



# Schema di decreto ministeriale recante individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile

## Atto del Governo 428

Dossier n° 428 - Schede di lettura  
11 luglio 2017

### Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	428
Titolo:	Schema di decreto ministeriale recante individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile
Ministro competente:	Ministro dell'economia e delle finanze
Norma di riferimento:	articolo 14, comma 2, della legge 4 agosto 2016, n. 163
Numero di articoli:	2
Date:	
presentazione:	28 giugno 2017
assegnazione:	4 luglio 2017
termine per l'espressione del parere:	3 agosto 2017
Commissione competente :	V Bilancio

### Presupposti normativi

Lo schema di decreto ministeriale in esame ([A.G. 428](#)), recante individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile viene emanato in attuazione dell'[articolo 14, comma 2, della legge n. 163/2016](#), secondo cui gli indicatori BES definiti dall'apposito Comitato previsto in tale articolo, "sono successivamente adottati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, da esprimere entro trenta giorni dalla data di trasmissione dello schema del predetto decreto. Decorso tale termine il decreto può essere comunque adottato, anche in mancanza dei pareri".

Gli indicatori di benessere equo e sostenibile, concepiti per valutare il progresso di una società non solo dal punto di vista economico, come nel PIL, ma anche sociale e ambientale e corredato da misure di disuguaglianza e sostenibilità, sono stati introdotti nell'ordinamento nazionale **per la prima volta**, con la riforma della legge di contabilità n.196 del 2009 operata dalla [legge n.163/2016](#), entrata in vigore nel settembre 2016, che li ha inclusi tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale.

Il citato [articolo 14 della legge n. 163/2016](#) prevede infatti che un **Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)**, costituito presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), selezioni gli indicatori utili alla valutazione del benessere sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale.

Tale Comitato è:

- istituito con **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, su proposta del Ministro per l'economia e le finanze (Il Comitato, nominato con [D.P.C.M. 11 novembre 2016](#), si è insediato il 28 novembre);
- presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze o da un suo rappresentante delegato;
- composto dal Presidente dell'ISTAT, dal Governatore della Banca d'Italia (o loro rappresentanti delegati), da due esperti della materia provenienti da università ed enti di ricerca;
- incaricato di selezionare e definire, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale ed internazionale, gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES). Tali indicatori saranno successivamente adottati con **decreto del MEF** (di cui qui si esamina lo schema), previo parere delle Commissioni parlamentari.

Con la medesima legge di riforma sono inoltre stati **introdotti**, all'[articolo 10 della legge di contabilità](#) (relativo al Documento di economia e finanza), i due nuovi **commi 10-bis e 10-ter**, che prevedono rispettivamente la redazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, di due documenti:

- un apposito **allegato al DEF**, che riporti l'andamento, nell'ultimo triennio, di tali indicatori, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento;
- In occasione della redazione del Documento di economia e finanza 2017 è stato per la prima volta

inserito tale allegato, ([DOC. LVII - Allegato VI](#)) che riporta un primo esercizio sperimentale su un sottoinsieme di indicatori di BES, come meglio si preciserà nel paragrafo che segue.

- una **relazione**, da presentare alle Camere per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio di ciascun anno, sull'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso.

## Contenuto

Lo schema di decreto in esame è finalizzato ad individuare gli indicatori di benessere equo e sostenibile, come richiesto dall'[articolo 14, comma 2, della legge n. 163/2016](#). Tali indicatori sono stati proposti al Ministro dell'economia e delle finanze dal Comitato a tale scopo istituito - con [D.P.C.M. 11 novembre 2016](#) -, con la **relazione del 20 giugno 2017**, allegata al presente schema.

L'**articolo 1** elenca, al **comma 1**, i dodici indicatori BES adottati.

Tale individuazione è finalizzata - secondo quanto previsto dall'articolo 10, commi 10-*bis* e 10-*ter* della legge di contabilità ([legge n. 196/2009](#)):

- alla predisposizione di un apposito allegato al Documento di economia e finanza (DEF), nel quale saranno riportati l'andamento, nell'ultimo triennio, dei BES, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento;
- alla redazione di apposita relazione annuale contenente l'evoluzione dell'andamento degli indicatori stessi, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso.

La tabella seguente illustra gli indicatori selezionati, riportandone la definizione, il contenuto informativo (anche sulla base della relazione del Comitato) e le fonti statistiche di riferimento.

INDICATORI BES	DEFINIZIONI	CONTENUTO INFORMATIVO	FONTI
1. Reddito medio disponibile aggiustato pro capite	Rapporto tra il reddito lordo disponibile delle famiglie (consumatrici + produttrici) aggiustato (vale a dire inclusivo del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e senza fini di lucro), e il numero totale di persone residenti in Italia.	Permette di stimare l'ammontare complessivo del reddito disponibile per le persone residenti in Italia, compreso il valore dei servizi in natura. Esso misura il reddito "spendibile" (al netto di imposte e contributi), e comprende anche una valutazione di quanto è fornito alle famiglie attraverso i servizi delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni sociali senza fini di lucro (essenzialmente per istruzione e sanità).	Istat, Conti nazionali
2. Indice di di disuguaglianza del reddito disponibile	Rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% della popolazione con il più basso reddito.	Fornisce un'informazione sulla distanza in termini di reddito tra i più ricchi e i più poveri che, poiché considera i redditi equivalenti, tiene conto della diversa composizione familiare (diversi bisogni tra bambini e adulti; economie di scala che si realizzano con la coabitazione).	Istat, <a href="#">Indagine Eu-Silc</a>
3. Indice di povertà assoluta	Percentuale di persone appartenenti a famiglie con una spesa complessiva per consumi inferiore al valore soglia di povertà assoluta, sul totale delle persone residenti.	Rappresenta la percentuale di persone che non riescono ad acquisire un predeterminato insieme di beni e servizi. Le soglie di povertà assoluta sono differenziate per numerosità familiare, classi di età dei componenti, macroarea e dimensione del comune di residenza, e riflettono le differenze territoriali nel costo della vita. Si tratta dell'indicatore di riferimento per le politiche contro l'esclusione sociale.	Istat, Indagine sulle spese delle famiglie
4. Speranza di vita in buona salute alla nascita	Numero medio di anni che un bambino nato nell'anno di riferimento può aspettarsi di vivere in buona salute, nell'ipotesi che i rischi di malattia e morte alle diverse età osservati in quello stesso anno rimangano costanti nel tempo.	Sintetizza la condizione complessiva della salute degli italiani. Consente di valutare la qualità della sopravvivenza, aspetto particolarmente rilevante nell'attuale fase della transizione demografica e sanitaria, caratterizzata dall'invecchiamento della popolazione e dalla diffusione di patologie cronico-degenerative.	Istat, Tavole di mortalità della popolazione italiana e Indagine Aspetti della vita quotidiana

INDICATORI BES	DEFINIZIONI	CONTENUTO INFORMATIVO	FONTE
5. Eccesso di peso	Proporzione standardizzata di persone di 18 anni e più in sovrappeso o obese sul totale delle persone di 18 anni e più.	Predice, meglio di altre misure dello stile di vita (ad esempio, sedentarietà, fumo o alcol), il rischio di un ampio spettro di patologie croniche. Rappresenta dunque un indicatore utile ai fini della valutazione della sostenibilità degli attuali livelli di salute della popolazione e del loro possibile miglioramento.	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.
6. Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione	Percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più il diploma di scuola secondaria di primo grado (licenza media), che non è in possesso di qualifiche professionali regionali ottenute in corsi con durata di almeno 2 anni e non frequenta né corsi di istruzione né altre attività formative.	Quantifica la quota di popolazione più svantaggiata dal punto di vista del percorso scolastico, individuandola in chi non ha conseguito un livello di istruzione giudicato minimo per un pieno inserimento nelle società contemporanee (titolo di scuola secondaria superiore o equivalente). L'indicatore è una misura target della strategia Europa 2020 che prevede di ridurre la quota di abbandoni al di sotto del 10% entro il 2020 a livello Europeo (target nazionale: 16%).	Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro.
7. Tasso di mancata partecipazione al lavoro	Rapporto tra la somma di disoccupati e inattivi "disponibili" (persone che non hanno cercato lavoro nelle ultime 4 settimane ma sono disponibili a lavorare), e la somma di forze lavoro (insieme di occupati e disoccupati) e inattivi "disponibili", riferito alla popolazione tra 15 e 74 anni.	Esprime una misura dell'offerta di lavoro insoddisfatta più ampia rispetto al tasso di disoccupazione, poiché coglie anche quella parte di popolazione inattiva che si dichiara disponibile a lavorare pur non avendo cercato lavoro nelle 4 settimane che precedono l'intervista, dando così conto dei fenomeni di scoraggiamento e dei comportamenti "attendisti" dovuti agli esiti di passate azioni di ricerca.	Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro
8. Rapporto tra tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli	Rapporto tra il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con almeno un figlio in età prescolare (0-5 anni) e il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni senza figli, per 100.	Rappresenta una misura indiretta dell'adeguatezza dei servizi di welfare tesi alla conciliazione degli impegni casa-lavoro, valutando la possibilità effettiva che le donne con figli piccoli riescano a conciliare il lavoro retribuito con i lavori di cura familiare.	Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro
9. Indice di criminalità predatoria	Numero di vittime di furti in abitazione, borseggi e rapine per 1.000 abitanti.	Si propone di misurare la sicurezza personale, con l'obiettivo di considerare l'effetto che un elevato tasso di microcriminalità produce sulla percezione di insicurezza e, in ultima analisi, sulla libertà del cittadino nella gestione della sua quotidianità.	Elaborazione su dati delle denunce alle Forze dell'ordine (Ministero dell'Interno) e dati dell'indagine sulla Sicurezza dei cittadini (Istat)
10. Indice di efficienza della giustizia civile	Durata media effettiva in giorni dei procedimenti di cognizione civile ordinaria definiti dei tribunali	Scelto per la dimensione "rapporto cittadino-Stato", tale indicatore rappresenta una misura indiretta dell'efficienza della giustizia civile, condizione essenziale tanto per il corretto funzionamento del sistema economico, quanto per la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.	Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa
11. Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti	Tonnellate di CO2 equivalente emesse su base annua da attività agricole, urbane e industriali, per abitante.	Rappresenta in via diretta l'andamento della qualità dell'ambiente e il relativo impatto delle politiche, e in via indiretta una misura di sostenibilità in termini di rischio di cambiamenti climatici.	Istat, Conti delle emissioni atmosferiche ("NAMEA ")

INDICATORI BES	DEFINIZIONI	CONTENUTO INFORMATIVO	FONTI
12. Indice di abusivismo edilizio	Numero di costruzioni abusive per 100 costruzioni autorizzate dai Comuni.	Esprime il grado di sfruttamento del suolo e del deterioramento del paesaggio. Costituisce un'approssimazione del fenomeno del "consumo di suolo" (indicatore che, al momento, non è idoneo secondo il Comitato ad essere inserito in questa lista, anche per qualità del dato).	Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio (Cresme)

I dodici indicatori individuati rappresentano una selezione tra i 130 indicatori contenuti nel "Rapporto BES" elaborato annualmente dall'ISTAT e dal CNEL, operata secondo alcuni criteri di selezione illustrati nella relazione del Comitato allegata allo schema di decreto.

Si ricorda che, in ambito nazionale, da alcuni anni è stato avviato il **progetto BES**, tramite un'iniziativa congiunta del **CNEL e dell'ISTAT**, da cui scaturisce un rapporto annuale, giunto alla sua **quarta edizione** con il "[Rapporto BES 2016](#)".

Tale progetto è finalizzato all'individuazione delle misure più idonee a rappresentare il progresso del Paese e dei territori verso l'incremento del benessere dei cittadini. Esso considera **12 dimensioni** (articolate in 130 indicatori), come ad esempio la salute, l'istruzione, l'ambiente, la qualità dei servizi, selezionate attraverso un processo di condivisione democratica promosso in Italia da CNEL e ISTAT che si sono impegnati ad elaborare uno strumento capace di misurare gli elementi fondanti del benessere in Italia e nei suoi territori. Sul sito dell'Istat è possibile approfondire l'analisi delle **12 dimensioni** del benessere e degli indicatori che le compongono: [Salute](#), [Istruzione e formazione](#), [Lavoro e conciliazione tempi di vita](#), [Benessere economico](#), [Relazioni sociali](#), [Politica e istituzioni](#), [Sicurezza](#), [Benessere soggettivo](#), [Paesaggio e patrimonio culturale](#), [Ambiente](#), [Ricerca e innovazione](#), [Qualità dei servizi](#).

Tali criteri di selezione, fissati dal Comitato stesso, sono i seguenti:

- sensibilità alle politiche pubbliche (considerata la finalità prefissata di valutazione delle politiche pubbliche, sono stati privilegiati indicatori più sensibili agli interventi normativi nell'arco del triennio);
- parsimonia (si è cercato di evitare un insieme troppo numeroso di indicatori che avrebbe disperso l'attenzione su troppe misure);
- fattibilità (si è tenuto conto della disponibilità di dati aggiornati ed elaborabili con gli strumenti analitici del MEF);
- tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali (fondamentale è disporre di serie temporali aggiornate, lunghe e con frequenza elevata).

L'esame della tabella riepilogativa degli indicatori BES fa emergere che alcuni indicatori rappresentano misure di benessere, mentre altre di "disagio".

I primi tre indicatori riguardano dimensioni "**monetarie**". In particolare, il primo (Reddito medio aggiustato pro-capite) risponde alla necessità di selezionare una misura del benessere economico che tenga conto del reddito (monetario e in natura) effettivamente percepito dalle famiglie. Il secondo indicatore (Indice di disuguaglianza del reddito disponibile) introduce la dimensione distributiva delle risorse monetarie, per tenere conto del fatto che le variazioni del reddito medio possono ripartirsi inegualmente tra le persone e i gruppi sociali. Il terzo indicatore (Incidenza della povertà assoluta) affianca alle prime due misure basate sui redditi, una misura basata sui consumi, particolarmente importante per le politiche contro l'esclusione sociale.

I successivi indicatori allargano il campo all'analisi di dimensioni **non monetarie** del benessere.

Per la **salute** sono stati scelti due indicatori: la "speranza di vita in buona salute alla nascita" e l'"eccesso di peso".

Per l'**istruzione**, tra le numerose misure possibili, è stata selezionata l'"uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione".

Per la dimensione **lavoro**, gli indicatori scelti sono il tasso di mancata partecipazione al lavoro e il rapporto tra i tassi di occupazione delle donne con figli e senza figli.

Per la **sicurezza personale**, si è definito un indicatore di criminalità predatoria, partendo da tre indicatori elementari presenti nel citato Rapporto BES, ottenuto come somma delle vittime di furti in abitazione, rapine e borseggi espresso in rapporto alla popolazione.

Per la dimensione "**rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica**", la scelta si è appuntata sull'indice di efficienza della giustizia civile.

Per la **sostenibilità ambientale** del benessere, le variabili scelte per valutare la capacità del sistema di preservare le possibilità per le generazioni future ed evidenziare l'esistenza di abusi nell'utilizzo del capitale naturale riguardano le "emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti" e un indicatore di "abusivismo edilizio" in via temporanea, in attesa di poter adottare l'indicatore "consumo di suolo", quando i dati avranno una qualità adeguata.

La relazione del Comitato sottolinea che l'esigenza (imposta dal dettato normativo) di effettuare previsioni

sugli indicatori ha portato ad **escludere** tutti gli **indicatori di carattere soggettivo**, che peraltro rivestono grande importanza nel catturare il livello di benessere percepito dai cittadini.

Il Comitato ha concluso la propria relazione con alcune **raccomandazioni**:

- prevedere una revisione periodica, a cadenza pluriennale, dell'insieme degli indicatori selezionati, affinché la sua composizione sia sempre la più adeguata a tenere conto dell'evoluzione economica e sociale del paese e affinché incorpori gli eventuali sviluppi metodologici;
- arricchire il monitoraggio dell'evoluzione del benessere nel triennio precedente al DEF con l'uso di ulteriori indicatori, a fianco di quelli previsti dalla legge;
- investire sul potenziamento e lo sviluppo della modellistica di previsione degli indicatori di benessere e di valutazione dell'impatto delle politiche, così da velocizzare l'attuazione della norma per gli indicatori già selezionati e facilitare un ampliamento delle variabili considerate.

Il **comma 2** dell'articolo 1 precisa che le disposizioni del decreto in esame troveranno applicazione **a decorrere dall'adozione del Documento di economia e finanza 2018**.

Si ricorda, in proposito, che in attesa della selezione finale degli indicatori da parte del Comitato, il Governo ha scelto di anticipare nell'anno in corso l'inserimento di un primo gruppo di indicatori nel processo di bilancio. Il Ministro dell'economia e delle finanze ha dunque richiesto al Comitato una relazione preliminare che consentisse di effettuare in via sperimentale gli esercizi di valutazione di impatto e previsione già nel DEF 2017.

Tale documento è stato dunque corredato dall'[allegato](#) richiesto dalla norma, in cui si è condotto un **primo esercizio sperimentale** su un sottoinsieme di **quattro indicatori** di benessere equo e sostenibile selezionati dal Comitato:

- il reddito medio disponibile aggiustato pro capite;
- l'indice di disuguaglianza del reddito;
- il tasso di mancata partecipazione al lavoro;
- l'indicatore delle emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti.

Per ciascuno dei quattro indicatori, oltre ai dati di consuntivo dell'ultimo triennio, è stato fornito **uno scenario** a politiche vigenti (**tendenziale**) e uno **scenario** che inglobi le politiche introdotte nel DEF (**programmatico**).

L'**articolo 2** contiene la **clausola di neutralità finanziaria**, precisando che le disposizioni del decreto saranno attuate utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.