Al Ministro dell'Economia e delle Finanze

Pier Carlo Padoan

Relazione finale del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito ai sensi dall'art. 14 della legge 163/2016 per la selezione e definizione, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, degli indicatori di benessere equo e sostenibile.

Roma, 20 giugno 2017

Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile

Relazione finale

Inserendo gli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di bilancio e nelle valutazioni previsive delle azioni programmatiche del Governo, la riforma della legge di bilancio pone il nostro paese all'avanguardia nell'introduzione degli aspetti del benessere dei cittadini che vanno "oltre il PIL" nei processi decisionali pubblici. L'Italia è il primo paese dell'Unione Europea e del G7 a inserire il benessere nella programmazione economica. Il Governo italiano è tenuto a dare conto dell'evoluzione delle più rilevanti dimensioni del benessere nell'ultimo triennio e a valutare in maniera sistematica l'impatto nel triennio successivo delle politiche programmate. Attraverso il confronto delle esperienze nazionali e internazionali sul tema e assegnandosi i criteri guida della sensibilità alle scelte politiche, della parsimonia, della fattibilità e della tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali, il Comitato ha selezionato 12 indicatori di benessere equo e sostenibile che, come richiesto dalla legge 163/2016, propone al Ministro dell'Economia e delle Finanze per la successiva adozione tramite decreto.

La Legge n. 163 del 4 agosto 2016 che ha riformato la legge di bilancio ha stabilito che, in un allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF), il Ministro dell'Economia e delle Finanze è tenuto sia a riportare l'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile nel triennio precedente, sia a prevedere l'evoluzione degli stessi nel triennio successivo, anche in ragione dell'impatto delle politiche pubbliche specificate. La suddetta legge ha altresì stabilito che "con apposita relazione, predisposta dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, sulla base dei dati forniti dall'Istat, da presentare alle Camere per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio di ciascun anno, è evidenziata l'evoluzione dell'andamento [dei suindicati] indicatori di benessere equo e sostenibile [...], sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio [appena approvata] per il triennio in corso".

La stessa norma ha istituito il Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile (d'ora in avanti Comitato) con il compito di selezionare e definire, sulla base dell'esperienza

maturata a livello nazionale e internazionale, l'insieme degli indicatori di benessere equo e sostenibile da utilizzare nell'allegato al DEF. Tale Comitato è stato nominato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'11 novembre 2016.

La norma stabilisce anche che i predetti indicatori siano 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. Non viene definito alcun termine per la conclusione dei lavori del Comitato, né un regime transitorio per disciplinare la fase tra l'entrata in vigore della norma e l'effettiva conclusione dei lavori del Comitato e l'iter di approvazione degli stessi da parte del Parlamento (cfr. Appendice I).

L'attività del Comitato

Il Comitato si è insediato il 28 novembre 2016 e, da allora, si è riunito in media ogni due settimane; questa attività è stata integrata da alcune riunioni operative cui hanno partecipato gli esperti del MEF e dell'Istat.

Poiché il lavoro di selezione degli indicatori affidato al Comitato acquista un significato altamente innovativo e di grande rilevanza anche per il significato politico del processo di selezione, è stato necessario svolgere un processo alquanto complesso data la necessità di coniugare, nella scelta degli indicatori, rigore, scientificità e attenzione alla fattibilità dell'operazione introdotta con la nuova legge di bilancio, garantendo allo stesso tempo la comparabilità internazionale. L'obiettivo finale è l'individuazione di un insieme di indicatori utilizzabili per il monitoraggio e la previsione in associazione con i documenti di finanza pubblica che rispondano sia al criterio del rigore scientifico, sia a quello della fattibilità del processo definito dalla legge: le variabili selezionate, infatti, devono poter essere tempestivamente aggiornate dall'Istat e inserite in modelli di simulazione del MEF che ne prevedano gli andamenti e la risposta alle azioni di riforma. Tale "modellabilità" va considerata non solo allo stato attuale degli strumenti a disposizione del MEF, ma anche sulla base di quanto potrà essere verosimilmente costruito nei prossimi anni. I lavori del Comitato hanno richiesto, quindi, non solo un dialogo scientifico tra i suoi membri, ma anche un confronto continuo con il MEF, le strutture delle amministrazioni centrali che potrebbero essere coinvolte nel successivo processo di attuazione e l'Istat.

Per portare a termine il compito assegnato dalla legge di "selezionare e definire, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, l'insieme degli indicatori di benessere

equo e sostenibile da utilizzare nell'allegato al DEF" , il Comitato ha seguito un procedimento sequenziale. Partendo dalla ricognizione delle esperienze nazionali e internazionali, ha provveduto dapprima a "definire" un insieme molto ampio di indicatori capaci di rappresentare aspetti significativi del benessere equo e sostenibile. Ha quindi proceduto per fasi successive a "selezionare" all'interno di tale insieme un gruppo ristretto (12) di essi che, per le ragioni che si chiariranno nelle pagine seguenti, risulta il più adeguato "sia [per] riportare l'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile nel triennio precedente sia [per] prevedere l'evoluzione degli stessi nel triennio successivo" nel DEF e nella relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanza sull'impatto della legge di bilancio per il triennio in corso. Ossia ad assolvere la funzione stabilita dalla norma.

Nonostante il ritmo serrato dei lavori del Comitato, e considerando i diversi passaggi definiti dalla citata norma, la traduzione in pratica di quanto richiesto dalla riforma non era ragionevolmente realizzabile in tempi utili a rispettare le prime scadenze del ciclo di bilancio 2017. Riconoscendo la complessità del mandato che la legge assegna al Comitato, nel mese di marzo il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nelle more della conclusione dell'iter di selezione e definizione degli indicatori previsto dalla legge, ha quindi chiesto al Comitato una relazione preliminare che consentisse di effettuare in via sperimentale gli esercizi di valutazione di impatto e previsione già dal DEF dell'anno in corso.

Accogliendo la richiesta del Ministro, il Comitato ha predisposto una relazione intermedia nella quale è stata proposta una prima e provvisoria selezione di indicatori utilizzabili per il DEF 2017. I quattro indicatori proposti in via provvisoria sono: (1) il tasso di mancata partecipazione al lavoro, (2) il reddito medio disponibile aggiustato pro capite, (3) l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile, (4) le emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti.

Per ciascuno dei quattro indicatori, anticipando quanto previsto dalla riforma per quando il processo di selezione degli indicatori sarà concluso e definitivo, l'Istat ha provveduto all'aggiornamento dei dati al 2016 mentre il Governo ha inserito nel DEF 2017 un esercizio sperimentale che evidenzia l'andamento del triennio passato e quello prevedibile secondo uno scenario a politiche vigenti e uno scenario che sconti le scelte programmatiche adottate nello stesso documento. I risultati di tale esercizio sono stati illustrati nel Programma di Stabilità oltre che nello specifico allegato "Il benessere equo e sostenibile nel processo decisionale".

La definizione degli indicatori rilevanti: le esperienze internazionali e nazionali

Vi è una crescente attenzione a livello internazionale per la misura delle diverse dimensioni del benessere e il loro uso ai fini di *policy*. Numerose iniziative nazionali, volte a

misurare il benessere complessivo di una società e la sua sostenibilità, sono state prese a partire dalla "Dichiarazione di Istanbul" firmata nel 2007 da numerose organizzazioni internazionali al termine del secondo Forum Mondiale dell'OCSE e sotto l'impulso del Rapporto della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi (*Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*) del 2009, della Comunicazione *GDP and Beyond* del 2009 e del successivo rapporto *Measuring progress, well-being and sustainable development* della Commissione Europea del 2011 e della *Better Life Initiative* lanciata nel 2011 dall'OCSE. A queste iniziative si sono affiancati gli adempimenti richiesti da istituzioni sovranazionali per tenere conto di alcune dimensioni di benessere: ad esempio, i paesi dell'Unione Europea sono già impegnati a introdurre nel ciclo di bilancio, cioè nel Piano Nazionale di Riforma inserito nel DEF, diversi indicatori di benessere per monitorare il perseguimento degli otto obiettivi previsti dalla strategia Europa 2020 (*Europe 2020 Strategy on smart, sustainable, and inclusive growth*).

Sollecitazioni ulteriori all'adozione di una molteplicità di misure di benessere e sviluppo sostenibile nei processi decisionali sono contenute nell'Agenda 2030, adottata nel 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Tale Agenda identifica le direttrici dello sviluppo sostenibile per i prossimi quindici anni e si articola in diciassette obiettivi (*Sustainable development goals – SDGs*) ed è, ovviamente, indirizzata verso paesi con differenti gradi di sviluppo e quindi con esigenze politiche decisamente eterogenee.

Molte delle numerose iniziative nazionali per misurare il benessere e lo sviluppo sostenibile – circa venticinque paesi si sono mossi in questa direzione, per oltre cinquanta progetti – hanno coinvolto gli istituti nazionali di statistica e sono state sostenute da estese consultazioni pubbliche, con il coinvolgimento di *stakeholders* e società civile, ad esempio in Australia, Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Messico, Regno Unito. In alcuni paesi, il governo (e talvolta il parlamento) si è fatto parte attiva del processo, come in Australia (*Well-being framework*), Finlandia (*National Strategy for Sustainable Development; Findicator*), Francia (*Les nuoveaux indicateurs de richesse*), Germania (*National Sustainable Development Strategy; W3-Indikatoren*) e Regno Unito (*Measuring National Well-being Programme*).

In Italia l'Istat e il Cnel hanno congiuntamente lanciato nel 2010 il progetto sul Benessere Equo e Sostenibile (BES). Dopo un ampio processo di consultazione pubblica che ha coinvolto rappresentanze sociali oltre ad esperti e rappresentanti del mondo accademico, si è giunti alla definizione di un insieme di 130 indicatori organizzato in 12 domini. La selezione degli indicatori ha tenuto conto del dibattito scientifico e delle esperienze internazionali, oltre ad assicurare una base statistica con dati di elevata qualità. Tale iniziativa ha fatto sì che il nostro paese fosse uno dei primi a monitorare e analizzare in maniera sistematica l'evoluzione del benessere nelle

statistiche ufficiali, attraverso la pubblicazione annuale del *Rapporto BES* dell'Istat, il primo dei quali pubblicato all'inizio del 2013. In particolare, per ogni dominio è stata sviluppata una documentazione di supporto riferita ai concetti di base, alle dimensioni considerate per il dominio e alla selezione degli indicatori[1].

Grazie all'introduzione degli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di bilancio, l'Italia è, inoltre, il primo e a oggi unico paese dell'Unione Europea e del G7 ad avere introdotto nel ciclo di programmazione e disegno delle politiche pubbliche l'uso degli indicatori di benessere.

La selezione degli indicatori: la scelta del BES come quadro di riferimento e i criteri adottati dal Comitato

Complessivamente, gli indicatori elaborati nel progetto Cnel-Istat e pubblicati dal 2013 nel *Rapporto BES* dell'Istat sono 130 e sono suddivisi in 12 domini: Salute, Istruzione e formazione, Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Politica e istituzioni, Sicurezza, Benessere soggettivo, Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Ricerca e innovazione, Qualità dei servizi. L'insieme di questi indicatori presenta alcune caratteristiche importanti: organicità dell'impianto concettuale; robustezza teorica degli indicatori prescelti; garanzia di qualità della misurazione statistica; selezione fondata su un processo partecipativo esteso e non limitato solo agli esperti; capacità di cogliere le specificità del caso italiano. Per queste ragioni, il Comitato ha ritenuto che fosse appropriato partire da questo insieme di 130 indicatori e dalla sua articolazione in 12 domini per selezionare gli indicatori previsti dalla legge.

Per svolgere tale processo di selezione il Comitato ha fissato alcuni criteri generali, non gerarchici, cui ricorrere per la scelta tra i diversi indicatori: sensibilità alle politiche pubbliche, parsimonia, fattibilità e tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali.

1. Sensibilità alle politiche pubbliche. Considerato il fine prefissato di valutazione delle politiche pubbliche, è desiderabile individuare indicatori che a queste politiche siano sensibili, possibilmente entro l'arco temporale del triennio, ovvero l'orizzonte di riferimento dei documenti di finanza pubblica. Ovviamente, la scelta di indicatori sulla base della maggiore, o minore, sensibilità agli interventi normativi in tempi contenuti va contemperata con l'opportunità di includere variabili cruciali per il benessere nel lungo periodo, ma i cui valori evolvono lentamente nel tempo.

[1] La documentazione completa è disponibile all'indirizzo http://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilità

2. Parsimonia. Un insieme numeroso di indicatori coglie meglio la complessità dei diversi domini e permette di affinare l'impatto di specifiche politiche, ma al costo di disperdere l'attenzione nel seguire misure che, pur rilevanti, descrivono il benessere di un gruppo anziché dell'intera collettività o il cui significato in termini di benessere è colto anche da altre misure. Inoltre, restringere la selezione facilita il complesso passaggio da un dibattito pubblico incentrato quasi esclusivamente sul PIL a uno più articolato. Tale innovazione della e nella discussione della politica economica è cruciale affinché l'inclusione degli indicatori di benessere nel processo di bilancio non si tramuti in un mero esercizio burocratico/formale. Pertanto, è preferibile adottare un numero contenuto di indicatori, pur consapevoli che così facendo si sacrifica parte della ricchezza informativa che potrebbe derivare dall'uso di un insieme più ampio di variabili. È questa la direzione scelta anche dal Governo francese che, in adempimento di una specifica legge (nota come *Loi Sas*) dal 2015 riferisce annualmente al Parlamento sull'evoluzione di dieci indicatori di benessere[2].
3. Fattibilità. È essenziale che si tenga conto sia della disponibilità di dati aggiornati o suscettibili di essere allineati temporalmente all'esercizio di stima di impatto delle politiche (attraverso metodologie robuste e in grado di produrre risultati di elevata qualità), sia della trattabilità con gli strumenti analitici del MEF o del Governo delle variabili scelte per effettuare l'esercizio di previsione richiesto dalla norma. La legge chiede, infatti, di selezionare e definire indicatori rispetto ai quali il Governo valuti l'impatto delle politiche di bilancio programmatiche. Ovviamente, nel fare riferimento all'analisi di fattibilità non ci si è basati solo sulla modellistica attualmente disponibile, ma anche su quella realisticamente realizzabile in futuro.
4. Tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali. Serie temporali aggiornate, lunghe e con frequenza relativamente elevata migliorano la possibilità di usare i relativi indicatori sia per descrivere l'evoluzione del contesto sia per valutare le politiche pubbliche. La selezione deve quindi tenere conto dell'attuale disponibilità di indicatori con i requisiti richiesti e delle possibilità per l'Istat di incrementarne ulteriormente la tempestività, assicurando al tempo stesso un elevato livello di precisione.

[2] Il tasso di occupazione, la spesa in ricerca e sviluppo, l'indebitamento pubblico e privato rispetto al PIL, la speranza di vita in buona salute, la soddisfazione soggettiva per la qualità della vita, la distribuzione dei redditi, il tasso di povertà, l'uscita precoce dal sistema scolastico, le emissioni di CO2, il consumo di suolo.

Da 130 a 12: il processo di individuazione degli indicatori

Dopo un'attenta disamina, sulla base dei criteri indicati, il Comitato ha individuato 12 indicatori tra i 130 compresi nel *Rapporto BES* 2016 dell'Istat, uno dei quali è stato ottenuto aggregando tre indicatori del BES (cfr. Appendice II). La selezione riflette i diversi criteri descritti precedentemente. Il criterio della "fattibilità", ad esempio, richiede che sia possibile simulare l'andamento di ciascun indicatore nel triennio di riferimento della legge di bilancio, con riferimento sia al suo andamento prospettico ("tendenziale") sia a quello che discende dalle politiche pubbliche adottate. Ciò ha portato a escludere dalla selezione gli indicatori di percezione (i cosiddetti "soggettivi") sebbene ne sia riconosciuta l'importanza per misurare il livello del benessere dei cittadini. Il criterio della "tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali", a sua volta, ha costretto ad escludere molti indicatori rilevati attraverso indagini effettuate con ampi intervalli temporali.

Sulla scelta finale, infine, incide in misura determinante il criterio della "parsimonia", reso indispensabile dall'obiettivo di facilitare il complesso passaggio da un dibattito pubblico incentrato quasi esclusivamente sul PIL a uno più articolato. Per questo, a parità di altre condizioni, il Comitato ha privilegiato indicatori che hanno una maggiore rappresentatività della dimensione del benessere che si vuole considerare, ad esempio perché coprono una platea ampia di cittadini o perché colgono un maggior numero di aspetti del fenomeno. Per perseguire in modo equilibrato questi criteri il Comitato, con l'ausilio delle strutture tecniche dell'Istat, ha svolto approfondite analisi delle correlazioni statistiche, nel tempo e tra regioni, dei singoli indicatori tra loro e di ciascuno rispetto al PIL, al fine di isolare gli indicatori dotati di maggiore rappresentatività del benessere e meno direttamente connessi a quest'ultima variabile.

Infine, nella selezione si è tenuto conto delle finalità di trasparenza e *accountability* che l'esercizio sottende. In particolare, per rendere l'esercizio trasparente, si è contemperato il criterio delle sensibilità alle politiche scegliendo indicatori facilmente interpretabili, non influenzabili artatamente dal decisore politico (ad esempio, determinando per via amministrativa un livello dell'indicatore senza che a ciò corrisponda un generale effetto sul benessere dei cittadini)[3]. Rispetto a quello dell'*accountability*, in risposta a quanto espressamente richiesto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze[4], si è data preferenza a quegli indicatori maggiormente sensibili alle politiche di responsabilità del Governo centrale, piuttosto che all'azione delle amministrazioni

[3] Ad esempio, attraverso il cambiamento del valore-soglia che definisce la pericolosità di una determinata condizione (inquinamento atmosferico, presenza di particolari sostanze nell'acqua, ecc.) per la salute dei cittadini.
[4] Cfr. lettera inviata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze al Comitato in data 13 marzo 2017, in risposta al ricevimento della sopra citata Relazione Intermedia di questo Comitato.

locali, e pertanto più direttamente collegabili agli obiettivi programmatici che si pone il Governo centrale nei documenti di finanza pubblica.

Al termine di questo complesso esercizio gli indicatori selezionati sono dodici:

1. Reddito medio disponibile aggiustato pro capite;
2. Indice di diseguaglianza del reddito disponibile;
3. Indice di povertà assoluta;
4. Speranza di vita in buona salute alla nascita;
5. Eccesso di peso;
6. Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione;
7. Tasso di mancata partecipazione al lavoro;
8. Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli;
9. Indice di criminalità predatoria;
10. Indice di efficienza della giustizia civile;
11. Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti;
12. Indice di abusivismo edilizio (in attesa del Consumo di suolo).

Gli indicatori prescelti

Gli indicatori prescelti non solo rispettano i criteri sopra indicati, ma appaiono coerenti con un'architettura logica che si fonda sulla letteratura internazionale, a partire dal Rapporto della "Commissione Sen-Stiglitz-Fitoussi". Il paniere finale di indicatori, infatti, è articolato in modo da cogliere, da un lato, una misurazione del benessere attuale, della sua distribuzione e del suo grado di sostenibilità nel tempo, dall'altro, una rappresentazione in cui rientrino sia dimensioni monetarie del benessere più prossime alla condizione di vita della famiglie di quanto sia il PIL sia dimensioni non monetarie. Alcuni degli indicatori prescelti colgono aspetti specifici delle dimensioni del benessere, ma sono stati selezionati per il loro importante significato segnaletico. Infine, come è evidente, alcuni indicatori misurano il benessere, altri il disagio.

Il primo indicatore risponde alla necessità di selezionare una misura del benessere economico che tenesse conto del reddito (monetario e in natura) effettivamente percepito dalla famiglie. A questo scopo è stato scelto l'indicatore **"Reddito medio disponibile aggiustato pro capite"**[5] in quanto esso misura non solo il reddito spendibile, quindi al netto di imposte e contributi, ma anche una valutazione di quanto è fornito in natura alle famiglie attraverso i servizi delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni sociali senza fine di lucro (essenzialmente per istruzione e sanità). Tale variabile descrive meglio del PIL, anche espresso in termini pro capite, il

[5] Questa scelta è anche in linea con le raccomandazioni alla Commissione Europea di Anthony Atkinson in *Ensuring social inclusion in changing labour and capital markets*, Economic Papers 481, Bruxelles, aprile 2013 (in particolare figura 1 a pag. 53). Il reddito disponibile aggiustato delle famiglie è regolarmente commentato nel rapporto annuale della Commissione sulla situazione sociale dell'UE. Si veda, per esempio, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Employment and Social Developments in Europe Annual Review 2016*, Bruxelles, 2016 (in particolare Chart 42 a pag. 38).

benessere economico delle famiglie perché coglie la quota di reddito che esse possono consumare oggi o risparmiare per il loro benessere economico futuro. È il primo passo per andare "oltre il PIL".

Il secondo passo è stato quello di introdurre 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. Al di là dell'influenza che la distribuzione delle risorse può avere sulla crescita economica, va sottolineato che dal livello della diseguaglianza economica dipendono in misura significativa le valutazioni degli individui sul grado di equità di una società e, di conseguenza, la stessa coesione sociale. È inoltre importante porre particolare attenzione a quanto accade al segmento più povero della popolazione: si tratta di cittadini che spesso non riescono ad avere la "*voice*" adeguata per incidere sulle scelte pubbliche. Monitorare in maniera sistematica le condizioni dei meno abbienti e valutare in maniera altrettanto sistematica l'impatto delle politiche sul loro benessere economico richiama l'attenzione pubblica su chi spesso è, o si sente, trascurato. A tali scopi il Comitato ha scelto due tra i molti indicatori possibili: l'**"Indice di disuguaglianza del reddito disponibile"** e l'**"Incidenza della povertà assoluta"**. Il primo è stato selezionato perché è l'indicatore usato nell'ambito del monitoraggio europeo, mentre il secondo è l'indicatore preso a riferimento per le politiche contro l'esclusione sociale in Italia. La scelta di inserire la povertà assoluta accanto all'indice di disuguaglianza del reddito disponibile consente, inoltre, di affiancare una misura basata sui consumi a una basata sui redditi.

Il terzo passo ha allargato il campo di analisi alle dimensioni non monetarie del benessere. Vi sono numerose dimensioni, e relativi indicatori, che avrebbero potuto essere ricompresi in tale ambito: di conseguenza, si è innanzitutto tenuto conto delle due dimensioni che da oltre venti anni le Nazioni Unite hanno affiancato al reddito nazionale nell'elaborazione dell'Indice di sviluppo umano: salute e istruzione. Per quanto riguarda la salute, si sono scelti due indicatori: la **"Speranza di vita in buona salute alla nascita"** e l'**"Eccesso di peso"**. La prima è una variabile che sintetizza la condizione complessiva della salute degli italiani, è robusta e descrive un obiettivo politico cruciale, anche se reagisce lentamente agli stimoli delle politiche. L'eccesso di peso (così come, in misura maggiore, l'obesità) è un fattore di rischio rilevante per varie patologie croniche, incluso diabete, malattie cardio e cerebrovascolari e tumori: esso, meglio di altre misure dello stile di vita (ad esempio la sedentarietà, il fumo o l'alcool), predice il rischio di un ampio spettro di patologie croniche. Tra le sue determinanti, infatti, rientrano gli stili di vita, che a loro volta comprendono l'alimentazione e l'attività fisica. Quindi, l'eccesso di peso è un indicatore utile ai fini della valutazione della sostenibilità degli attuali livelli di salute della popolazione e del

loro possibile miglioramento, è reattivo alle politiche pubbliche mirate ad influenzare lo stile di vita ed è idoneo a cogliere significativi elementi di disuguaglianza. Si auspica che l'indicatore incluso nel BES sia esteso all'intera popolazione, includendo i minori di 18 anni, e si propone che venga disaggregato per sesso e due classi di età (minori, adulti).

L'istruzione influenza non solo le possibilità di reddito e di crescita professionale, ma anche la capacità dei cittadini di conoscere e vivere il mondo circostante. Di conseguenza, tra le numerose misure possibili, è stata selezionata l'**"Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione"**. Questo indicatore pone l'attenzione sulla 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 media secondaria superiore o equivalente). Anche questo indicatore è parte del processo di monitoraggio europeo.

La terza dimensione non monetaria è rappresentata dal lavoro. La scelta è motivata con la centralità che il lavoro continua ad avere nella vita degli individui, non solo per la generazione di reddito, ma anche come fattore di inclusione sociale e autostima; trova fondamento nella Costituzione italiana, in particolare nell'articolo 4 che afferma il diritto al lavoro. D'altra parte, va considerato che l'accesso al lavoro presenta forti differenze di genere. Per questo sono stati selezionati due indicatori. Il riferimento costituzionale ha portato a selezionare il **"Tasso di mancata partecipazione al lavoro"**, che è una misura di mancanza di lavoro più ampia del tasso di disoccupazione perché include anche i lavoratori che non cercano attivamente un impiego perché scoraggiati. Questo indicatore è distinto per sesso e classi di età. Il secondo indicatore è il **"Rapporto tra i tassi di occupazione delle donne di età compresa tra i 25 e i 49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli"**, il quale è una misura indiretta della possibilità di conciliare il lavoro con la vita personale ed è così in grado di cogliere un aspetto importante della questione di genere.

Le altre dimensioni non monetarie considerate attengono a due aspetti importanti delle condizioni di vita quotidiana: la sicurezza personale e il rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica. Per misurare la sicurezza personale, un elemento essenziale del benessere degli individui così come del convivere civile, si è definito un **"indicatore di criminalità predatoria"**, partendo da tre indicatori elementari del BES: questo indicatore è infatti ottenuto dalla somma delle vittime di furti in abitazione, di rapine e di borseggi espresso in rapporto alla popolazione. L'obiettivo è 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. Per il rapporto cittadino-Stato, la scelta si è appuntata sull'**"Indice di efficienza della giustizia**

civile" (misurato dalla "Durata media effettiva dei procedimenti civili di cognizione ordinaria definiti") per gli effetti che una giustizia civile troppo lenta comporta in termini di incentivi a comportamenti scorretti e per il conseguente livello generale di incertezza che si produce nei rapporti interpersonali.

Da ultimo, il Comitato ha individuato le variabili volte a misurare la sostenibilità (ambientale) del benessere, in grado cioè di valutare la capacità del sistema di preservare le possibilità delle generazioni future, e l'esistenza di abusi nell'utilizzo del capitale naturale. Con questo intento è stato selezionato l'indicatore di **"Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti"** e quello di **"Abusivismo edilizio"**. Il primo è un indicatore, già considerato dalla strategia Europa 2020, idoneo a tracciare in via diretta l'andamento della qualità dell'ambiente e il relativo impatto delle politiche, ma anche valido a rappresentare in via indiretta una misura di sostenibilità in termini di rischio di cambiamenti climatici[6]. Il secondo cattura il grado di sfruttamento del suolo e il degrado del paesaggio e costituisce un'approssimazione del fenomeno del consumo di suolo, l'indicatore che il Comitato avrebbe voluto includere nella lista. Tuttavia, per quest'ultimo non si dispone al momento di un indicatore che, per qualità del dato statistico e rispetto dei criteri di selezione sopra indicati, possa essere immediatamente utilizzato per i fini previsti dalla legge. Si propone, pertanto, "l'abusivismo edilizio" in via temporanea, in attesa di poter adottare il "consumo di suolo" quando i dati saranno di qualità adeguata. Inoltre, se analizzato insieme a quello relativo alle emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti, l'indicatore di consumo di suolo è idoneo a fornire indicazioni sui rischi legati al dissesto idrogeologico.

Due osservazioni conclusive in merito alla selezione degli indicatori sono opportune. In primo luogo, diversi degli indicatori selezionati assolvono a più di una funzione. Ad esempio, l'indice di diseguaglianza, l'incidenza della povertà assoluta e l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione hanno effetti anche sulla sostenibilità del benessere collettivo o individuale. Al contempo, molti degli indicatori proposti hanno importanti implicazioni per l'equa ripartizione del benessere, che può essere colta dalla disaggregazione per sesso o classi di età. In secondo luogo, l'insieme degli indicatori selezionati è necessariamente parziale ai fini di una completa analisi delle molte dimensioni del benessere. Ad esempio, l'esigenza imposta dal dettato della legge di inserire gli indicatori in esercizi di previsione ha portato ad escludere l'intero novero

[6] Il legame tra cambiamenti climatici e i principali problemi ambientali legati all'emissione di CO2 e altri gas clima alteranti è noto. Da un lato gli effetti dei cambiamenti climatici esaltano le fragilità ambientali del nostro paese: ad esempio i mutamenti del ciclo idrico accrescono il rischio idrogeologico e la possibilità di avere aree con seri deficit idrici; l'aumento di temperature incide sulla perdita di biodiversità. Dall'altro le politiche di mitigazione delle emissioni (attraverso, ad esempio, la riduzione del consumo di combustibili fossili ad alto tenore di carbonio) hanno un effetto positivo anche sulle emissioni in atmosfera a livello locale (ad esempio, riduzione della circolazione/aumento dell'incidenza della mobilità elettrica nelle aree con condizioni climatiche avverse).

degli indicatori di carattere soggettivo i quali, invece, interessando le percezioni, rivestono grande importanza nel catturare il livello di benessere dei cittadini. Il criterio della fattibilità ha anche impedito di includere, per carenza di informazione statistica funzionale alle finalità imposte dalla legge, dimensioni importanti quali ad esempio quella di mobilità sociale e della diffusione delle mafie e ha portato a scegliere l'indice di abusivismo edilizio in luogo di quello di consumo di suolo (come si è detto nelle pagine precedenti).

Alcune raccomandazioni

La valutazione del benessere nelle leggi di bilancio sarà un processo complesso. Sulla base dell'esperienza maturata nel processo di selezione degli indicatori, il Comitato ritiene di proporre tre raccomandazioni alle amministrazioni che saranno coinvolte in questa valutazione.

Primo, il Comitato raccomanda di prevedere una revisione periodica, a cadenza pluriennale, dell'insieme degli indicatori selezionati, affinché la sua composizione resti sempre la più adeguata a tenere conto dell'evoluzione economica e sociale del Paese e affinché essa possa incorporare gli eventuali sviluppi in campo statistico e metodologico.

Secondo, il Comitato auspica che il Governo arricchisca il monitoraggio dell'evoluzione del benessere nel triennio passato (i.e. precedente il DEF) con l'uso di ulteriori indicatori, a fianco di quelli previsti dalla legge.

Terzo, il Comitato raccomanda al Governo un investimento per il 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.

APPENDICE I

ESTRATTO DALLA LEGGE N. 163 DEL 4 AGOSTO 2016

ART. 1

Controllo parlamentare della spesa, ciclo e strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio

6. All'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

g) dopo il comma 10 sono inseriti i seguenti:

«10-bis. In apposito allegato al DEF, predisposto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, sono riportati l'andamento, nell'ultimo triennio, degli indicatori di benessere equo e sostenibile selezionati e definiti dal Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito presso l'ISTAT, nonché' le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica di cui al comma 2, lettera f), e dei contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma, di cui al comma 5.

10-ter. Con apposita relazione, predisposta dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, da presentare alle Camere per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio di ciascun anno, è evidenziata l'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile, di cui al comma 10-bis, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso».

ART. 14

Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, è istituito, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), il Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile di cui all'articolo 10, comma 10-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, introdotto dalla presente legge. Il Comitato è presieduto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze o da un suo rappresentante delegato; ne fanno parte il Presidente dell'ISTAT e il Governatore della Banca d'Italia, o loro rappresentanti delegati, nonché' due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica provenienti da università ed enti di ricerca.

2. Il Comitato di cui al comma 1 provvede a selezionare e definire, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, gli indicatori di benessere equo e sostenibile di cui all'articolo 10, comma 10-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, introdotto dalla presente legge. I predetti indicatori 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.

3. La partecipazione al Comitato di cui al comma 1 è svolta a titolo gratuito, rimanendo escluso qualsiasi compenso o rimborso di spese a qualunque titolo richiesto.

4. L'ISTAT provvede al funzionamento del Comitato di cui al comma 1, anche ai fini del supporto logistico e amministrativo, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

APPENDICE II

DESCRIZIONE DEGLI INDICATORI SELEZIONATI

1. Reddito medio disponibile aggiustato pro capite

Rapporto tra il reddito lordo disponibile delle famiglie (consumatrici + produttrici) aggiustato (ovvero 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 (valori nominali in euro).

Permette di stimare l'ammontare complessivo del reddito disponibile per le persone residenti in Italia, compreso il valore dei servizi in natura.

Fonte: Istat, Conti nazionali.

Nota: Nel BES è pubblicato il valore non aggiustato per coerenza con i valori regionali, per i quali non è disponibile l'aggiustamento.

2. Indice 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).

Fonte: Istat, Indagine Eu-Silc.

Nota: L'indice è riferito all'anno di conseguimento del reddito (t) e non all'anno d'indagine (t+1, come richiesto da Eurostat e correntemente pubblicato nel BES).

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.

Fonte: 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.

L'indicatore è calcolato come rapporto tra la cumulata degli anni vissuti in buona salute dalla nascita in poi e i sopravviventi.

La stima del numero di anni vissuti in buona salute viene effettuata utilizzando il metodo di Sullivan, che prevede un riproporzionamento del totale degli anni vissuti alle diverse età (calcolati nella tavola di mortalità) sulla base della proporzione di persone che hanno dichiarato di sentirsi bene o molto bene al quesito sulla salute percepita rilevato nell'indagine annuale "Aspetti della vita quotidiana".

L'indicatore 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.

Fonte: Istat, Tavole di mortalità della popolazione italiana e Indagine Aspetti della vita quotidiana.

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. L'indicatore fa riferimento alla classificazione dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) dell'Indice di Massa Corporea (IMC: rapporto tra il peso, in Kg, e il quadrato dell'altezza, in metri), che consente di identificare le persone in sovrappeso (25<=IMC<30) o obese (IMC=>30). L'indicatore è standardizzato utilizzando la popolazione standard europea al 2013.

L'eccesso di peso rappresenta un importante fattore di rischio per la salute. Ad esso risultano associate malattie cerebro e cardiovascolari e dell'apparato muscolo-scheletrico, diabete, ipertensione, cancro, malattie del fegato o colecisti.

Fonte: 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.

Ridurre la quota di persone che abbandona precocemente il sistema di istruzione e formazione è essenziale per aumentare il livello di competenze della popolazione e ridurre il rischio di esclusione sociale.

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%).

Fonte: 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.

L'indicatore 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.

Fonte: 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.

La qualità dell'occupazione si misura anche sulla possibilità effettiva che le donne con figli piccoli riescano a conciliare il lavoro retribuito con i lavori di cura familiare. In questo senso l'indicatore è una misura indiretta dell'adeguatezza dei servizi di *welfare* tesi alla conciliazione degli impegni casa-lavoro.

Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro.

9. Indicatore di criminalità predatoria

Numero di vittime di furti in abitazione, borseggi e rapine per 1000 abitanti.

Il numero di vittime di furti in abitazione è calcolato moltiplicando, per ogni anno, l'ampiezza media familiare per il numero di denunce di furti in abitazione.

Il calcolo dell'indicatore è basato sui dati delle denunce dei reati dalle statistiche di polizia (fonte Ministero dell'Interno), corrette con la quota media di sommerso delle vittime di reato, per tipo di reato, desunta dalle indagini Sicurezza dei cittadini 2002 e 2008/2009 (Istat).

Fonte: Istat, 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)

Il dato tiene conto dei procedimenti civili di cognizione ordinaria di primo e secondo grado (contenzioso + non contenzioso) dell'area SICID al netto dell'attività del Giudice tutelare e dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di previdenza.

L'area SICID (Sistema Informatico Contenzioso Civile Distrettuale) comprende i registri del contenzioso civile, della volontaria giurisdizione e del contenzioso del lavoro.

L'indicatore può considerarsi 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.

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

11. Emissioni di CO_2 e altri gas clima alteranti

Tonnellate di CO_2 equivalente emesse su base annua da attività agricole, urbane e industriali, per abitante.

Sono incluse le emissioni di anidride carbonica (CO_2), metano (CH_4) e protossido di azoto (N_2O), espresse in "tonnellate di CO_2 equivalente", con pesi che riflettono il potenziale di riscaldamento in rapporto all'anidride carbonica: 1 per CO_2; 298 per N_2O; 25 per CH_4. Non viene considerato l'effetto compensativo legato alla presenza di boschi e altra copertura vegetale.

Fonte: Istat, Conti delle emissioni atmosferiche ("NAMEA")

12. Indice di abusivismo edilizio

Numero di costruzioni abusive per 100 costruzioni autorizzate dai Comuni.

L'indicatore esprime una misura diretta del deterioramento del paesaggio, ma può leggersi anche come una *proxy* della "*rule of law*" nell'utilizzazione del territorio. Da un corretto equilibrio nel rapporto di forza fra interessi pubblici e privati dipendono sensibilmente, infatti, il benessere collettivo e la coesione delle comunità locali.

Fonte: Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio (Cresme).