno del 22% della spesa pubblica è destinata al finanziamento degli istituti pubblici. Rispetto alla media dei paesi Ocse, l'Italia presenta un minore finanziamento delle istituzioni private e, in misura proporzionalmente maggiore, minori trasferimenti; tale voce rappresenta meno dell'1% della spesa pubblica.

Questi dati evidenziano come non esista un nesso scontato fra fornitura e finanziamento pubblico dell'istruzione. Infatti, anche in presenza di forme di finanziamento prevalentemente pubblico (e progressivo) dell'istruzione, vi sono modalità di fornitura che consentono di non discriminare fra istituti pubblici e privati.

Da un punto di vista teorico, l'esistenza di trasferimenti, diretti e indiretti, agli istituti privati è strettamente legata ai possibili vantaggi di introdurre forme di competizione fra sistema scolastico pubblico e privato. Gran parte della letteratura di riferimento ha avuto origine negli Stati Uniti, in seguito alla preoccupazione di contrastare il declino dei rendimenti scolastici e accrescere il livello qualitativo dell'istruzione. Nel dibattito economico e politico ha acquistato ampio rilievo la possibilità di finanziare l'istruzione attraverso i *voucher*, dei sussidi personali e non negoziabili, vincolati all'acquisto dei servizi educativi. Nelle convinzioni dei suoi proponenti, i vantaggi di un sistema di *voucher* consistono nella facoltà che danno alle famiglie di scegliere fra scuole pubbliche e private; la potenziale concorrenza generata forzerebbe il Governo a migliorare le scuole pubbliche, al fine di conservare la propria utenza[24].

Sono tuttavia necessarie alcune qualificazioni, che si vanno ad aggiungere a quelle relative agli effetti allocativi e distributivi della concorrenza in generale (Box 1). In primo luogo, gli istituti privati hanno spesso maggior facoltà di selezionare i propri studenti. Ciò può dare origine a fenomeni di *cream skimming*, o scrematura del mercato, che consiste nella selezione della porzione più remunerativa della domanda, in base al reddito e/o alla qualità degli studenti, attraverso, ad esempio, *test* di ammissione. In quest'ultimo caso, e in presenza di un'esternalità positiva della qualità media degli studenti sui processi di apprendimento individuali (noto in letteratura come *peer group effect*), possono verificarsi fenomeni di vera e propria stratificazione socio-culturale. Fenomeni di segregazione possono verificarsi anche in presenza di scuole confessionali, o in base a forme di discriminazione razziale.

(24) Friedman, M. (1997).

Questo aspetto è di particolare importanza nella misura in cui al sistema di istruzione siano associate finalità di integrazione e coesione sociale[25].
In secondo luogo, l'introduzione di un sistema di *voucher* può avere distinti effetti sulla spesa per istruzione complessiva e sulla sua componente pubblica e privata. Trascuriamo, per semplicità, le complesse relazioni di equilibrio economico generale (si pensi, ad esempio, agli effetti sugli stipendi dei docenti, sui costi medi delle scuole, sull'efficienza amministrativa), e ammettiamo che l'introduzione di un sistema di *voucher* conduca a un incremento di efficienza nel medio-lungo periodo, con conseguente riduzione della spesa complessiva per istruzione. Tuttavia, l'effetto immediato porta a un aumento del finanziamento pubblico a settori della popolazione che in precedenza non avevano optato per la scuola pubblica. L'effetto netto sulla spesa pubblica per istruzione è quindi incerto[26].
In conclusione, il dibattito economico ha messo in luce come gli esiti – distributivi e di efficienza – di un sistema di *voucher* dipendano in modo cruciale dalla specifica articolazione del sistema stesso: differenti criteri di eleggibilità, la percentuale delle spese coperte, l'esistenza di limiti superiori e inferiori alla copertura, il rimborso dei costi di trasporto, la possibilità da parte degli istituti di selezionare gli studenti, possono dare origine a risultati allocativi e redistributivi molto diversi[27]. In generale, l'evidenza empirica sembra indicare che un programma di *voucher* scolastici su larga scala non genera guadagni sostanziali nella qualità dell'istruzione, mentre può dar luogo a fenomeni di stratificazione sociale e risultare dannosa per gli studenti più svantaggiati[28]. Questi argomenti verranno ripresi con esplicito riferimento alle caratteristiche istituzionali di alcune esperienze di buoni scuola in Italia.

Box 1 – La concorrenza nel settore dell'istruzione

Un'importante caratteristica del sistema dell'istruzione concerne gli elementi di concorrenza che lo caratterizzano, sia esso interamente pubblico, privato o misto pubblico/privato. L'idea è che la possibilità di scegliere la scuola presso cui iscriversi instauri una competizione tra istituti, il cui risultato ultimo potrebbe essere quello di un miglioramento dell'efficienza del sistema nel suo complesso. Da un punto di vista teorico, due sono i riferimenti essenziali: il Primo Teorema dell'Economia del Benessere, secondo il quale, sotto determinate ipotesi, un mercato perfettamente concorrenziale conduce a una soluzione economicamente efficiente; il principio di sussidiarietà, secondo cui solo la fornitura decentrata di un servizio consente di adattarlo alle preferenze eterogenee dei potenziali fruitori.
Questi elementi sostanziano l'affermazione precedente sugli effetti positivi della concorrenza nel mercato dell'istruzione e, al tempo stesso, ne individuano l'ambito di applicazione. Infatti, la teoria economica suggerisce alcune condizioni che devono essere soddisfatte affinché il (quasi)-mercato dell'istruzione operi efficientemente. Senza pretesa di esaustività, ricordiamo:

- l'efficienza produttiva: la dimensione degli istituti scolastici deve essere tale da collocarli in una regione di efficienza produttiva. Nella misura in cui la concorrenza presuppone un elevato numero di scuole, essa può contrastare con il rispetto dell'efficienza produttiva;
- l'assenza di asimmetrie informative: l'utente deve essere in grado di riconoscere le caratteristiche del servizio offerto da ciascun istituto. Quest'aspetto è estremamente importante, perché in presenza di asimmetrie informative nulla assicura che la competizione all'interno del mercato dell'istruzione si svolga lungo la dimensione qualitativa, con effetti benefici in termini allocativi. Al contrario, la competizione potrebbe avvenire sulla quantità di diplomi elargiti, con

(25) È significativo, in questo contesto, che il primo esperimento di *school-voucher* negli USA – quello di Milwaukee – escludesse le scuole confessionali. Sul punto v. *amplius* il rapporto Inpdap 2002, par. 1.5.1.
(26) Bisogna inoltre tenere conto dei costi amministrativi che un sistema di buoni scuola presumibilmente comporta. Levin, H. M. e Driver, C. E. (1997) calcolano che, per gli Stati Uniti, il passaggio a un sistema di *voucher* aumenterebbe del 25% i costi dell'istruzione pubblica.
(27) Si veda, ad esempio, Blaug, M. (1987), che distingue tra sei tipi di *voucher*; si veda anche Neal, D. (2002) e la bibliografia ivi riportata.
(28) Cfr. Ladd, H. F. (2002).

conseguente abbassamento del livello qualitativo. Pratiche quali *standards* qualitativi, esami di Stato, presenza di esaminatori esterni, misure di *performance* dei singoli istituti vanno interpretati come tentativo di ridurre i problemi di informazione dell'utente circa la qualità del servizio offerto dagli istituti;

- l'irrilevanza dei costi di trasporto e del mercato immobiliare nella scelta di istruzione: questi possono di fatto limitare la mobilità dei fruitori del servizio e dare origine a fenomeni di segregazione[29];
- la capacità di offrire prodotti differenziati per aree geografiche e istituti affinché la possibilità di scelta della scuola da parte dell'utente sia effettiva. Questo richiede un certo grado di autonomia scolastica. Qualora all'autonomia di spesa e gestionale venisse associata la responsabilità del finanziamento, potrebbero facilmente verificarsi fenomeni di sperequazione geografica nelle risorse.

L'analisi del grado di concorrenza nel settore istruzione richiede anche uno studio accurato delle caratteristiche istituzionali di ciascun paese. Tali aspetti verranno approfonditi in seguito, con riferimento all'esperienza europea e italiana in particolare.

Il tema della concorrenza tra le università occupa un posto di particolare rilievo nel dibattito internazionale, in particolare nei paesi anglosassoni.

Negli Stati Uniti, in ragione della particolare tradizione organizzativa (basata sul decentramento e sull'autonomia delle istituzioni universitarie, pubbliche e private), la concorrenza non rappresenta una novità; in qualche misura, concorrenza vi è stata sempre, lungo varie direttrici, poiché le università intendevano attrarre studenti promettenti, reclutare docenti e ricercatori noti, ottenere donazioni e commesse private consistenti.

Da diverso tempo, tuttavia, negli Stati Uniti si assiste a una rapida intensificazione della concorrenza. Da una parte, è molto aumentata la domanda, espressa dal settore privato, per i servizi di ricerca e consulenza universitaria. Dall'altra, si sono sviluppate nuove forme di offerta di insegnamento e titoli universitari, a opera di università commerciali *for profit*, università aziendali e, ancora, università meramente virtuali. Questi sviluppi sollevano discussioni intense, tra coloro che, in vario modo, esprimono preoccupazioni per gli aspetti di commercializzazione e di spinta verso l'alto dei costi, e quanti sottolineano gli effetti di incentivo all'efficienza e al miglioramento qualitativo dell'insegnamento e della ricerca[30].

Ma di concorrenza oggi si discute intensamente anche altrove. Di questo, offrono significative esemplificazioni i progetti di riforma dell'università che il Governo britannico e quello australiano stanno, rispettivamente, mettendo a punto e avviando a concreta attuazione (Box 2 e 3).

Questi documenti affidano un rilievo centrale alla intensificazione della concorrenza tra le istituzioni universitarie per perseguire vari (e abbastanza simili) obiettivi di efficienza ed equità. Nel Regno Unito, come in Australia, si vuole rafforzare la capacità concorrenziale delle università nazionali *vis-à-vis* di quella di altri paesi (con riguardo ai due aspetti dell'attrazione degli studenti e al reclutamento dei docenti e ricercatori); si vuole far sì che l'offerta formativa espressa dalle università risulti (sul piano della qualità, quantità e contenuti) in linea con le esigenze dell'economia; si vuole allargare l'accesso all'università in favore di fasce ancora largamente escluse (in ragione della provenienza da famiglie a più basso reddito e, in Australia, da gruppi etnici e zone svantaggiate); si vuole che tutto questo avvenga nel rispetto di condizioni di economia dei costi. Per ottenere questi risultati, i due

(29) La Commissione Europea (2000) mette in guardia contro la possibilità che la libera scelta possa dare origine a fenomeni di segregazione e stratificazione degli istituti in base al reddito, alla classe sociale delle famiglie di provenienza, al gruppo etnico di appartenenza.
(30) Cfr. ad esempio, per un ventaglio di posizioni, Association of American Colleges and Universities (2002), Couturier, L. K. (2002), Immerwahr, J. (2002), Bok, D. (2003).

progetti mettono a disposizione, in un breve arco di tempo, ingenti risorse pubbliche addizionali; allo stesso tempo, tuttavia, intervengono in profondità sui meccanismi di finanziamento, talché il sistema universitario sia messo in condizione di poter ottenere maggiori risorse provenienti dal settore privato, e d'altronde le università siano indotte a operare attivamente, in concorrenza tra loro, per procurarsi le risorse finanziarie (pubbliche e private) occorrenti al loro finanziamento.
In entrambi i progetti, la stimolazione della concorrenza non comporta una rinuncia al controllo pubblico delle modalità di funzionamento del sistema universitario. La maggiore concorrenza alla quale si mira non è privata, libera, ma piuttosto è amministrata, determinata, nello sviluppo e proprietà, da incentivi attivati tramite la modulazione dei meccanismi di finanziamento. Per quanto si cerchi di ottenere un maggiore impegno finanziario privato – tramite un ricorso più ampio a tasse di iscrizione, commesse, e donazioni – il finanziamento dell'istruzione universitaria rimane in prevalenza di responsabilità pubblica. D'altronde, i flussi di finanziamento pubblico raggiungono le singole università solo in parte seguendo le scelte di iscrizione degli studenti, in quanto beneficiari di sussidi e prestiti; in parte significativa – e assai rilevante per gli effetti al margine – essi sono distribuiti per decisione centrale, come premio per la qualità della didattica e della ricerca e sulla base di apposite procedure di valutazione.

Box 2 - Il libro bianco britannico sul futuro dell'istruzione superiore (gennaio 2003)
Il governo britannico ha pubblicato nel gennaio 2003 un libro bianco intitolato al futuro dell'istruzione superiore, con la proposta di una impegnativa strategia di riforma del sistema universitario nazionale[31]. Con la pubblicazione di questo documento è stata avviata una procedura di consultazione, che è giunta a conclusione con la fine di aprile dell'anno corrente; presentemente, è in corso la fase di messa a punto delle misure di riforma, che dovrebbe condurre in tempi brevi all'adozione di conseguenti provvedimenti normativi.
Il libro bianco dà un giudizio complessivamente positivo circa la *performance* del sistema universitario britannico, nei due aspetti della funzionalità complessiva e della posizione nel confronto internazionale. Allo stesso tempo, si individuano vari punti di debolezza del sistema, come conseguenza, in parte, della ristrettezza delle risorse finanziarie disponibili, e, in parte, del *modus operandi* del sistema (in primo luogo carente capacità di reclutamento degli iscritti dai ceti meno abbienti, ma poi anche rigidità delle formule organizzative, insufficiente attenzione per le richieste del mercato del lavoro, insufficiente capacità di attrazione di finanziamenti privati). Da queste premesse vengono derivate le principali iniziative di riforma, tra le quali, in posizione saliente:

- una rapida accelerazione dell'impegno finanziario pubblico, con la messa a disposizione di consistenti risorse addizionali (+6% complessivamente, al netto dell'inflazione, nel prossimo triennio);
- un'accentuazione dell'impegno finanziario in favore della ricerca (+30% nel triennio), con contemporanea revisione delle formule di erogazione e – in questo – preferenza per i progetti e i gruppi di ricerca di maggiori dimensioni e per le università e dipartimenti con maggiori tradizioni;
- l'introduzione di meccanismi di incentivazione monetaria della qualità dell'insegnamento e della ricerca;
- la stimolazione dell'iniziativa delle università nella ricerca di fonti di finanziamento private, mediante la concessione di un'ampia autonomia nella fissazione delle tasse universitarie (il solo vincolo essendo quello di un importo massimo di 3.000 sterline – 4.325 euro – all'anno per ciascun studente), e mediante la previsione della possibilità di costituzione, da parte delle università, di propri fondi di dotazione, da alimentarsi mediante donazioni private;

(31) Secretary of State for Education and Skills (2003).

- la revisione delle modalità di sostegno finanziario dell'accesso all'università, con previsione di varie misure rivolte in parte agli studenti provenienti da famiglie a basso reddito (borse di studio, esenzioni dal pagamento delle tasse di iscrizione) e in parte alla generalità degli studenti (prestiti per il pagamento delle tasse di iscrizione, con restituzione tramite il sistema fiscale in dipendenza dell'andamento dei flussi di reddito individuale).

Box 3 - Il progetto governativo australiano di riforma dell'università (maggio 2003)

Nel maggio del 2003 il Governo federale australiano ha reso pubblico un proprio progetto di riforma del sistema universitario, inteso a produrre, nell'arco del prossimo decennio, profonde modificazioni di assetto organizzativo[32].

Alla messa a punto di questo progetto si è giunti a seguito di un riesame della funzionalità dell'organizzazione del sistema universitario, avviato con la pubblicazione di un *overview paper*[33] e proseguito poi con la pubblicazione di alcuni *issue papers* su questioni specifiche e con lo svolgimento di varie procedure di consultazione pubblica.

Nell'*overview paper* si sollevavano numerose questioni in ordine alla sostanza degli obiettivi attribuibili al sistema universitario, alla validità delle formule organizzative in essere, e alla strutturazione di possibili misure di revisione organizzativa. Si giudicava criticamente il funzionamento del sistema in una varietà di profili, che andavano dalla mancanza di istituzioni universitarie di eccellenza, all'uniformità e rigidità dei percorsi di studio, alla difettosità delle garanzie e controlli di qualità, all'insufficiente presenza di studenti provenienti da famiglie a basso reddito, all'eccessivo affidamento al finanziamento pubblico; su queste basi, si offrivano indicazioni, e si chiedevano agli *stakeholders* valutazioni, circa le priorità e le preferibili strategie.

Adesso, nel progetto di riforma, vengono indicate e motivate le linee d'azione che il Governo intende intraprendere. Viene portata in primo piano l'esigenza che al sistema universitario affluiscano maggiori risorse, pubbliche e private; ma a questa indicazione si fa subito seguire l'altra secondo la quale occorrono anche incisivi interventi di modificazione del quadro normativo, della gestione amministrativa e della struttura degli incentivi rivolti ai soggetti operanti nell'università. Sul piano dei contenuti specifici, la riforma intende:

- mettere a disposizione del sistema universitario australiano, nel corso del prossimo decennio, consistenti risorse pubbliche addizionali, 6,9 miliardi di dollari australiani (circa 4,1 miliardi di euro) per il finanziamento della spesa delle università, e 3,7 miliardi di dollari (circa 2,2 miliardi di euro) per il finanziamento dei prestiti agli studenti;
- rivedere i meccanismi di finanziamento delle spese operative delle università non più mediante sussidi globali (*block grants*), determinati su basi storiche, ma mediante sussidi determinati su basi contrattuali, a fronte di impegni, da assumersi da parte delle università, relativamente all'offerta di posti gratuiti per la frequenza a corsi in particolari discipline;
- finanziare la ricerca mediante una combinazione di formule di accesso competitivo ai fondi e formule premianti dei risultati;
- sviluppare varie iniziative di incentivazione dell'insegnamento e della ricerca di eccellenza (costituzione di centri universitari di eccellenza internazionale, incentivazione salariale della ricerca e dell'insegnamento di qualità, ecc.);
- permettere alle università di stabilire le proprie tasse di iscrizione, con possibilità di esenzione ed entro massimali differenziati per gruppi di discipline (tra i due estremi di 3.854 dollari – 2.264 euro – per le discipline dell'educazione e infermieristiche, giudicate di priorità nazionale, e 8.355 dollari – 4.910 euro – per medicina, giurisprudenza e veterinaria);

(32) Commonwealth Department of Education, Science and Training (2003).
(33) Commonwealth Department of Education, Science and Training (2002).

- mettere in opera un sistema di sostegno finanziario dell'accesso all'università basato su una componente selettiva (borse di studio e contributi alle spese per l'abitazione in favore di studenti provenienti da gruppi sociali ed etnici svantaggiati) e una viceversa generalizzata (prestiti agli studenti a copertura della spesa per le tasse di iscrizione);
- procedere a un'incisiva deregolamentazione del sistema universitario, talché a ciascuna università sia consentito di decidere autonomamente le proprie politiche di sviluppo dell'offerta formativa e di reclutamento degli studenti.

1.3.3 La misurazione dei risultati: la qualità dell'insegnamento universitario e della ricerca

Nella prospettiva della concorrenza tra istituzioni universitarie, all'interno dei sistemi nazionali e internazionalmente, assumono rilievo centrale le questioni riguardanti i differenziali di qualità nell'insegnamento e nella ricerca.

La percezione di questi differenziali da parte del pubblico ha effetti importanti di orientamento delle scelte di iscrizione degli studenti, nonché – laddove il finanziamento privato non profit è sostanziale – dei flussi delle donazioni; a sua volta, la valutazione di tali differenziali, a opera di organismi centrali pubblici, è base di riferimento indispensabile all'allocazione competitiva delle risorse finanziarie pubbliche. In generale, d'altronde, la circolazione delle informazioni relativamente a tali differenziali contribuisce plausibilmente a stimolare percorsi virtuosi di emulazione e rincorsa tra le università nel miglioramento delle proprie prestazioni.

Allo stesso tempo, tuttavia, questa materia della valutazione delle università e delle loro attività solleva problemi di metodo – e ovviamente, a valle, di sostanza di risultati – non indifferenti. L'apprendimento e le nuove conoscenze – i prodotti dell'università – non sono riconducibili a una misurazione diretta quanti-qualitativa. Si rende, dunque, necessario il ricorso a indicatori indiretti e di approssimazione (tipicamente, in varia combinazione tra loro, indicatori parziali di qualità dei risultati e indicatori di dotazione di *input*, in quanto, questi ultimi, plausibilmente e tendenzialmente influenti sui risultati).

A esemplificazione di questa situazione, si può fare riferimento a due esercizi di valutazione della qualità condotti rispettivamente negli Stati Uniti e nel Regno Unito, il primo a opera di un settimanale di diffusione nazionale, il secondo per iniziativa governativa (Box 4 e 5). Si tratta di esercizi, infatti, che presentano varie ragioni di interesse: rispondono a obiettivi diversi; adottano, conseguentemente, impostazioni anch'esse diverse; rappresentano, con riguardo ai loro rispettivi campi, esperienze che hanno avuto in avvio valore pionieristico, e che si sono caratterizzate in seguito per processi di revisione progressiva e sostanziale. Questi esercizi, inoltre, hanno costituito esempi ai quali si sono rifatte le esperienze successive, che hanno coinvolto vari altri paesi (tra i quali anche l'Italia, come si noterà in altra parte di questo rapporto).

Entrambi gli esercizi producono indici e graduatorie di qualità. L'esercizio americano intende valutare la qualità complessiva delle istituzioni universitarie; si rivolge al pubblico degli studenti e delle loro famiglie e si propone una funzione informativa. L'esercizio britannico intende valutare la qualità dell'attività svolta dalle strutture di ricerca – tipicamente dipartimenti – operanti all'interno delle università; è utilizzato dagli enti responsabili per ripartire i fondi di ricerca disponibili tra tali strutture (la ripartizione dei fondi per l'attività didattica si appoggia a un processo di valutazione dell'insegnamento e dell'apprendimento condotto separatamente).

Le discussioni che hanno accompagnato nel corso del tempo lo sviluppo di queste esperienze ne hanno individuato via via vari limiti, e ne hanno sospinto i percorsi di evoluzione metodologica. È questo, però, in ragione dell'intrinseca fragilità metodologica della valutazione, un processo alquanto incerto, nel quale taluni problemi, per quanto noti, stentano a trovare soluzione adeguata: nei confronti dell'esperienza americana, ad esempio, si lamenta che i punteggi e la graduatoria finale siano troppo sensibili rispetto ai differenziali nei valori degli indicatori che ne sono alla base, e che per questo diano un'idea distorta dei differenziali effettivi di qualità; nei confronti dell'esperienza britannica,

invece, si muove la critica di favorire i gruppi e le attività di ricerca con maggiori tradizioni, e dunque di produrre valutazioni distorte in senso conservativo[34].
Ma allora si insiste, da parte dei commentatori, sul valore fondamentale dell'informazione pubblica relativamente ai metodi utilizzati, e, soprattutto, ai valori numerici assunti dagli indicatori di base; solo la disponibilità di simile informazione, infatti, può consentire la valutazione esterna – se si vuole, il controllo sociale – del significato e validità degli esercizi condotti.

Box 4 – Le graduatorie della qualità delle università americane secondo lo *US News and World Report*

Il settimanale americano *US News and World Report* pubblica dal 1983, con periodicità annuale, graduatorie di qualità delle istituzioni universitarie americane (*US News and World Report*, vari anni).
Vengono prodotte graduatorie distinte con riguardo a diverse categorie omogenee di istituzioni e programmi universitari (università nazionali e regionali, studi *undergraduate* e *postgraduate*, e, all'interno di questi ultimi, scuole di differente orientamento disciplinare). Le graduatorie vengono costruite mediante una formula di ponderazione dei valori assunti da indicatori (una ventina in tutto) riflettenti vari aspetti del funzionamento delle istituzioni universitarie:

- reputazione all'interno dell'ambiente universitario (sulla base di una *peer review* condotta tra rappresentanti autorevoli del mondo universitario);
- capacità di contenimento degli abbandoni;
- dotazione di personale docente (numero, qualità, compensi);
- selettività del processo di ammissione;
- disponibilità di risorse finanziarie (spesa per studente);
- consistenza delle donazioni ricevute dagli *alumni*;
- capacità di prestazioni, in termini di produzione di laureati, superiori a quelle mediamente prevedibili sulla base della qualità degli studenti iscritti e del volume delle risorse finanziarie disponibili.

Box 5 – La valutazione della qualità della ricerca nel Regno Unito

Nel Regno Unito è stato avviato nel 1986 un processo di valutazione, a cadenza periodica, della ricerca condotta nelle università. Dopo quell'anno, l'esercizio di valutazione è stato ripetuto nel 1989, 1992, 1996 e, da ultimo, nel 2001.
La valutazione si è basata sempre su un processo di *peer review*. Nell'occasione più recente, si è proceduto secondo le seguenti modalità (*Higher Education Research Opportunities*):

- individuazione di 68 aree disciplinari di valutazione;
- nomina di 60 comitati di valutazione, con competenza, in genere singolarmente ma in qualche caso congiuntamente, rispetto alle aree disciplinari (questo sulla base di un processo di selezione alquanto complesso, con designazione dei componenti – in numero variabile da 9 a 18 – a opera degli enti responsabili delle decisioni di finanziamento, a seguito delle indicazioni nominative espresse da una varietà di organizzazioni e tenuto conto del parere di un apposito comitato esterno di consulenza);
- richiesta alle università dell'indicazione delle strutture di ricerca e dei componenti di queste da sottoporsi alla valutazione, nonché di una documentazione, in parte quantitativa e in parte qualitativa, sulle attività svolte (le università possono regolarsi discrezionalmente nella selezione delle strutture e dei ricercatori, e si trovano quindi, nei due riguardi, di fronte a un problema di arbitraggio tra quantità e qualità);
- attribuzione delle strutture di ricerca alle aree disciplinari;

(34) Cfr. le discussioni dei due casi in Clarke, M. (2002) e CPB-CHEPS (2001).

- valutazione delle strutture di ricerca da parte dei comitati di valutazione, con riguardo a una varietà di aspetti (in primo luogo la ricerca prodotta, ma oltre a questa anche le dotazioni di personale e risorse finanziarie, le strategie seguite e l'impegno rivolto alla formazione alla ricerca);
- assegnazione dei punteggi finali e loro pubblicazione.

1.3.4. Problemi di misurazione della produttività della spesa sociale: il caso dell'istruzione e della salute

La misurazione della produttività della spesa pubblica per l'istruzione e la formazione pone problemi molto rilevanti, alcuni dei quali sono già stati indicati. In effetti, questi problemi si pongono anche rispetto ad altri tipi di spesa. Un esempio particolarmente interessante riguarda la spesa sanitaria, sia per la sua rilevanza per la competitività economica, sia per i caratteri comuni tra i problemi che sorgono in questo caso e quelli che si manifestano nel caso della spesa per istruzione sia, infine, per la disponibilità di un buon numero di studi empirici sull'argomento.

Ogni volta che si intende misurare la produttività di una determinata spesa occorre, da un lato, disporre di un indicatore del prodotto e, dall'altro, conoscere le modalità produttive attraverso cui tale prodotto può essere realizzato. In altri termini, bisogna essere in grado di misurare l'*output* e occorre conoscere la corrispondente funzione di produzione.

Non sempre è facile soddisfare questi requisiti. L'indicatore di prodotto – o, come forse sarebbe preferibile dire in alcuni casi, di risultato – può essere di difficile determinazione, soprattutto quando si desidera che esso rifletta anche la soddisfazione che ne derivano i beneficiari in modo da evitare di impiegare risorse produttive in beni che incidono poco, o meno di altri, sul benessere degli individui. D'altro canto, anche la funzione di produzione, almeno in alcuni suoi rilevanti aspetti, potrebbe essere sconosciuta.

Entrambe le difficoltà tendono ad aggravarsi qualora gli individui traggano utilità – o qualsivoglia altro vantaggio – non dai beni prodotti in sé, ma dai risultati che quei beni permetteranno di ottenere. In tal caso, i beni hanno carattere intermedio e il loro valore dipende da quello dei risultati finali. Un esempio, in ambito sanitario, è quello dei farmaci: la loro utilità dipende dal risultato che produrranno in termini di miglioramento della salute. Relativamente all'istruzione l'esempio potrebbe essere quello delle conoscenze acquisite: la loro utilità dipende anche da come incideranno sul reddito futuro.

Il mercato, per molti motivi, non è in grado di valutare i prodotti per il loro effettivo contributo ai risultati finali dai quali dipende il benessere degli individui. Ciò avviene per diversi motivi e in particolare per il fatto che coloro che operano come acquirenti sul mercato difficilmente sono in grado di prevedere con esattezza quale contributo il bene darà all'effettivo conseguimento del risultato che sta loro a cuore. Anche indipendentemente da queste difficoltà, le valutazioni di mercato sono un discutibile indicatore del valore del risultato a causa del fatto che risentono della distribuzione del reddito e del potere d'acquisto: in presenza di forti disuguaglianze i ricchi eserciterebbero un peso determinante sui prezzi di mercato, che risentirebbero, quindi, soprattutto delle loro preferenze e convinzioni. Ciò appare difficilmente accettabile in base a elementari criteri di giustizia sociale. Si pone, allora, l'esigenza di una scelta dall'alto degli indicatori di beni finali da utilizzare. Questa scelta risente, inevitabilmente, dei giudizi di valore.

Rispetto alla funzione di produzione, il problema nasce dall'ignoranza che spesso grava sui rapporti che legano i beni intermedi a quelli finali. Ciò rende impossibile esprimersi sull'impatto che i fattori produttivi (e quindi la spesa sostenuta per acquisirli) hanno effettivamente sul risultato.

La disinvoltura con la quale si fanno affermazioni sulla superiorità, in termini di produttività e di efficienza, di un sistema rispetto a un altro dimostra che la consapevolezza di queste difficoltà non è troppo diffusa. Eppure in molti casi si tratta di difficoltà assai serie, come avviene con la sanità.

Escluso, per i suoi noti limiti, il prezzo di mercato come metro di valutazione, di quali indicatori disponiamo per misurare il prodotto? Nel caso della sanità e dell'istruzione se ne possono immaginare

diversi, nessuno del tutto soddisfacente in se stesso. Ad esempio, con riferimento alla sanità, la diminuzione della mortalità, oppure, l'incremento negli anni di vita, o ancora, la diminuzione della morbilità e della sofferenza, sia essa in connessione con gli anni di vita guadagnati, come nella prospettiva dei Qalys e dei Dalys (rispettivamente *Quality adjusted life years*, ossia, anni di vita aggiustati per la qualità, e *Disability free life years*, ossia, anni senza disabilità) o in quella della Hle (*Healthy life expectancy*, ossia, attesa di vita sana). In quest'ultimo caso, più in particolare, ci si limiterebbe a considerare l'incidenza di una data malattia nel complesso della popolazione, a prescindere da se a beneficiarne siano i giovani (ossia i soggetti con una più lunga prospettiva di vita) oppure gli anziani. Nel caso dell'istruzione si può pensare sia a benefici che hanno una valorizzazione di mercato (ed è soprattutto a questi che si fa riferimento parlando di capitale umano) sia a benefici di altra natura, ad esempio l'ampliamento delle occasioni di appagamento culturale.

Nella definizione dei benefici sorgono ulteriori problemi. In primo luogo: occorre riferirsi soltanto a quelli soggettivamente percepiti dai singoli oppure anche a quelli che potrebbero riversarsi sulla collettività? Nel caso della sanità, questi ultimi potrebbero limitarsi alla riduzione della esposizione al rischio sanitario oppure includere altri effetti indiretti, ad esempio le quote di Pil perse in conseguenza della cattiva salute oppure la riduzione della povertà non soltanto nel breve ma anche nel lungo periodo, in considerazione del ruolo che lo stato di salute può svolgere nella trasmissione intergenerazionale della povertà[35]. Nel caso dell'istruzione tra i vantaggi per la collettività c'è soprattutto il contributo che essa può dare alla crescita economica.

Un altro ambito problematico è quello relativo alle modalità di stima dei benefici. Una possibilità consiste nel cercare di stabilire la disponibilità a pagare per ottenere questi benefici, desumendola dal comportamento che gli individui tengono nei mercati del lavoro e dei beni. Nel caso della salute si potrebbero considerare, in quanto indirettamente rilevanti, scelte quali la remunerazione aggiuntiva richiesta per svolgere lavori che espongono a più elevati rischi di malattia, o quanto si è disposti a pagare in più per prodotti meno minacciosi di altri per la salute. In alternativa a questa determinazione per via indiretta si potrebbe cercare di stimare in modo diretto la disponibilità a pagare, utilizzando il metodo della valutazione contingente che si basa sulla somministrazione di questionari, costruiti secondo regole piuttosto sofisticate. Sull'attendibilità dei risultati così ottenuti le opinioni tra gli studiosi divergono ed è, comunque, indubbio che molto resta da fare per poter disporre di misure davvero affidabili della disponibilità a pagare[36]. Nel caso dell'istruzione l'attendibilità della disponibilità a pagare come base per la valutazione dei benefici è indebolita da quell'insieme di circostanze che portano a considerarla, in molti casi, un bene meritorio – un bene, cioè, che i singoli tendono a considerare di valore inferiore a quello effettivo.

Va, infine, ricordato che per compiere scelte efficienti occorre accertarsi non soltanto che le risorse impiegate nella produzione di un determinato bene abbiano un valore positivo, ma anche che questo valore sia più alto rispetto a quello che si potrebbe ottenere attraverso un impiego alternativo di queste risorse, in particolare destinandole alla produzione di altri beni. Questa analisi comparata è, spesso, molto difficile da realizzare.

Con riguardo alla funzione di produzione il problema principale è spesso costituito dalla mancanza delle conoscenze e delle informazioni necessarie, soprattutto a causa dell'incertezza. Ad esempio, nel miglioramento delle aspettative di vita registrato nell'ultimo secolo, quale ruolo può essere attribuito agli interventi sanitari e quale alle variabili *extra* sanitarie, come l'incremento nel reddito *pro capite*, il miglioramento del livello di istruzione e la diminuzione delle discriminazioni di genere? Ancora, con riferimento agli interventi sanitari, quale ruolo attribuire ai progressi scientifici della medicina, quale all'educazione sanitaria e ai cambiamenti negli stili di vita e quale alla qualità del capitale strutturale, *in*

(35) Meno ragionevole appare invece includere l'espansione *tout court* del Pil, a prescindere dalla correlazione con la salute, talvolta adottata dai sostenitori di un incremento della spesa sanitaria privata, in base all'assunto che l'espansione del Pil, nelle economie mature, non possa avvenire che attraverso un'espansione dei servizi. Ora, il ruolo dell'espansione dei servizi è innegabile. Più discutibile, appare però la difesa di un'espansione *tout court* della spesa sanitaria privata, in assenza di una valutazione circa l'appropriatezza della spesa stessa.

(36) Per una rassegna sulle difficoltà di valutazione della vita umana, cfr., fra gli altri, Viscusi, W. (1993).

primis, alla diffusione dei servizi di emergenza? E, con riferimento, al tenore di vita e al reddito: conta più il livello assoluto di povertà oppure il grado di disuguaglianza[37]? Domande analoghe potrebbero essere fatte rispetto all'istruzione.

Vi sono, infine, due questioni di più facile soluzione, che, però, vengono spesso sottovalutate. La prima riguarda la necessità di prestare attenzione al ruolo dei prezzi relativi e alle prestazioni incluse nelle statistiche, quando si effettuano valutazioni comparate e si utilizzano dati di spesa. Ad esempio, l'elevata spesa sanitaria statunitense dipende non dai maggiori consumi di sanità ma dai più elevati prezzi dei servizi sanitari – soprattutto a causa delle remunerazioni dei medici. D'altro canto, la diminuzione di spesa sanitaria registrata dalla Svezia è largamente dovuta alla esclusione di alcune voci di spesa: infatti, in seguito alla riforma Adel la spesa per gli anziani è sotto la responsabilità degli enti locali, della cui spesa non si tiene conto nelle statistiche ufficiali.

La seconda questione si riferisce al fatto che quando si considera la spesa come quota del Pil, è necessario tenere conto anche del denominatore. Ad esempio, è proprio l'elevato reddito medio a rendere bassa la percentuale di spesa sanitaria in Lussemburgo[38].

Pur nel riconoscimento delle difficoltà sopra enunciate, sembra interessante riportare i risultati di alcuni studi diretti ad accertare la produttività della spesa sanitaria. Cinque di questi studi sono relativi ai paesi industriali avanzati e uno ai paesi in via di sviluppo. In base a tale studi, la spesa sanitaria deve essere considerata produttiva, sia nei paesi in via di sviluppo sia in quelli avanzati. Il risultato appare particolarmente interessante rispetto a questi ultimi, tenendo conto della frequenza con la quale si afferma che nei paesi avanzati la produttività della spesa sanitaria sarebbe molto bassa o, addirittura, nulla. Emblematiche, al riguardo, sono le posizione di Skinner[39], secondo cui fino al 20% della variazione di spesa fra diverse aree geografiche negli Stati Uniti sarebbe improduttiva in termini non solo di sopravvivenza, ma addirittura di qualità della vita, e di Bunker[40], secondo cui dei 25 anni di aspettative di vita guadagnati nel secolo scorso in Svezia, solo 5 sarebbero attribuibili ai servizi sanitari.

Nordhaus[41], riferendosi agli Stati Uniti, argomenta come, nel secolo scorso, il valore soggettivamente attribuito dai singoli al miglioramento della salute, ma non registrato nel Pil, fosse quasi uguale al valore complessivo attribuito a tutte le spese registrate nel Pil al netto di quelle correlate alla salute – il valore, più in particolare, sarebbe stato leggermente superiore nella prima parte del secolo[42]. Il miglioramento della salute è, peraltro, definito in termini restrittivi, di mera riduzione della mortalità (e di incremento dell'attesa di vita) e le valutazioni soggettive sono basate sulla disponibilità a pagare rilevata nei mercati del lavoro e dei beni.

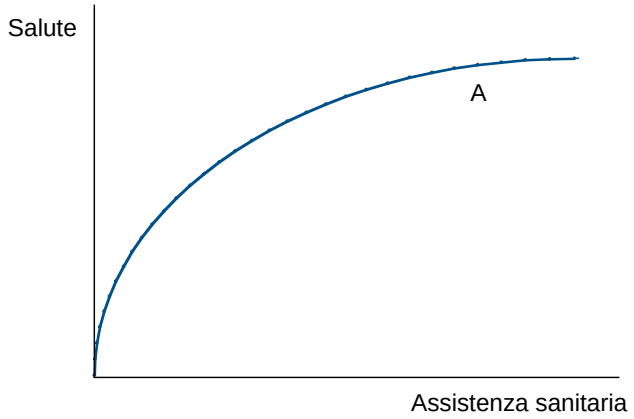
Dunque, si prescinde non soltanto da altre importanti finalità, quali la riduzione della morbilità e del dolore, ma anche dai benefici indiretti che la collettività potrebbe derivare da una riduzione della mortalità. Inoltre, rispetto alla valutazione della vita, vengono, utilizzate le stime più basse fra quelle disponibili. Tali stime tendono, infatti, a oscillare fra i 3 e i 7 milioni di dollari e Nordhaus sceglie il valore di 3[43].

I lavori di Cutler[44], di Cutler e McLellan[45], dell'Institute of Medicine[46] e di Lichtenberg[47] investono direttamente la questione del contributo dei servizi sanitari. Cutler adotta una concezione di benefici in termini oggettivi, di diminuzione della mortalità e della morbilità, a prescindere dalle valutazioni soggettive dei singoli. Su questo piano, se si considera la frontiera della produzione di salute

(37) Posizioni diverse al riguardo sono espresse da Deaton, A. (2001), che si schiera a favore dei livelli assoluti di povertà, e da Sen, A. (1999) che preferisce fare riferimento alla disuguaglianza.
(38) Il reddito *pro capite* lussemburghese è quasi il doppio di quello italiano. Sul complesso delle osservazioni riportate in questo paragrafo, cfr. Jonsson, B. e Eckerlund, J. (2003).
(39) Skinner, J. *et al.* (2001).
(40) Bunker, J. *et al.* (1994).
(41) Nordhaus, W. (2002).
(42) Le spese correlate alla salute, oltre a quelle per i servizi sanitari, includono le spese per la riduzione dell'inquinamento, il trattamento dei rifiuti e fognature nonché alcune stime del costo del tempo connesso all'uso dei servizi sanitari.
(43) Nella stessa direzione, cfr. Cutler, D. e Richardson, E. (1997). Più in particolare, con riferimento ai soli trattamenti contro l'infarto, Cutler, D. *et al.* (1996) argomentano che, alla luce dei benefici per la salute, l'indice effettivo dei prezzi di tali trattamenti dovrebbe crescere del 5,5% più lentamente di quanto avvenga nell'indice dei prezzi al consumo.
(44) Cutler, D. (2003).
(45) Cutler, D. e McLellan, M. (2001).
(46) Institute of Medicine (2002).
(47) Lichtenberg, G. (2001).

attraverso l'assistenza sanitaria, la bassa produttività marginale della spesa sanitaria sembra incontrovertibile. Gli Stati Uniti si troverebbero, addirittura, nel punto A indicato nel grafico 1.2, in cui ulteriori aumenti di spesa possono avere effetti nulli o addirittura negativi sulla salute, essendo la produttività marginale nulla o perfino negativa. Ciò darebbe ragione a chi assume un atteggiamento critico nei confronti della spesa sanitaria e, in particolare, a chi sottolinea i rischi di inappropriatezza connessi alla sovra-produzione di servizi.
L'analisi è svolta attraverso il ricorso a una "frontiera della produzione di salute", dove, in ordinata, sono indicati i benefici in termini di salute, mentre in ascissa è indicata l'assistenza sanitaria, a sua volta, costituita dal numero di soggetti trattati per una data patologia, ordinati da sinistra verso destra sulla base della capacità di beneficiare delle cure. Se gli individui fossero trattati in modo appropriato, non solo si produrrebbe sulla frontiera, ma è pure plausibile che i paesi sviluppati si trovino vicino al punto A indicato nel grafico 1.2 in cui ulteriori aumenti di spesa possono avere effetti nulli o addirittura negativi sulla salute, essendo la produttività marginale nulla o perfino negativa. Ciò darebbe ragione a chi assume un atteggiamento critico nei confronti della produttività della spesa sanitaria.

Grafico 1.2 - La frontiera della produzione di salute attraverso l'assistenza sanitaria



Nella realtà, però, i paesi industriali non si collocano sulla frontiera, bensì al suo interno. Ciò vuole dire che essi sottoproducono terapie che per alcuni soggetti potrebbero essere benefiche per la salute. In altri termini, la mortalità e la morbilità potrebbero essere minori con un'espansione delle terapie appropriate. Un esempio è offerto dall'erogazione di beta-bloccanti agli individui che hanno subito un infarto: l'evidenza clinica è concorde nell'indicarne i benefici, eppure i beta-bloccanti sono largamente sotto-prescritti sia in Usa sia in Canada[48].
È anche importante distinguere tra effetti marginali ed effetti medi. Se ragioniamo sulle medie, la spesa sanitaria si rivela produttiva, grazie alla presenza di innovazioni tecnologiche in grado di spostare verso l'alto la frontiera di produzione. Un esempio è costituito dalla riduzione della mortalità cardiovascolare. Grazie a questa riduzione l'attesa di vita per un americano medio di 45 anni età si è allungata di 4,5 anni tra il 1950 e oggi. Ebbene, 2/3 di tale beneficio sarebbero da imputare ai servizi sanitari (e solo 1/3 a cambiamenti negli stili di vita).
L'Institute of Medicine ha analizzato ulteriormente i benefici che potrebbero realizzarsi negli Stati Uniti, a seguito di una riduzione della mortalità e della morbilità, qualora l'assicurazione sanitaria fosse estesa ai 41 milioni di americani che ogni anno ne sono completamente privi, e agli 80 milioni che nell'arco di due anni sperimentano, comunque, un periodo di non assicurazione. Considerando gli

(48) Se nel caso dei beta-bloccanti, la sotto-prescrizione appare comune a paesi, come il Canada e gli Stati Uniti, con assetti sanitari assai diversi, in altri casi, invece, i risultati potrebbero essere contesto-dipendenti. Sull'influenza dell'assetto istituzionale sulla produttività dei diversi comparti di spesa sanitaria, cfr. alcune prime indicazioni in Ocse (2003b).

effetti sia per i singoli e le relative famiglie sia per l'economia in termini di rinuncia a percentuali di Pil, i benefici si aggirerebbero fra un minimo di 65 e un massimo di 130 miliardi di dollari. I costi associati all'espansione dell'assicurazione andrebbero, invece, da un minimo di 34 a un massimo di 69 miliardi di dollari.

I lavori di Cutler e McLellan e di Lichtenberg offrono, infine, alcune indicazioni di carattere settoriali. Il primo, considerando l'innovazione tecnologica in cinque ambiti di cura (infarto, depressione, cataratta, tumori al seno e dei neonati sotto peso), dimostra come, con l'eccezione dei tumori al seno, il costo sia stato in tutti i casi inferiore ai benefici stimati sia in termini di Qalys sia di contributo alla crescita del Pil. Per il tumore al seno, invece, costi e benefici si equivarrebbero. Il secondo studio dimostra, invece, come l'introduzione di farmaci innovativi abbia comportato un abbassamento della spesa complessiva a seguito della riduzione nel consumo di prestazioni non farmaceutiche.

In conclusione, pur con tutte le cautele derivanti dalla presenza delle difficoltà sopra rilevate, la tesi della bassa se non addirittura scarsa produttività dei servizi sanitari nei paesi industriali avanzati non appare dimostrata. Esistono sicuramente problemi di inappropriatezza e molto resta sconosciuto sulle vie più idonee per produrre prestazioni appropriate e migliorare complessivamente la salute. Tuttavia, la salute è uno dei beni cui gli individui attribuiscono maggior valore, con la conseguenza che anche piccoli miglioramenti in termini di indicatori oggettivi potrebbero dare luogo a significativi incrementi in termini di benessere. Inoltre, le informazioni sull'effettiva desiderabilità dei diversi interventi sanitari spesso sono carenti o poco attendibili.

Per quanto concerne i paesi in via di sviluppo, la *Commission on Macroeconomics and Health* (2001) ha stimato che un finanziamento alla sanità, da parte dei paesi ricchi, tale da raggiungere 22 miliardi di dollari all'anno entro il 2007 e 31 miliardi all'anno entro il 2015, unito a un maggiore finanziamento da parte degli stessi paesi in via di sviluppo, pari rispettivamente a 35 e a 63 miliardi di dollari a partire dagli stessi anni, permetterebbe di salvare 8 milioni di vite all'anno entro il 2010. Il rendimento economico, in termini di incremento del Pil nei paesi beneficiari, sarebbe di circa 186 miliardi di dollari all'anno. Il dato del finanziamento deriva da una stima di spesa sanitaria *pro capite* pari a 34 dollari (nei paesi ricchi la spesa *pro capite* si aggira attorno ai 2000 dollari) e quello del rendimento economico da una stima di 330 milioni di Dalys, quale conseguenza del risparmio di 8 milioni di vite, e di un reddito *pro capite* annuale, associato a ogni Dalys, pari al 563 dollari nel 2015. Come sottolineato dalla stessa Commissione, la stima di reddito *pro capite* appare molto cauta. Tale valutazione, prescinde, inoltre, dagli altri benefici a carattere non monetario che la promozione della salute arreca a chi sarebbe altrimenti malato - o, comunque, più sofferente - e alla relative famiglie. La maggior parte del finanziamento da parte dei paesi ricchi dovrebbe essere indirizzato ai paesi meno sviluppati, all'interno dell'insieme dei paesi in via di sviluppo (con reddito *pro capite*, nel 1999, pari o inferiore a 296 dollari). Il resto andrebbe ai paesi poveri (con reddito *pro capite* inferiore a 1200 dollari) e ad alcuni paesi relativamente più ricchi, come il Sud Africa, colpiti dall'emergenza sanitaria causata dall'Aids. Complessivamente, l'esborso annuale per i paesi ricchi sarebbe pari a circa lo 0.1 del loro Pil.

L'assunto di fondo è che i problemi sanitari di cui soffrono i paesi poveri, lungi dal potere essere automaticamente risolti dalla crescita economica, siano un impedimento alla crescita stessa[49]. Perché le misure indicate siano efficaci occorre, naturalmente, che i fondi siano spesi con oculatezza. Tenendo conto delle cause di mortalità evitabile, nei paesi poveri – che includono la malaria, la tubercolosi, le malattie infantili infettive, le condizioni materne e prenatali, le carenze alimentari e il consumo di tabacco – ciò richiederebbe, in primo luogo, di privilegiare gli interventi cosiddetti *close to clients*, ossia la realizzazione di centri sanitari territoriali, di piccole dimensioni, anziché di grandi ospedali.

L'ultima questione riguarda il rapporto tra le disuguaglianze e la produttività della spesa sanitaria. L'incremento di quest'ultima potrebbe implicare anche un incremento delle disuguaglianze relative. La

(49) Ad esempio, nei soli Burkina Faso, Ruanda e Uganda, l'Aids rischia di aumentare la percentuale di popolazione in condizioni di povertà estrema dal 45% nel 2000 al 51% nel 2015, con effetti pesanti in termini di trasmissione intergenerazionale della povertà.

ragione è che, con l'eccezione di alcuni interventi a carattere di bene pubblico, quali l'immissione di fluoro nelle acque o il miglioramento della sicurezza delle strade, per potere beneficiare dagli interventi sanitari è necessaria l'attivazione individuale – rispetto sia all'accesso ai servizi sia all'eventuale modificazione degli stili di vita – e, su questo piano, i più ricchi e più istruiti tendono a godere di vantaggi comparati. Un esempio è fornito dall'evoluzione, negli Stati Uniti, della mortalità natale, nel periodo 1950-1998. Nel 1950, la mortalità natale per i neri era pari a 43,9 per 1000 bambini nati vivi, mentre per i bianchi era pari a 26,8. Nel 1998, le percentuali erano rispettivamente del 13,8 e del 6. La differenza, a danno dei neri, era, dunque, aumentata dal 64,7% al 130% .
La questione, però, piuttosto che la produttività della spesa, investe la nozione di eguaglianza che si adotta – se assoluta o relativa –. Se a contare è la dimensione assoluta dello svantaggio, incrementi di produttività della spesa appaiono perfettamente conciliabili con l'eguaglianza[50].

(50) Se infatti è vero che le ineguaglianze relative possono aumentare, è parimenti vero che i neri realizzano, comunque, un miglioramento in termini assoluti.

1

appendici

Appendice A1.1 - Alcune difficoltà nella definizione della formazione professionale

Nel momento in cui ci si accinge a esaminare gli effetti e i costi della formazione professionale all'interno di sistemi economici avanzati è d'obbligo tenere presenti le difficoltà che sorgono nel delimitare con precisione l'oggetto dell'analisi. Tali difficoltà risultano ancor più accentuate allorché si confrontino paesi con diverse strutture economiche e istituzionali. In primo luogo, infatti, i confini tra formazione professionale e istruzione appaiono spesso sfumati, con zone più o meno ampie di sovrapposizione tra le due sfere. In secondo luogo, anche la distinzione tra formazione ed esperienza professionale può essere problematica; da un punto di vista concettuale, si potrebbe perfino ritenere che le due cose siano in alcuni casi inscindibilmente legate (basti pensare all'importanza dei processi di formazione spontaneamente derivanti dall'esperienza lavorativa, noti come *learning by doing*). Inoltre, i contenuti e le modalità della formazione possono essere assai vari: formali o informali, realizzati presso scuole, centri formativi e agenzie di varia natura o presso le imprese, oppure sotto forma di formazione a distanza, di auto-formazione e altre modalità che sfruttano le tecnologie informatiche e in rete. Da ultimo, la recente enfasi posta dagli studiosi e dagli organismi internazionali sul concetto di apprendimento (si pensi alla tematica del cosiddetto *lifelong learning*) tende a ricollocare il concetto di formazione nell'ambito di un insieme assai vasto e multiforme di modalità di accrescimento delle conoscenze e delle competenze. All'interno delle imprese, in particolare, la formazione tende a sovrapporsi e, in alcuni casi, a sciogliersi in pratiche organizzative e di gestione delle risorse umane, quali il lavoro in squadra, la rotazione tra diverse mansioni, i circoli di qualità e altro ancora, tutte ugualmente riconducibili a finalità di potenziamento delle capacità di apprendimento dei singoli e dell'impresa nel suo insieme ma difficilmente assimilabili al concetto tradizionale di formazione professionale. Le difficoltà descritte finiscono per rendere tutt'altro che agevole la raccolta di informazioni e la misurazione non solo degli *stock* ma anche degli investimenti in capitale umano, quali risultano in termini di risorse e di soggetti coinvolti – imprese e lavoratori – nei processi formativi. La conseguenza di tutto ciò è che mentre i governi, gli organismi internazionali e gli operatori privati sono andati aumentando negli ultimi anni l'importanza e, di conseguenza, le risorse destinate alla formazione, sul piano statistico si sta ancora faticosamente cercando di recuperare un forte *deficit* informativo, che non consente di supportare in termini sufficientemente solidi sul piano empirico il processo in atto e le scelte di politica economica a esso connesse. Gli sforzi intrapresi anche su questo fronte, tuttavia, hanno iniziato a produrre i primi risultati, sia a livello nazionale che dell'Unione Europea, grazie ad alcune nuove indagini dedicate proprio al tema della formazione. A esse si attingerà in parte nel presente rapporto.

Proprio al fine di raccordarsi alle fonti informative disponibili a livello internazionale, oltre che per un'esigenza di chiarezza concettuale, è opportuno distinguere, all'interno del campo della formazione professionale, tra la formazione iniziale (FI) e quella continua (FC). La prima riguarda le persone nella fase di primo inserimento lavorativo, motivo per cui viene fatta coincidere normalmente con la formazione dei giovani. La seconda, invece, riguarda gli adulti, o comunque persone che si trovano nelle fasi successive della loro vita lavorativa. Tipicamente, quando si parla di formazione continua ci si riferisce ad attività di formazione che hanno per destinatari persone occupate. Più nel dettaglio, e astraendo dai connotati specifici dei vari sistemi istituzionali, la formazione iniziale comprende: una componente di formazione professionale, diretta a giovani non ancora entrati nel mercato del lavoro e avente caratteristiche in parte simili all'istruzione professionale ma, a differenza di quest'ultima, esterna al sistema scolastico; una componente di formazione per giovani occupati non ancora qualificati, nella quale rientra tipicamente l'apprendistato insieme alle altre forme di alternanza e integrazione tra formazione e lavoro[51]; e, infine, una componente diretta a giovani in cerca di lavoro. Meno chiaramente distinte risultano le componenti interne alla formazione continua. Ai nostri scopi è sufficiente rilevare che essa consiste sostanzialmente nella formazione rivolta a persone adulte e

(51) A seguito delle recenti riforme che hanno investito la formazione professionale in Italia, il contratto di formazione e lavoro tende a essere collocato tra gli strumenti di formazione continua piuttosto che iniziale. Ciò anche allo scopo di evitare la sua sovrapposizione con il contratto di apprendistato.

occupate. A essa si può affiancare la formazione degli adulti in cerca di lavoro, cui sono destinati programmi specifici nell'ambito delle politiche attive del lavoro.

Appendice A1.2 - I costi della formazione professionale in diversi assetti istituzionali

L'investimento in formazione come investimento condiviso

La varietà di effetti positivi che possono scaturire dalla formazione professionale sul piano micro e macroeconomico e la diversità dei soggetti che in vario modo possono beneficiarne rendono particolarmente delicato il problema della effettiva distribuzione di tali benefici e, di conseguenza, quello della spartizione dei suoi costi. Una delle funzioni, forse la principale, dei sistemi istituzionali di formazione consiste proprio nel risolvere tale problema di attribuzione dei benefici e dei costi della formazione.

A differenza dell'istruzione, almeno di quella dell'obbligo, la formazione costituisce una scelta volontaria, sebbene spesso incentivata e supportata da istituzioni esterne. La formazione, inoltre, rispetto all'istruzione, si colloca in una posizione di maggiore prossimità alle esigenze del sistema produttivo e pertanto costituisce un investimento condiviso. In altri termini, a esso sono direttamente interessati sia le imprese sia i lavoratori, laddove le scelte di istruzione vengono compiute esclusivamente dai singoli e dalle loro famiglie. Si consideri anche, come ulteriore aspetto forse scontato ma non privo di importanti implicazioni, che al di fuori dei regimi di schiavitù le conoscenze e le competenze generate da un investimento formativo sono sempre acquisite dal singolo lavoratore, il quale risulta essere l'unico titolare, per così dire, dei diritti di proprietà su di esse. Ciò, a prescindere da chi abbia sostenuto i costi dell'investimento. Sono queste peculiarità a caratterizzare il problema della distribuzione dei benefici e dei costi della formazione, così da richiedere la strutturazione di sistemi istituzionali a esso dedicati.

Le alternative di finanziamento della formazione: finanziamento privato individuale a carico delle singole imprese e dei singoli lavoratori, strategie cooperative, intervento pubblico

In astratto è possibile individuare quattro modalità fondamentali di finanziamento della formazione professionale: il finanziamento privato individuale a carico, alternativamente, delle singole imprese o dei singoli lavoratori; il finanziamento privato che scaturisce da strategie cooperative tra le imprese; il finanziamento pubblico, che può assumere forme diverse e al quale può seguire o meno anche l'erogazione pubblica della formazione. Si tratta di modalità in linea teorica alternative ma che nella realtà, entro certi termini e in determinate condizioni, tendono a combinarsi in diverse forme al fine di superare i limiti che ciascuna di esse, isolatamente considerata, presenta e di massimizzare i risultati conseguibili. Non esiste, quindi, un'unica soluzione al problema del finanziamento della formazione professionale. L'osservazione dei sistemi esistenti nei vari paesi rivela, anzi, una notevole varietà di modelli.

La comparazione internazionale (effettuata nel testo) permette di evidenziare da un lato come i diversi modelli abbiano assolto, almeno fino a un recente passato, alla funzione fondamentale di fornire le competenze professionali richieste dal sistema economico e, dall'altro, quali siano gli elementi di difficoltà e le tensioni da cui essi sono a oggi colpiti per effetto dei processi di globalizzazione e cambiamento tecnologico. È evidente, infatti, che l'accrescimento dell'importanza della formazione in un contesto economico attraversato da profonde trasformazioni strutturali rende inadeguati, in misura più o meno grave, i vari modelli tradizionali di formazione professionale.

Il finanziamento privato

Il finanziamento privato da parte delle singole imprese o dei singoli lavoratori rappresenta la modalità di investimento formativo prevista dalla teoria economica del capitale umano (che si è sviluppata nella sua forma moderna a partire dai contributi di G. Becker negli anni '60). In base a tale teoria la distribuzione dei benefici e dei costi non richiederebbe alcun intervento istituzionale, poiché sarebbe decisa dai meccanismi competitivi di mercato in base alle caratteristiche tecnologiche del capitale

umano. Nel caso di competenze specifiche, poiché queste risultano produttive soltanto presso l'impresa nella quale sono acquisite, è l'impresa stessa a sostenerne i costi, essendo l'unica in grado di acquisirne i benefici. Le competenze specifiche, quindi, sono competenze legate a una singola unità produttiva, dal momento che possono essere generate e utilizzate esclusivamente nell'ambito di una data impresa. Ciò fa sì che l'impresa-formatrice si trovi nella posizione di impresa monopsonista. In tale veste essa dispone di un elevato potere di contrattazione nei confronti del lavoratore, che gli consente di pagare al lavoratore formato un salario inferiore alla sua produttività senza che egli abbia sufficiente convenienza a spostarsi presso un'altra impresa, in modo da catturare sotto forma di profitto i benefici della formazione. Nel caso opposto, di competenze generali, suscettibili cioè di essere utilizzate produttivamente presso qualsiasi impresa, i costi non potrebbero essere che a carico del lavoratore, che ne catturerebbe i benefici sotto forma di maggiore salario. In entrambi i casi, a ogni modo, l'esito sarebbe socialmente efficiente. Nella realtà, tuttavia, una serie di fattori ostacolano questa soluzione spontanea del problema e rendono scarsamente realistiche le precedenti conclusioni. Qualora la formazione dipendesse solo dall'iniziativa dei singoli lavoratori e imprese, si verificherebbe facilmente un investimento formativo inferiore a quello efficiente dal punto di vista sociale, dando luogo al tipo di situazioni che gli economisti chiamano "fallimenti del mercato".
La teoria del capitale umano raggiunge conclusioni poco realistiche per il fatto che le competenze professionali nella realtà non sono mai perfettamente specifiche o perfettamente generali. Piuttosto, esse risultano normalmente di tipo intermedio o, come anche sono state chiamate, trasferibili tra un numero limitato di imprese[52]. Non sono mai perfettamente specifiche perché è normale che esse siano impiegabili produttivamente anche presso qualche altra impresa. E non sono mai perfettamente generali poiché questo presupporrebbe una completa omogeneità tecnologica di tutte le imprese, o comunque di un numero assai elevato di esse, e, in aggiunta a ciò, presupporrebbe anche un mercato del lavoro perfettamente competitivo, tale da consentire una effettiva completa trasferibilità delle competenze tra imprese diverse.
Da ciò deriva che le conclusioni della teoria del capitale umano debbano essere riviste e integrate, con implicazioni di non poco conto in tema di finanziamento della formazione. Infatti, da un lato il finanziamento da parte delle singole imprese e dei singoli lavoratori può risultare tutt'altro che adeguato e, dall'altro si apre la possibilità di considerare soluzioni alternative, di tipo cooperativo o basate sull'intervento pubblico. A questo punto, per meglio comprendere i punti di forza e di debolezza delle alternative in gioco è necessario esaminare, in maggior dettaglio, ciascuna delle quattro modalità fondamentali di finanziamento individuabili in linea teorica.

Finanziamento privato individuale a carico delle singole imprese

Nel caso in cui sia la singola impresa a investire nella formazione, se questa riguarda competenze non perfettamente specifiche, si determina un problema di esternalità positiva a vantaggio delle altre imprese che operano nello stesso settore o nello stesso mercato locale del lavoro. L'impresa-formatrice, infatti, considera la possibilità di perdere i benefici attesi dall'investimento qualora il lavoratore, una volta formato, decida di trasferirsi presso un'altra impresa in grado di utilizzare le competenze acquisite. Di conseguenza, l'impresa, temendo questa perdita, non realizza per intero l'investimento che sarebbe altrimenti conveniente. Poiché ogni impresa si comporterà allo stesso modo, nell'economia si determinerà un sotto investimento in formazione, che rappresenta, appunto, un fallimento del mercato. Questo fallimento può assumere connotati ancora più pesanti se si considera che, nelle condizioni dette, alcune imprese troveranno conveniente non sostenere alcun costo per la formazione aspettando di reclutare personale formato da altre imprese. Questo costituisce un tipico comportamento di *free-riding*, che nella fattispecie, è detto anche *poaching*, vale a dire pesca di frodo, bracconaggio. Per certi aspetti, quindi, le competenze professionali possono essere assimilate a un bene pubblico locale, nel senso di bene pubblico che riguarda una determinata porzione di economia,

(52) Stevens, M. (1996).

indietro torna all'indice avanti

corrispondente a uno specifico settore o mercato locale del lavoro. Ciò lascia intravedere la necessità e la possibilità che soluzioni diverse – cooperative o pubbliche, sulle quali torneremo tra breve – vengano adottate per rimediare ai limiti di quella basata sull'investimento da parte della singola impresa. Ma un sistema di questo tipo va incontro anche ad altri limiti che vale la pena richiamare sinteticamente. In primo luogo, esso tende a essere meno efficace in mercati del lavoro caratterizzati da maggiore mobilità del lavoro e meccanismi concorrenziali nella fissazione dei salari, in quanto in tali condizioni si riducono gli incentivi alla formazione per le imprese. In secondo luogo, il rapido cambiamento delle tecnologie e dell'organizzazione del lavoro tende ad accorciare l'orizzonte temporale entro cui la formazione è redditizia. Per gli stessi motivi diviene più difficile una formazione professionale interna all'impresa basata sulla trasmissione delle competenze professionali da lavoratori esperti a lavoratori giovani, quale poteva funzionare in un contesto in cui erano prevalenti competenze acquisite mediante esperienza e sufficientemente stabili nel tempo. Inoltre, le scelte formative dell'impresa tendono a essere assai selettive, privilegiando quelle competenze e quei segmenti di forza lavoro per i quali la formazione è per essa più redditizia. Più precisamente, le imprese tendono a privilegiare la formazione di tipo prevalentemente specifico a discapito di quella prevalentemente generale. Inoltre, tendono a dirigere gli investimenti formativi a favore delle componenti di forza lavoro in possesso di livelli di istruzione e professionali già elevati, accentuando la segmentazione esistente nei mercati del lavoro, e a favore del personale più giovane, evitando la formazione dei lavoratori avanti nell'età. Tali scelte possono risultare in contrasto con una composizione equilibrata delle competenze, con valutazioni relative all'uguaglianza di opportunità di accesso alla formazione o con l'obiettivo di allungare la vita professionale dei lavoratori avanti nell'età e di aumentarne il relativo tasso di occupazione.
A ogni modo, se le competenze hanno, almeno in parte, una valenza anche generale, si deve ritenere che, oltre alle imprese, anche i lavoratori siano interessati a sostenerne i costi, eventualmente in compartecipazione con le imprese. Pertanto, è necessario passare a verificare le condizioni e i limiti dell'investimento formativo da parte dei lavoratori.

Finanziamento privato individuale a carico dei singoli lavoratori

La possibilità di impiegare presso più imprese le competenze acquisite conferisce al lavoratore un potere di contrattazione che gli consente di ottenere incrementi di salario direttamente proporzionali alla formazione ricevuta. È questo il beneficio da cui scaturisce l'incentivo per il lavoratore a investire nella propria formazione. Ma anche il finanziamento da parte del singolo lavoratore incontra degli ostacoli. Anche nel caso in cui il lavoratore sia interessato a investire, potrebbe non essere in grado di fare ciò per mancanza di risorse finanziarie proprie e per la difficoltà di ottenere credito nel mercato dei capitali per finanziare un investimento rischioso e immateriale come quello in formazione. La conseguenza è che anche per la quota di investimento dipendente dal finanziamento dei lavoratori si può determinare un livello di formazione inferiore a quello altrimenti raggiungibile. Vi è, tuttavia, un altro modo per il lavoratore di partecipare al finanziamento della formazione, almeno dei suoi costi indiretti, qualora questa sia fornita dall'impresa. Esso consiste nella riduzione del salario durante il periodo della formazione, mediante la quale l'impresa può rifarsi di parte dei costi sostenuti. Questa modalità di finanziamento, a sua volta, potrebbe essere però impraticabile in presenza di salari minimi vincolanti, siano essi fissati dalla legge o dalla contrattazione collettiva. Anche i sistemi più rigidi da questo punto di vista, tuttavia, prevedono possibilità di deroga che consentono di retribuire i lavoratori in formazione a un livello inferiore a quello altrimenti previsto. La forma tipica nella quale avviene questa sorta di scambio salario contro formazione tra lavoratore e impresa è quella dell'apprendistato. Con l'apprendistato e con altre soluzioni contrattuali analoghe è possibile che si realizzi un investimento soddisfacente che vede compartecipare impresa e lavoratore con vantaggio per entrambi. A ogni modo, tali meccanismi contrattuali sono normalmente assai delicati. Questo perché devono equilibrare in modo efficace ed efficiente gli interessi spesso contrapposti delle due parti, prevenendo tutti i comportamenti dannosi che le stesse potrebbero avere convenienza ad assumere. In particolare, nella situazione in cui sia l'impresa a fornire la formazione scaricando una

parte dei costi sul lavoratore vi è il rischio che l'impresa sfrutti a suo favore il vantaggio informativo di cui gode, fornendo al lavoratore una formazione diversa, per quantità e qualità, da quella attesa (ad esempio una formazione prevalentemente specifica anziché prevalentemente generale), senza che il lavoratore sia in grado di accorgersene appieno (*moral hazard*). La possibilità di comportamenti sleali da parte dell'impresa potrebbe essere limitata qualora il sindacato a livello aziendale fosse disposto a realizzare un accordo con l'impresa che preveda uno scambio tra minore salario iniziale e maggiore salario successivo alla formazione e, al tempo stesso, fosse in grado di vigilare sul rispetto dello stesso da parte dell'impresa. Un altro possibile rimedio contro questo rischio consiste nella certificazione delle competenze acquisite, che presuppone un sistema in cui vigono degli *standard* formativi ai quali le imprese e le altre agenzie formative devono attenersi e che i lavoratori possono assumere quale riferimento sicuro per le proprie scelte. Ma se i sistemi tradizionali che consentono una partecipazione dei lavoratori al finanziamento della formazione sono l'apprendistato e la certificazione, spesso in combinazione tra loro, si deve anche evidenziare come tali sistemi presentino degli evidenti limiti, che si sono acuiti negli ultimi anni nei paesi in cui essi sono adottati. In particolare, l'apprendistato rappresenta una tipica modalità di formazione iniziale, che lascia scoperto il problema di come anche i lavoratori adulti possano partecipare al finanziamento della propria formazione (continua), essendo più complessa una riduzione dei loro salari. E per quanto riguarda la certificazione, essa presuppone un sistema istituzionale piuttosto centralizzato – e tutt'altro che facilmente realizzabile – di definizione degli *standard* formativi e di controllo degli stessi, con il rischio che questo dia luogo a rigidità che finiscono con il ritardare l'adattamento della formazione alle esigenze mutevoli imposte dai cambiamenti in atto.

Strategie cooperative

Come si è visto, i difetti di un finanziamento della formazione da parte delle singole imprese e dei singoli lavoratori possono avere conseguenze assai gravi per la totalità o la gran parte dell'economia o di suoi interi settori, in quanto deprimono gli incentivi a fare formazione fino a determinare una carenza di competenze professionali e, quindi, un serio vincolo alla crescita e alla competitività del sistema. Alcuni dei principali difetti possono essere superati, almeno in linea teorica, attraverso la cooperazione tra le imprese con la partecipazione, eventualmente, anche dei lavoratori. Una prima forma di cooperazione consiste in un accordo esplicito o implicito tra le imprese di un settore, finalizzato a evitare comportamenti di competizione salariale e di *poaching*. In presenza di accordi di questo tipo ciascuna impresa, non più minacciata dal comportamento aggressivo delle sue concorrenti, sarebbe maggiormente disponibile a investire nella formazione dei propri dipendenti, conseguendo un risultato collettivamente superiore a quello che si aveva nel caso visto sopra di scelte individuali di investimento. In altri termini, le imprese possono assumere un comportamento collusivo, fino a dar vita a quello che talvolta viene detto cartello *anti-head-hunting*. Soluzioni di questo tipo, tuttavia, che ricalcano le strategie tipiche dell'oligopolio, risultano praticabili solo fintantoché siano soddisfatte determinate condizioni. In particolare, è necessario che le imprese del settore godano effettivamente di un potere di mercato (così da essere oligopsoniste nel mercato del lavoro); il loro numero deve essere piuttosto limitato, il nucleo centrale di esse deve operare stabilmente nel lungo periodo nel settore e l'entrata di nuove imprese deve essere limitata da barriere. Ora, se è vero che queste condizioni sembrano aver caratterizzato alcuni importanti settori industriali e terziari delle economie avanzate del secolo scorso, esse sembrano al presente assai meno garantite, come conseguenza diretta dell'allargamento dei mercati e delle innovazioni tecnologiche. Si pensi, ad esempio, a quali possano essere le conseguenze per queste strategie, del fatto che l'area di applicazione di molte importanti competenze professionali (ad es. di quelle informatiche) non è in alcun modo circoscrivibile a specifici settori produttivi ma li attraversa trasversalmente ampliando notevolmente l'area del corrispondente mercato del lavoro professionale.

La limitazione della concorrenza salariale tra le imprese può basarsi anche su un sistema di relazioni industriali centralizzato, in presenza di un sindacato sufficientemente forte e in grado di realizzare una relativa compressione della struttura salariale. Gli accordi cooperativi tra le imprese, inoltre,

possono essere rafforzati da forme di intervento pubblico che colleghino specifici benefici per le imprese al rispetto degli stessi accordi nonché alla realizzazione di un adeguato volume di formazione da parte loro e, di converso, sanzionino la defezione con specifiche penalità. Entrambe queste ultime due condizioni richiedono, perché si verifichino, contesti economici regolamentati e caratterizzati da uno spesso substrato istituzionale e da una provata attitudine cooperativa.
La soluzione cooperativa può anche essere finalizzata all'abbattimento dei costi della formazione sfruttando le forti economie di scala che questa presenta, ad esempio mediante la costituzione di scuole e centri formativi di settore finanziati collettivamente dalle imprese. Questa soluzione, più facilmente praticabile in settori poco frammentati, sarebbe in realtà particolarmente rilevante anche in settori caratterizzati dalla presenza di piccole imprese, le quali trovano nei costi eccessivi uno dei principali ostacoli a realizzare la formazione.

Intervento pubblico

L'ultima delle modalità di finanziamento della formazione individuabili in linea teorica è rappresentata dall'intervento pubblico, il quale può esplicitarsi in varie forme che giungono fino all'erogazione diretta della formazione. L'intervento pubblico è, in astratto, in grado di rimediare ad alcuni dei "fallimenti del mercato" di cui si è detto. Attraverso sussidi, agevolazioni, imposte o, infine, l'erogazione diretta è possibile rimediare ai problemi di sotto-investimento da parte delle imprese, così come il pagamento di un sussidio ai lavoratori (ad es. nella forma di un *voucher* formativo) può rimediare alla carenza di risorse finanziarie che limita gli investimenti da parte degli stessi. L'erogazione diretta della formazione, infine, può ridurre, fino ad annullare, i costi della formazione, almeno quelli diretti.
Anche al di là del finanziamento, l'intervento pubblico può offrire altri supporti al sistema formativo. Ad esempio può servire a migliorare la trasparenza del sistema, facilitando l'affermazione dei requisiti minimi di standardizzazione dell'offerta formativa e di certificazione in grado di garantire il valore delle competenze acquisite. Inoltre, ci si può anche chiedere, in riferimento, in particolare, a una parte considerevole delle imprese di più piccole dimensioni, se sia sempre vero che esse sono in grado di percepire adeguatamente e tempestivamente i benefici che otterrebbero dalla formazione e di identificare i propri fabbisogni professionali o se invece non siano opportune forme di informazione, servizi reali di supporto e strumenti di incentivazione per sostenere maggiori investimenti formativi da parte loro.
Tuttavia, assieme all'efficacia dell'intervento pubblico è necessario considerare anche i possibili "fallimenti del Governo" che da esso possono derivare. In primo luogo, ove il finanziamento pubblico sia basato su contributi a carico di imprese e lavoratori, in quanto beneficiari diretti della formazione, anziché sulla fiscalità generale, si determina un aggravio del costo del lavoro. Inoltre, rispetto a un sistema basato sull'iniziativa di imprese e lavoratori, che presenta tra i suoi vantaggi una maggiore capacità di garantire una corrispondenza tra la formazione e gli effettivi fabbisogni professionali delle imprese, in alcune forme di intervento pubblico, in special modo in quelle che prevedono un potere decisionale degli operatori pubblici sul merito delle attività di formazione, è più facile che tale coerenza venga meno, per mancanza di informazioni, ritardi e per le distorsioni a cui può essere soggetta l'azione pubblica[53]. Infine, il finanziamento pubblico può generare degli effetti di peso morto (*deadweight loss*) qualora si sovrapponga e spiazzi gli investimenti privati, soprattutto quelli delle imprese, che in sua assenza sarebbero stati realizzati.

(53) Snower, D. J. e Booth, A. L. (1996).

BOX A.1 - I costi della formazione

Ogni attività formativa assorbe risorse – personale qualificato, tempo, materiali, attrezzature, strutture – i costi delle quali determinano il costo complessivo della formazione professionale. Questo varia in misura e, soprattutto, in composizione in funzione del tipo di attività, a seconda che riguardi persone occupate o meno, che sia svolta presso scuole, centri professionali o imprese, che consista in attività informali, in corsi o in altre attività organizzate, che sia in forma di autoapprendimento o di formazione a distanza ecc.. Il caso più complesso per ciò che riguarda l'identificazione dei costi è quello della formazione di lavoratori occupati, in quanto normalmente coinvolge come finanziatori sia l'impresa sia i lavoratori, più eventuali altri soggetti pubblici o privati esterni all'impresa. Seguendo la letteratura economica è necessario distinguere tra costi diretti e indiretti. I primi consistono nelle spese sostenute per l'acquisto all'esterno dell'impresa dei servizi formativi e di altri beni o servizi complementari (ad es. acquisto di corsi presso agenzie specializzate, spese di iscrizione a corsi esterni, spese di viaggio e soggiorno) che possono essere a carico sia dell'impresa sia del lavoratore. A questi si devono aggiungere i costi relativi all'utilizzo di materiali (ad es. supporti informatici o materiale ordinario di produzione utilizzato a scopo formativo), attrezzature (ad es. *personal computer* o macchinari e impianti dell'impresa) e strutture (ad es. un centro formativo aziendale).

Ai costi diretti si aggiungono poi quelli indiretti, i quali consistono nei costi opportunità della formazione. Essi rappresentano il costo del tempo assorbito dalla formazione il quale implica, nel caso di lavoratori occupati, una riduzione della produzione commisurata al numero di ore impegnate in formazione. La perdita di produzione scaturisce non solo dalla partecipazione alla formazione dei lavoratori come fruitori ma anche dalla eventuale partecipazione di altri lavoratori esperti/qualificati dell'impresa come docenti/supervisori/coordinatori. Anche questo costo opportunità può essere diversamente distribuito tra impresa e lavoratore. Se, infatti, come avviene tipicamente nell'apprendistato o in altri casi di formazione iniziale, il salario del lavoratore non qualificato è ridotto durante il periodo della sua formazione proporzionalmente alla perdita di prodotto, è il lavoratore stesso che sostiene parte dei costi. Se invece, come avviene nel caso di lavoratori con normali contratti di lavoro, la formazione non implica alcuna riduzione del salario, allora il costo opportunità ricade per intero sull'impresa. Questa misurazione del costo indiretto si basa sull'ipotesi, abituale ma poco realistica, che i salari siano pari alla produttività del lavoratore e, pertanto, rappresentino una buona misura del prodotto perso per ogni unità di tempo lavorativo impegnata in formazione. In realtà, si può ritenere che, in condizioni del mercato del lavoro non perfettamente competitive, la produttività sia maggiore del salario, nel qual caso si dovrebbe registrare un aggravio dei costi a carico dell'impresa. D'altro canto, se le imprese tendono a concentrare le attività formative in periodi di bassa domanda e attività produttiva, allora il prodotto perso sarebbe inferiore.

Alla somma dei costi diretti e indiretti si devono infine aggiungere i contributi e le imposte che a vario titolo e in varia forma possono essere pagati da imprese e lavoratori a organi pubblici o privati e finalizzati al finanziamento della formazione (ad es. contributi obbligatori commisurati alle retribuzioni), e si devono detrarre gli eventuali sussidi, agevolazioni, fiscali, contributive e le eventuali altre entrate di qualsiasi tipo che imprese e lavoratori possono ricevere da organismi pubblici o privati in connessione alle attività formative realizzate.

In base a questo schema, il ricorso ad alcune forme di occupazione atipica (contratti formazione e lavoro, stage, tirocini, collaborazioni) può essere visto come un modo per ripartire i costi indiretti della formazione – spesso consistente nella semplice possibilità di fare un'esperienza lavorativa – tra lavoratori (che accettano salari e condizioni lavorative meno favorevoli), organismi pubblici (che partecipano concedendo sgravi contributivi ma anche attraverso una riduzione del gettito fiscale commisurata alla riduzione dei salari pagati) e imprese (nella misura in cui pagano un salario comunque superiore alla produttività dei lavoratori in formazione). In alcuni casi la redistribuzione dei costi della formazione può avvenire mediante il ricorso a forme di autoapprendimento che si

svolgono al di fuori dell'orario di lavoro (quindi il costo opportunità è tutto a carico del tempo libero del lavoratore a parità di prodotto e salario). È questo il caso, ad es., di alcune tendenze emergenti nel settore bancario italiano, nel quale le banche mettono a disposizione materiali come corsi interattivi e *personal computer*, che i dipendenti possono utilizzare al di fuori dell'orario di lavoro[54].

I principali sistemi di formazione professionale a livello internazionale

La comparazione internazionale ci insegna, in primo luogo, che esiste una molteplicità di sistemi, estremamente variabili da paese a paese, finalizzati a rifornire i sistemi produttivi delle competenze professionali richieste. D'altro canto, essa ci insegna anche che la conformazione di tali sistemi può essere compresa soltanto tenendo conto di altri pezzi della struttura economica e istituzionale di ciascun paese, insieme ai quali essi tendono a costituire, con risultati che possono essere più o meno funzionali, un insieme nel complesso coerente. Gli attuali sistemi formativi non si sono sviluppati nel vuoto ma come risposta alle specificità nazionali emerse nel corso delle fasi passate dello sviluppo industriale di ciascun paese. In particolare, i sistemi della formazione professionale sono strettamente collegati ai sistemi scolastici, ai sistemi industriali e tecnologici, al modo di funzionamento dei mercati del lavoro e di quello del credito. I sistemi scolastici possono avere implicazioni differenti, ma sempre rilevanti, per la strutturazione e i risultati dei sistemi della formazione professionale. Essi possono fornire conoscenze e competenze di base sufficientemente generali e qualificate, tali da risultare funzionali all'adattabilità e all'apprendimento da parte dei lavoratori durante la loro vita lavorativa. In tali condizioni risulta generalmente meno costoso e più agevole lo svolgimento di un'importante funzione formativa da parte delle imprese. In un diverso caso, invece, la scuola può avere un più forte orientamento al mercato del lavoro così da risultare più sostitutiva che non propedeutica alla formazione sul lavoro. È frequente che il sistema scolastico preveda un doppio canale, uno più generale e l'altro più professionalizzante, con possibili effetti in termini di segmentazione e gerarchizzazione, tali per cui il segmento professionalizzante tende a essere collocato in una posizione inferiore rispetto a quello generale. La struttura industriale e tecnologica, come è evidente, influenza direttamente i sistemi formativi esprimendo i fabbisogni professionali che derivano dalle specializzazioni di ciascuna economia. D'altro canto, non si può escludere che, nel lungo periodo, come è stato suggerito da alcuni studiosi in riferimento al Regno Unito[55], possa essere la stessa struttura industriale a modificarsi in funzione delle competenze fornite dai sistemi formativi.
Il funzionamento e la struttura dei mercati del lavoro risulta per più aspetti interrelato al sistema formativo. Un elemento di rilievo è rappresentato dalla struttura salariale e dal suo grado di differenziazione. In presenza di elevati differenziali salariali associati ai livelli di competenze e di un mercato del lavoro efficiente è più facile che gli stessi lavoratori siano incentivati a ricercare le occasioni di formazione e a sostenerne i costi. Allo stesso tempo, un accentuato ricorso delle imprese alla concorrenza salariale anche all'interno dello stesso settore, al fine di attrarre il personale più qualificato, riduce la disponibilità delle imprese a sostenere i costi della formazione. Per esse, infatti, il rendimento degli investimenti nella formazione si può più facilmente concretizzare ove prevalgano rapporti di lavoro di lunga durata, che presuppongono talvolta differenziali salariali contenuti. Anche la struttura delle relazioni industriali e gli atteggiamenti dei sindacati possono influenzare il sistema formativo, in collegamento con gli altri elementi richiamati. Da ultimo, anche la disponibilità o, al contrario, la mancanza di finanziamenti bancari per investimenti in formazione incidono pesantemente sui volumi di formazione, soprattutto di quella realizzabile da parte dei lavoratori e delle imprese più piccole.
Proprio la coerenza interna e la specificità dei sistemi formativi rispetto al proprio contesto possono spiegare anche il notevole grado di persistenza di essi nel tempo e, d'altra parte, la delicatezza di qualsiasi ipotesi di importazione di loro elementi da un paese a un altro. Ciò non significa, d'altro

(54) Abi (2001).
(55) Finegold, D. e Soskice, D. (1988).

canto, che ogni paese trovi sempre e comunque nel proprio sistema, così come gli è consegnato dall'esperienza passata e dal sistema istituzionale sviluppatosi su di essa, la risposta migliore ai fabbisogni formativi del presente. Al contrario, i processi di globalizzazione e di cambiamento tecnologico in atto, nel momento in cui colpiscono uno o più elementi della struttura economica, tecnologica e istituzionale dei vari paesi, finiscono per provocare l'insorgere di incoerenze, squilibri e finanche la crisi degli stessi sistemi formativi. Pertanto, anche la schematizzazione presentata nel testo, può essere soggetta a rapidi mutamenti nel prossimo futuro.

Appendice A1.3 - Tendenze dell'assistenza sanitaria nei paesi dell'Ocse

Gli ultimi dati disponibili[56] confermano che nei paesi Ocse è in atto una tendenza generale alla crescita della spesa sanitaria totale (tabella A1.3 - 1), con l'eccezione della Grecia e del Portogallo. Negli USA l'incremento è di quasi un punto di Pil rispetto all'anno precedente. I livelli di spesa, tra paesi, restano molto diversi e ciò appare largamente spiegabile in base alle differenze di reddito *pro capite*[57]. Nel

Tabella A1.3 - 1 - Spesa sanitaria totale in percentuale del Pil

	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Australia	7,0	7,4	7,8	8,2	8,9	
Austria	7,6	6,6	7,1	8,6	8,0	
Belgio	6,4	7,2	7,4	8,7	8,7	
Canada	7,1	8,2	9,0	9,2	9,2	9,7
Repubblica Ceca			5,0	7,3	7,1	7,3
Danimarca	9,1	8,7	8,5	8,2	8,3	8,6
Finlandia	6,4	7,1	7,8	7,5	6,7	7,0
Francia			8,6	9,5	9,3	9,5
Germania	8,7	9,0	8,5	10,6	10,6	10,7
Grecia	6,6		7,4	9,6	9,4	9,4
Ungheria				7,5	6,7	6,8
Islanda	6,2	7,3	8,0	8,4	9,1	
Irlanda	8,4	7,6	6,1	6,8	6,4	6,5
Italia			8,0	7,4	8,2	8,4
Giappone	6,4	6,6	5,9	6,8	7,6	
Corea		4,3	4,8	4,7	5,9	
Lussemburgo	5,9	5,9	6,1	6,4	5,6	
Messico			4,5	5,7	5,6	6,6
Olanda	7,5	7,3	8,0	8,4	8,6	8,9
Nuova Zelanda	5,9	5,2	6,9	7,2	8,0	8,2
Norvegia	6,9	6,6	7,7	7,9	7,7	8,3
Polonia			5,3	6,0		
Portogallo	5,6	6,0	6,2	8,3	9,0	9,2
Repubblica Slovacca					5,7	5,7
Spagna	5,4	5,5	6,7	7,6	7,5	7,5
Svezia	8,8	8,5	8,2	8,1	8,4	8,7
Svizzera	7,6	8,0	8,5	10,0	10,7	10,9
Turchia	3,3	2,2	3,6	3,4		
Regno Unito	5,6	5,9	6,0	7,0	7,3	7,6
Stati Uniti	8,7	10,0	11,9	13,3	13,1	13,9
Media UE	**7,1**	**7,1**	**7,4**	**8,2**	**8,1**	**8,5**

Fonte: Ocse (2003c)

(56) Ocse (2003c).
(57) Secondo la maggior parte degli studi, il reddito spiegherebbe fino al 90% delle differenze di spesa.

2001, ad esempio, l'Irlanda destinava alla sanità il 6,5 del Pil contro il 13,8 % degli Stati Uniti. Nei paesi dell'UE, il valore medio era 8.5%[58]. Nel 2000, anno per il quale i dati sono più completi, le percentuali vanno dal 5,6 del Lussemburgo e del Messico al 13,1 degli USA. Il valore medio per la UE è 8,1%.

Tabella A1.3 - 2 - Spesa sanitaria pubblica totale in percentuale del Pil

	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Australia	63,0	71,4	67,1	66,7	68,9	
Austria	68,8	76,1	73,5	71,8	69,7	
Belgio				69,6	71,2	
Canada	75,6	75,5	74,5	71,4	70,9	70,8
Repubblica Ceca	96,8	92,2	97,4	92,7	91,4	91,4
Danimarca	87,8	85,6	82,7	82,5	82,5	82,4
Finlandia	79,0	78,6	80,9	75,6	75,1	75,6
Francia			76,6	76,3	75,8	76,0
Germania	78,7	77,4	76,2	76,7	75,0	74,9
Grecia	55,6		53,7	52,0	56,1	56,0
Ungheria				84,0	75,5	75,1
Islanda	88,2	87,0	86,6	84,5	84,4	
Irlanda	81,6	75,7	71,9	71,6	73,3	76,0
Italia			79,3	72,2	73,4	75,3
Giappone	71,3	70,7	77,6	79,1	78,3	
Corea		26,6	36,6	36,5	44,4	
Lussemburgo	92,8	89,2	93,1	92,4	87,8	
Messico			43,0	41,9	47,9	45,9
Olanda	69,4	70,8	67,1	71,0	63,4	63,3
Nuova Zelanda	88,0	87,0	82,4	77,2	78,0	76,7
Norvegia	85,1	85,8	82,8	84,2	85,0	85,5
Polonia			91,7	72,9		
Portogallo	64,3	54,6	65,5	61,7	68,5	69,0
Repubblica Slovacca					89,4	89,3
Spagna	79,9	81,1	78,7	72,2	71,7	71,4
Svezia	92,5	90,4	89,9	86,7	85,0	85,2
Svizzera		50,3	52,4	53,8	55,6	
Turchia	27,3	50,2	61,0	70,3		
Regno Unito	89,4	85,8	83,6	83,9	80,9	82,2
Stati Uniti	41,5	39,9	39,6	45,4	44,2	44,4
Media UE	**78,3**	**78,7**	**76,6**	**74,4**	**74,0**	**73,9**

Fonte: Ocse (2003c)

La componente pubblica della spesa sanitaria mostra un andamento differenziato tra aree geografiche (tabella A1.3 - 2). Nei paesi dell'UE, tale componente, pur rappresentando sempre 3/4 della spesa totale, è in costante diminuzione: dal 78,3% nel 1980 al 73,9% nel 2001. In Svezia il calo è addirittura di 7 punti[59]. Nello stesso periodo, la quota della spesa sanitaria pubblica, è, invece, cresciuta, sia negli Stati Uniti – dove, pur con andamenti contrastanti, è passata dal 41,5 al 44,4% – sia in Giappone, dal 71,3 al 78,3%. In Svizzera, nel periodo 1985-2000, essa è aumentata dal 50, 3 al 55,6%.

Rispetto ad alcuni indicatori di *input*, il numero di medici per abitante è, ovunque, in crescita (tabella A1.3 - 3)[60]. Nel 2001, questo dato oscillava fra un valore minimo di 1,3 per mille abitanti in Turchia e un valore massimo di 4,4 in Grecia. L'Italia seguiva immediatamente la Grecia, con 4,3. La media UE

(58) Tale valore corrisponde, peraltro, al valore mediano per i paesi Ocse riportati nella Tabella A1.3 - 1.
(59) Fra il 2000 e il 2001, l'Italia sembra, invece, avere invertito la tendenza.
(60) L'eccezione è costituita dalla Repubblica Slovacca per la quale, fra il 2000 e il 2001, si rileva un decremento di un decimo di punto. Le Tabelle 1.19 e 1.20 escludono i paesi, per i quali, in tutti gli anni, mancano i dati.

è pari al 3,3 – il valore è, peraltro, sopravvalutato a causa della mancanza di dati per il Regno Unito, che ha una densità assai bassa di medici.
I posti letto per acuti sono ovunque in diminuzione (tabella A1.3 - 4). Nel 2001, oscillavano fra l'1 per mille abitanti in Messico e il 6,6 nel Lussemburgo, con un valore del 2,6 negli Usa e del 4,5 nella UE. Differenziata è, invece, la tendenza per i posti letto per lungodegenti, per molti paesi in diminuzione nel decennio 1985-1990 e poi in crescita (tabella A1.3 - 5). Per la UE, il valore è passato dal 4,4 per mille nel 1980 a 3,5 nel 1995 e, infine, al 4,5 nel 2001.

Tabella A1.3 - 3 - Medici per 1.000 abitanti

	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Australia		1,9	2,2	2,5	2,4	2,5
Austria	1,6	1,9	2,2	2,7	3,1	3,2
Belgio	2,3	2,8	3,3	3,5	3,9	
Canada	1,8	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1
Repubblica Ceca	2,3	2,6	2,7	3,0	3,4	3,4
Danimarca	2,2	2,5	3,1	3,3	3,4	3,4
Finlandia	1,7	2,1	2,4	2,8	3,1	3,1
Francia		2,7	3,1	3,2	3,3	3,3
Germania				3,1	3,3	3,3
Grecia	2,4	2,9	3,4	3,9	4,5	4,4
Ungheria	2,3	2,5	2,9	3,0		2,9
Islanda	2,1	2,6	2,8	3,0	3,4	3,5
Irlanda				2,1	2,2	2,4
Italia				3,9	4,1	4,3
Giappone	1,3	1,5	1,7		1,9	
Corea		0,6	0,8	1,1	1,3	1,4
Lussemburgo	1,7	1,8	2,0	2,2	2,5	2,5
Messico				1,3	1,4	1,5
Olanda	1,9	2,2	2,5		3,2	3,3
Nuova Zelanda	1,6	1,7	1,9	2,0	2,2	
Norvegia	2,0	2,2		2,8	2,9	3,0
Polonia	1,8	2,0	2,1	2,3	2,2	2,2
Portogallo	2,0	2,5	2,8	2,9	3,2	3,2
Repubblica Slovacca				2,6	3,7	3,6
Spagna				2,5	3,3	3,1
Svezia	2,2	2,6	2,9	2,8	3,0	
Svizzera	2,5	2,7	3,0	3,2	3,5	3,5
Turchia	0,6	0,7	0,9	1,1	1,3	1,3
Regno Unito	1,3	1,4	1,5	1,8	2,0	
Stati Uniti	2,0	2,2	2,4	2,6		
Media UE	**1,9**	**2,3**	**2,7**	**2,9**	**3,2**	**3,3**

Fonte: Ocse (2003c)

L'attesa di vita è, ovunque, in crescita (tabella A1.3 - 5). Considerando il dato alla nascita e per il complesso della popolazione, il valore più alto, nel 2001, si registra in Giappone: 81,5 anni. Il valore più basso, tra i paesi Ocse, è in Turchia: 68,3 anni. Nella UE, l'attesa di vita è passata da 73,8 anni nel 1981 a 78,5 nel 2001: il guadagno, in altri termini, è circa 1 anno di attesa di vita ogni 4 anni.
La mortalità evitabile è ovunque in diminuzione, pur restando di dimensioni significative (tabella A1.3 - 7). Considerando come indicatore gli anni potenziali di vita persi per 100.000 abitanti in età compresa fra 0 e 69 anni, nella UE il valore è sceso da 6.216 nel 1980 a 4.259 nel 2000. Il valore più elevato, sempre in quell'anno, si è registrato in Ungheria – 7.653 – e il più basso in Austria – 3.981.

Tabella A1.3 - 4 - Posti letto per acuti per 1.000 abitanti

	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Australia	6,4	5,3		4,2	3,8	
Austria		7,4	7,0	6,6	6,2	6,2
Belgio	5,5	5,9	4,9	4,7		
Canada	4,6	4,4	4,0	3,9	3,2	
Repubblica Ceca	8,6	8,6	8,5	7,2	6,6	6,5
Danimarca	5,3	4,7	4,1	3,6		
Finlandia	4,9	4,8	4,3	4,0	2,4	2,4
Francia	10,4	9,5	8,5	7,6	6,7	
Germania	7,7	7,6	7,5	6,9	6,4	6,3
Grecia	4,7	4,2	4,0	4,0		
Ungheria	6,6	6,8	7,1	7,0	6,3	6,0
Islanda			4,3	3,7		
Irlanda	4,3	4,2	3,3	3,2	3,0	3,0
Italia	7,9	7,0	6,2	5,5	4,3	
Corea			2,7	3,8	5,2	5,2
Lussemburgo	7,4	7,5	7,0	7,4	6,7	6,6
Messico				1,1	1,0	1,0
Olanda	5,2	4,7	4,3	3,8	3,5	3,3
Nuova Zelanda			8,0			
Norvegia	5,2	4,7	3,8	3,3	3,1	3,1
Polonia	5,6	5,7	6,3	5,8	5,1	5,0
Portogallo	4,2	3,5	3,4	3,3		
Repubblica Slovacca					5,9	5,6
Spagna		3,5	3,3	3,0		
Svezia	5,1	4,6	4,1	3,0	2,4	
Svizzera	7,2	6,8	6,5	5,5	4,1	3,9
Turchia	1,5	1,6	2,0	2,1	2,2	2,1
Regno Unito				4,1	3,9	3,9
Stati Uniti	4,4	4,2	3,7	3,3	2,9	2,9
Media UE	**6,1**	**5,7**	**5,1**	**4,7**	**4,6**	**4,5**

Fonte: Ocse (2003c)

Tabella A1.3 - 5 - Posti letto per lungodegenti per 1.000 abitanti

	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Australia	4,4	4,7	4,3	4,1	3,8	3,7
Austria		2,2	2,1	1,9	1,8	1,8
Belgio			1,2	1,1		
Danimarca	9,6	9,7	8,7	7	5,6	5,2
Francia	0,7	1	1,2	1,4	1,4	
Germania	1,7	2,2	3,5	3,7		
Grecia	1,5	1,5	1,5	1,4		
Ungheria	2,5	2,8	3	1,8	1,8	1,9
Islanda			7,1	8	7,8	8,1
Irlanda	8,7	8,3	7,2	6,9	6,1	6,8
Giappone			0,2	0,8	1,8	1,9
Lussemburgo			2	3,4	5,5	5,9
Olanda	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,7
Norvegia				10,1	9,5	9,5
Polonia	5,8	5,7	5,6	5,5	5,5	5,7
Repubblica Slovacca					1,1	1,1
Svezia	5,4	6,2	5,4			
Svizzera					11,7	11,7
Turchia					0,2	0,2
Regno Unito			3,5	4,2	3,9	3,7
Stati Uniti				6,4	6,1	
Media UE	**4,4**	**4,3**	**3,6**	**3,5**	**4**	**4,5**

Fonte: Ocse (2003c)

Tabella A1.3 - 6 - Attesa di vita alla nascita per il complesso della popolazione

	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Australia	74,6	75,6	77,0	77,9	79,3	79,7
Austria	72,6	73,9	75,7	76,9	78,3	78,8
Belgio	73,4	74,6	76,1	76,8	77,7	
Canada	75,3	76,5	77,6	78,1	79,4	
Republica Ceca	70,3	71,1	71,5	73,2	75,1	75,3
Danimarca	74,3	74,5	74,9	75,3	76,9	76,7
Finlandia	73,4	74,4	74,9	76,5	77,6	78,1
Francia	74,3	75,4	76,9	77,9	79,0	79,3
Germania	72,9	74,8	75,2	76,5		
Grecia	74,5	76,0	77,1	77,7		78,1
Ungheria	69,1	69,1	69,4	69,9	71,5	72,4
Islanda	76,7	77,6	78,0	78,0	79,7	80,2
Irlanda	72,9	73,9	74,9	75,7	76,7	
Italia	74,0	75,5	76,9	78,1	79,4	79,8
Giappone	76,1	77,6	78,9	79,6	81,2	81,5
Corea		68,7		73,5		
Lussemburgo	72,5	74,3	75,4	76,6	78,1	
Messico	67,2	69,5	71,2	72,7	74,1	74,4
Olanda	75,9	76,4	77,4	77,5	78,0	78,2
Nuova Zelanda	73,2	74,2	75,4	76,9	78,3	
Norvegia	75,8	76,0	76,6	77,8	78,7	
Polonia	70,2	71,1	71,5	72,0	73,8	74,3
Portogallo	71,5	72,9	73,9	74,9	76,2	76,9
Repubblica Slovacca	70,6	70,8	71,0	72,4	73,3	73,6
Spagna	75,6	76,4	76,8	77,9	79,1	79,3
Svezia	75,8	76,8	77,6	78,8	79,7	79,8
Svizzera	76,2	76,8	77,4	78,5	79,8	80,0
Turchia	58,1	62,1	66,5	67,2	68,1	68,3
Regno Unito	73,2	74,7	75,7	76,6	77,8	78,1
Stati Uniti	73,7	74,7	75,3	75,7	76,8	78,5
Media UE	**73,8**	**75,0**	**76,0**	**76,9**	**78,0**	

Fonte: Ocse (2003c)

Tabella A1.3 - 7 - Anni potenziali di vita persi per 100.000 abitanti, età 0-69

	1980	1985	1990	1995	2000
Australia	6104	5481	4669	4007	
Austria	7272	6199	5125	4519	3891
Belgio	6684	5665	5037	4606	
Canada	6250	5158	4716	4180	
Republica Ceca		7033	6838	5871	4776
Danimarca	5950	5664	5270	4759	
Finlandia	5828	5430	5400	4484	4085
Francia	6457	5563	5041	4501	
Germania	6583	5347	5036	4407	
Grecia	5809	5235	4463	4231	
Ungheria	9762	9992	9664	9067	7653
Islanda	5075	4123	4283	4133	
Irlanda	6102	5240	4950	4391	
Italia	6104	5020	4508	4121	
Giappone	4623	3983	3541	3390	
Corea		8100	6322	5739	4657
Lussemburgo	6505	5998	5419	4347	3987
Messico		10765	9627	8322	
Olanda	4926	4476	4197	3797	
Nuova Zelanda	7015	6333	5570	4978	
Norvegia	5054	4989	4388	3729	
Polonia	9272	8639	8531	7631	6026
Portogallo	8523	7575	6736	5994	5072
Repubblica Slovacca				6765	6086
Spagna	5578	4710	4857	4493	
Svezia	4851	4349	3892	3241	
Svizzera	5367	4548	4499	4089	
Regno Unito	6067	5228	4744	4172	
Stati Uniti	7274	6423	6102	5794	
Media UE	**6216**	**5447**	**4978**	**4404**	**4259**

Fonte: Ocse (2003c)