

# Il benessere equo e sostenibile

Aspetti teorici, empirici e istituzionali

DOCUMENTO DI ANALISI N. 12

DOCUMENTO  
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto  
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento di analisi* è a cura di

FRANCESCO FELICI

PIER GIORGIO GAWRONSKI

FORTUNATO LAMBIASE

RENATO LOIERO

ALESSANDRO SOLIPACA

*I dati sono aggiornati al 6 febbraio 2018*

CODICI JEL: O15, O38, O44

PAROLE CHIAVE: BENESSERE, SOSTENIBILITÀ, PRODOTTO INTERNO LORDO, FELICITÀ, PROGRESSO, SVILUPPO UMANO



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

# Il benessere equo e sostenibile: aspetti teorici, empirici e istituzionali

Febbraio 2018

## Abstract

Da tempo è in corso, a livello internazionale, un dibattito sul superamento del PIL come unico indicatore del benessere: è infatti cresciuta la consapevolezza che i parametri sui quali valutare il progresso di una società non possono essere esclusivamente di carattere economico, ma dovrebbero tener conto anche delle fondamentali dimensioni sociali e ambientali del benessere, corredate da misure di diseguaglianza e sostenibilità che sfuggono alla contabilità del PIL.

L'Italia è il primo Paese che, collegando gli indicatori di benessere equo e sostenibile alla programmazione economica e di bilancio, attribuisce a essi un ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche

Questo lavoro offre un quadro informativo sulla problematica generale della scelta e dell'utilizzo di indicatori di benessere alternativi al PIL illustrando i relativi problemi metodologici nella progettazione e valutazione delle politiche pubbliche.

*In the past 15 years, the necessity of developing indicators capable of grasping social and environmental aspects of progress has been discussed at both academic and political level. Well-being evaluation cannot rely exclusively on economic parameters and criteria, but it should also take into account the social and environmental dimensions, together with the measures of inequality and sustainability.*

*Italy is the first country that, by linking the indicators of fair and sustainable prosperity to economic and budgetary programming, gives them a role in the implementation and monitoring of public policies.*

*This work provides an informative picture on the general problem of the choice and use of welfare indicators alternative to GDP, illustrating the methodological problems in the definition and evaluation of public policies.*

## Sommario

In sintesi .....	6
1. Gli obiettivi dello sviluppo umano: presupposti teorici .....	7
1.1 Introduzione: perché "oltre il PIL"?	7
1.2 Il criterio dell'opulenza nella misurazione del benessere .....	9
1.3 Il criterio utilitarista nella misurazione del benessere .....	12
1.4 Gli studi sulla felicità .....	16
1.5 Libertà e capacità di auto-realizzazione .....	22
1.6 Sostenibilità .....	24
2. Le iniziative istituzionali .....	25
2.1 Le iniziative internazionali .....	25
2.2 La misurazione del benessere in Italia: il Benessere equo e sostenibile (BES) .....	29
2.3 La misurazione del benessere equo e sostenibile: una sfida per la statistica ufficiale .....	34
3. Il Benessere equo e sostenibile nel ciclo di finanza pubblica .....	39
3.1 I Dodici indicatori BES nel ciclo di finanza pubblica .....	39
3.2 Trasporre il BES nei modelli econometrici: alcuni elementi tecnici .....	54
4. Conclusioni .....	60
Bibliografia .....	65

## Indice dei grafici

Grafico 1 - Relazione tra reddito e felicità .....	7
Grafico 2 - Andamento del PIL e dell'ISEW della Provincia di Ravenna, 1971-2008.....	11
Grafico 3 - Funzione di benessere di Rawls.....	15
Grafico 4 - Persone che si dichiarano "molto soddisfatte" o "abbastanza soddisfatte" della loro vita (in percentuale).....	18
Grafico 5 - Persone che si dichiarano "molto felici" o "abbastanza felici" (in percentuale).....	19
Grafico 6 - Relazione tra il PIL <i>pro capite</i> in parità di potere di acquisto e la soddisfazione di vita (2010).....	20

## Indice delle tabelle

Tabella 1 - Tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro (2004-2016) .....	41
Tabella 2 - Reddito medio annuo disponibile aggiustato <i>pro capite</i> (2004-2016).....	42
Tabella 3 - Confronto degli indici Istat e MEF di disuguaglianza del reddito disponibile.....	44
Tabella 4 - Effetto serra (tonnellate di CO <sub>2</sub> equivalenti) .....	45
Tabella 5 - Indicatori BES (DEF 2017).....	46
Tabella 6 - Persone in condizione di povertà assoluta per ripartizione geografica - Anni 2005-2016 (valori %).....	47
Tabella 7 - Persone in condizione di povertà assoluta per sesso e classe di età (valori %).....	48
Tabella 8 - Speranza di vita in buona salute alla nascita per sesso e ripartizione geografica (n. medio di anni).....	49
Tabella 9 - Proporzione standardizzata di persone di 18 anni o più in sovrappeso o obese per sesso e ripartizione geografica (valori percentuali).....	50
Tabella 10 - Persone di 18-24 anni che hanno conseguito solo la licenza media e non sono inserite in un programma di formazione per sesso e ripartizione geografica (valori percentuali %).....	50
Tabella 11 - Persone di 18-24 anni che hanno conseguito solo la licenza media e non sono inserite in un programma di formazione per sesso (valori %) .....	51
Tabella 12 - Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con almeno un figlio in età prescolare e delle donne senza figli per ripartizione geografica .....	51
Tabella 13 - Tasso di criminalità predatoria: numero di vittime di furti in abitazione, borseggi e rapine (per 1.000 abitanti) .....	52
Tabella 14 - Durata media in giorni dei procedimenti definiti presso i tribunali ordinari.....	53
Tabella 15 - Indice di abusivismo edilizio per regione e ripartizione geografica (abitazioni abusive costruite nell'anno per 100 abitazioni legali) .....	54

## In sintesi

Da tempo è in corso, a livello internazionale, un dibattito sul **superamento del PIL come unico indicatore del benessere**: è infatti cresciuta la consapevolezza che i parametri sui quali valutare il progresso di una società non possono essere esclusivamente di carattere economico, ma dovrebbero tener conto anche delle fondamentali dimensioni sociali e ambientali del benessere, corredate da misure di diseguaglianza e sostenibilità che sfuggono alla contabilità del PIL.

Una buona, completa, tempestiva misura sintetica del benessere collettivo potrebbe dunque essere importante per il progresso sociale. Di converso, **la difficoltà di concettualizzare “il benessere” costituisce l'ostacolo principale nel suo utilizzo** come obiettivo primario delle politiche pubbliche, mentre il PIL descrive con un elevato livello di chiarezza il valore di mercato di tutti i beni e servizi finali prodotti in un paese in un dato periodo di tempo.

A livello internazionale sono da tempo stati sviluppati gli **SDG** (*Sustainable Development Goals*), un set di indicatori che la comunità globale ha scelto per rappresentare i propri valori, priorità e obiettivi.

**L'Italia è il primo Paese** che, collegando gli indicatori di benessere equo e sostenibile alla programmazione economica e di bilancio, attribuisce a essi un ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche: **nel 2016**, con l'approvazione della **legge n. 163 di riforma del bilancio dello Stato**, è stato operato il primo **riconoscimento normativo degli indicatori di benessere equo e sostenibile**, prevedendone l'inserimento nei **documenti di programmazione economica** del Governo.

Questa innovazione si basa sulla convinzione che, oltre alle misurazioni di carattere economico, si debba tenere conto di altre dimensioni volte a misurare il benessere complessivo di una società, oltre alla sua sostenibilità. A tal fine si indica un nuovo percorso per evidenziare i rapporti tra le politiche economiche e gli effetti sul benessere dei cittadini, attraverso **la previsione dell'andamento dei principali indicatori di benessere a seguito delle misure del Governo**.

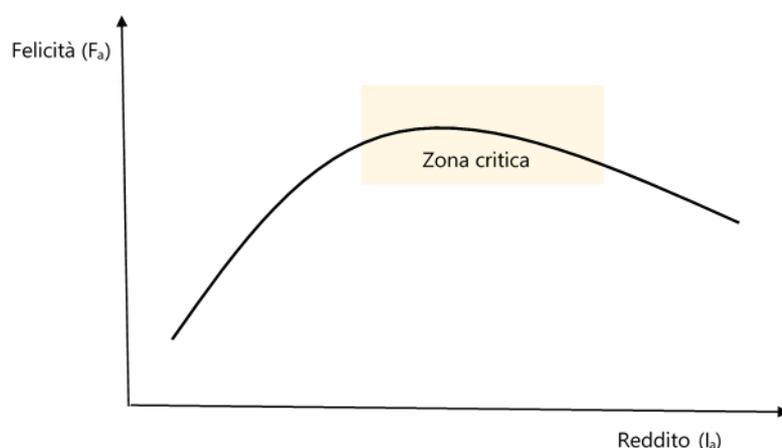
Questo studio illustra i **fondamenti metodologici e le difficoltà operative dell'uso di misure alternative del benessere**. Un altro degli obiettivi è quello di fornire alcune prime indicazioni per la valutazione delle politiche: da questo punto di vista c'è infatti ancora molta strada da percorrere, perché le indicazioni sono forse troppo generali, il livello di dettaglio regionale non sempre rappresenta il livello politico e di governo dei vari ambiti di azione. Inoltre, il riferimento temporale non è pianificato rispetto alle esigenze di valutazione, ma guidato dalla disponibilità dei dati.

## 1. Gli obiettivi dello sviluppo umano: presupposti teorici

### 1.1 Introduzione: perché "oltre il PIL"?

Il progresso scientifico continua a innalzare le prospettive e gli standard di vita dell'umanità. Tuttavia, come osservò l'economista Richard Layard nel 1980: *"There is much casual evidence that people in the west are not becoming happier, despite economic growth"*. Difatti, secondo Abramovitz (1959) **"bisogna considerare con molto scetticismo l'ipotesi che variazioni di lungo termine [...] del benessere possano essere desunte dalle variazioni [...] della produzione"**. Easterlin, nel 1974, andava oltre, e ipotizzava che il reddito - quando supera una certa soglia - possa ridurre la felicità: l'impegno per aumentare il reddito<sup>1</sup> può deprimere qualità e quantità delle nostre relazioni - principali determinanti della felicità - e quindi, indirettamente, la felicità stessa<sup>2</sup>, cfr. il Grafico 1.

**Grafico 1 - Relazione tra reddito e felicità**



Fonte: nostra elaborazione

- <sup>1</sup> Altre spiegazioni che ipotizzano un andamento decrescente della felicità marginale (rispetto al consumo) spiegano solo l'appiattimento della parte crescente della curva, non il suo tratto calante.
- <sup>2</sup> Idee simili si trovano anche in Adam Smith (1776), pp. 181-184, cit. in Bruni (2004). La "curva di Easterlin" sembra meno paradossale della prima beatitudine: *"Beati i poveri perché di essi è il Regno dei Cieli"*, nella quale il legame ipotizzato fra povertà e felicità non può essere quello di Easterlin - difatti è possibile ereditare ed arricchirsi senza sforzo, senza togliere tempo alle attività relazionali, ma potrebbe essere legato: o come negli antichi greci e romani (Platone, Fedone; Repubblica, IV, 439-440; Timeo, 69-71. Aristotele, L'anima, I, 403°. Cicerone, Tusculanae disputationes) a un deficit di libertà di pensiero e del volere, di ascoltare, capire, perseguire ciò che dà felicità a un dato individuo, che la ricchezza erode (Clemente di Alessandria; Tolkien 1955); o all'impoverimento delle relazioni con gli altri causato dall'autosufficienza (Giovanni Crisostomo); o ancora al peggioramento di tali relazioni causato dalla intrinseca prepotenza dell'accaparramento (Basilio Magno: *"È in questo modo che si diviene ricchi: in virtù del solo fatto di essersi impadroniti per primi di ciò che è di tutti"*, Basilio, Hom VI, De avaritia, 7). In quest'ultimo caso - val la pena notarlo - emerge con particolare chiarezza che i beni materiali nella concezione cristiana sono appunto "beni", non "mali": l'accaparramento del ricco ha per oggetto qualcosa che - solo in quanto "bene" - deve essere a disposizione di tutti.

Non la pensavano così gli economisti J. Tobin e W. Nordhaus (1972), che alla domanda *“La crescita è un concetto, un obiettivo superato?”* rispondevano: *“Non crediamo. Benché il PIL... sia una misura imperfetta del benessere, nel lungo termine lo scenario di un grande sviluppo umano che ci descrive rimane, anche dopo la correzione dei suoi difetti più ovvii...”*. Ed aggiungevano polemicamente: *“Ovviamente la massimizzazione del PIL non è un obiettivo corretto: il PIL non misura il benessere. Gli economisti lo sanno bene. E tuttavia, per disegnare e monitorare le politiche sociali, l'uso quotidiano del PIL, quale misura standard dell'attività economica, sembra dare l'impressione che gli economisti siano fanatici adoratori del PIL”*. Al contrario, negli anni '60 proprio gli economisti come Tobin e Nordhaus cominciarono a criticare l'eccessiva importanza che i politici attribuivano al PIL rilevando come sia una *“misura imperfetta”* del benessere generato dall'attività economica. Eppure il PIL resta un indicatore di *“progresso”* molto popolare: difatti, diversi aspetti considerati essenziali per lo **sviluppo umano** – come la salute e l'istruzione – sono fortemente **correlati con il PIL** (Bhagwati & Panagariya 2013). Ne ha dovuto prendere atto chi ha tentato di produrre indicatori di benessere alternativi di tipo composito, in cui diverse componenti sembrano voler ostinatamente muoversi assieme al PIL. L'obiettivo della crescita perciò, in mancanza di meglio, non sembra poi così imperfetto.

Felicità, benessere, beatitudine, sviluppo umano, standard di vita, qualità della vita, soddisfazione di vita, opulenza, libertà di essere e fare, auto-realizzazione, utilità, piacere: la moltiplicazione dei termini rivela il persistere di una profonda ambiguità. Per dirla con Aristotele, «è chiaro che non è la ricchezza il bene da noi cercato: essa infatti ha valore solo in quanto *“utile”*, cioè in funzione di qualcos'altro»<sup>3</sup>. Cos'è questo *“qualcos'altro”*? Benché la riflessione sull'essere umano sia antica, **la nostra civiltà non ha prodotto un consenso su come il benessere debba essere concettualizzato e definito, e perciò non ha sviluppato indicatori sintetici “obiettivi” e, dunque, condivisi**, per misurare il progresso dello sviluppo umano nella sua interezza e complessità. Per aggirare il problema, si usa il termine più generico *“benessere”*. Tuttavia non sono gli statistici a dover fare le scelte di fondo su cos'è e su come definire il *“benessere”* per i singoli e per la collettività. La definizione del concetto è la premessa necessaria della sua misurazione.

Una buona, completa, tempestiva **misura sintetica del benessere collettivo** potrebbe essere **importante per il progresso sociale**. Di un tale strumento hanno bisogno non solo i politici e gli economisti, per disegnare le politiche economiche e sociali, ma anche i semplici cittadini, destinatari di informazioni spesso difficilmente decifrabili, associate a pressioni per ottenere il loro sostegno a politiche diverse. La mancanza di indicatori chiari e affidabili di sviluppo umano apre la strada a dibattiti confusi e inconclusivi, manipolazioni politiche, fallimenti e crisi, persino sfiducia nelle istituzioni e nel processo democratico. Nella difficoltà di concettualizzare *“il benessere”*, una sola cosa è certa: l'esigenza profonda di mettere in relazione la performance dell'economia con la vita della gente. L'economia conta: le vite degli

---

<sup>3</sup> Aristotele, *Etica a Nicomaco*, Libro I, 5.

Uomini dipendono certamente dai beni e servizi prodotti; ma non solo, non in maniera semplice. Affidarsi alla parziale correlazione fra benessere e PIL potrebbe distorcere sostanzialmente le politiche: è necessario correlare la performance dell'economia alla qualità e quantità della vita in modo più preciso di quanto non faccia il PIL.

Seppure la politica non è guidata da un "pilota automatico" tarato sulla sola massimizzazione del PIL, **l'uso preponderante del PIL come criterio di valutazione delle politiche aggrunge distorsioni "informative"** a quelle già insite nel sistema politico e nell'opinione pubblica. Forse è anche per queste carenze conoscitive, per la mancanza di strumenti di pianificazione adeguati, che l'umanità investe troppo poco per prevenire gravi crisi globali e locali di diversa natura: ambientali, finanziarie, sociali, forse anche... nucleari<sup>4</sup>.

## 1.2 Il criterio dell'opulenza nella misurazione del benessere

**Il PIL** descrive il valore di mercato di tutti i beni e servizi finali prodotti in un paese in un dato periodo di tempo. Molti di questi sono beni "ambientali", "sociali", "culturali", "relazionali". Le critiche al PIL come indicatore del benessere sono di due tipi. In primo luogo, il metodo di calcolo non considera una parte del valore aggiunto dall'attività produttiva – ovvero, molti "beni" e servizi - e omette di sottrarre molti costi sociali dell'attività produttiva, ovvero molti "mali". Alcuni esempi sono i seguenti.

**Il PIL non include i prodotti non registrati**, che non passano dal mercato (lavoro domestico, volontariato)<sup>5</sup>: per l'Italia si tratta di settori particolarmente importanti. È stato stimato che il lavoro domestico e di cura – soprattutto a carico delle donne – valga *"un terzo del PIL: in gran parte imputabile alle donne (23%)"*. Sono percentuali tra le più alte al mondo. *"Alla luce di tale dato appare più chiaro perché l'Italia rimanga uno dei paesi industrializzati con la più bassa percentuale di donne attive sul mercato del lavoro remunerato"* (Monti, 2007). Quanto al Terzo Settore, è stato stimato che valga circa il 4% del PIL, con quasi 500.000 addetti e 4 milioni di volontari (Unicredit Foundation, 2012), ma data l'importanza dei beni relazionali ai fini dello "star bene", e il focus sui bisognosi, il contributo di benessere è probabilmente persino maggiore.

**Il PIL "non detrae alcuni importanti costi sociali** (danni ambientali, esaurimento delle risorse naturali, ecc.) delle attività produttive" (Gawronski, 2016). Con il termine "costi sociali" ci si riferisce solo ai costi economici scaricati sulla collettività. A titolo esemplificativo: l'inquinamento aumenta le malattie e i costi sanitari; la cementificazione riduce la bellezza del panorama

<sup>4</sup> Benché la teoria economica delle esternalità e dei "beni pubblici" abbia individuato nella distorsione degli incentivi (presente in tutti i sistemi economici, non solo nel capitalismo), più che in quella informativa, la causa principale delle suddette crisi, è anche vero che la politica a tutti i livelli ha maggiori difficoltà ad intervenire se priva di un valido supporto informativo e comunicativo, analitico e sintetico.

<sup>5</sup> Viceversa il "nero" e molte attività illegali da pochi anni vengono "stimate" dall'Istat, che le include nel PIL.

e il valore degli immobili precedentemente costruiti; l'esaurimento delle risorse naturali impone dei costi sulle future generazioni che – in una corretta contabilità – andrebbero imputati pro quota agli anni di utilizzo; ecc.

Inoltre, nel calcolo del PIL **è difficile includere i miglioramenti qualitativi**; a titolo esemplificativo le TV oggi sono migliori che nel 1980.

Il **valore dei servizi prodotti dalla P.A. è incluso nel PIL al prezzo di costo**, così l'assunzione clientelare di un nullafacente determina un aumento del PIL<sup>6</sup>.

Ulteriori rilievi critici provengono da chi osserva come nel PIL siano inclusi **"beni"** potenzialmente **negativi** ai quali invece il mercato (o il decisore pubblico nel caso di servizi pubblici non destinabili alla vendita) attribuisce un valore positivo. Si pensi ad esempio "ad armi, tabacco, droghe, prostituzione, pubblicità" o al fatto che stare male e chiamare un medico fa aumentare il PIL<sup>7</sup>. Naturalmente, la selezione di ciò che è "male" - e dovrebbe essere sottratto al PIL, per ottenere un indicatore del benessere più adeguato - è in qualche modo arbitraria, soggettiva, e sottintende, forse, una visione paternalista del "benessere".

Questo primo tipo di critiche è tuttavia superabile. Il PIL può essere migliorato e "corretto" per tener conto di vari errori e omissioni.

Già nel 1972 Nordhaus e Tobin proposero di affiancare al PIL una *Measure of Economic Welfare* (Stewart, 1974), dove:

**MEW = PIL + valore tempo libero + valore lavoro non pagato – danni ambientali**

Questa prima misura è stata poi affiancata da molte altre, proposte per approssimare meglio l'andamento del benessere sulla base dei dati di contabilità nazionale. Ad esempio l'**ISEW/GPI**, introdotto da H. Daly e J. Cobb nel 1989, e conosciuto anche come Genuine Progress Indicator (GPI).

**ISEW = Consumi privati + Spesa pubblica - difesa + valore lavoro non pagato – danni ambientali**

L'ISEW/GPI tende nel tempo a crescere similmente al PIL fino a un certo punto, oltre il quale spesso stagna e a volte decresce (rappresentando una prima possibile spiegazione della curva di Easterlin). Il calo dell'indice e il suo discostarsi dal trend del PIL dipendono da fattori di stress, in particolare ambientali e sociali, connessi alla crescita economica, che vengono individuati e valutati. L'indice viene talvolta utilizzato dalle amministrazioni locali italiane per valutare l'andamento del benessere nel territorio.

---

<sup>6</sup> Gawronski (2016)

<sup>7</sup> Ibidem

**Grafico 2 - Andamento del PIL e dell'ISEW della Provincia di Ravenna, 1971-2008**

Fonte: Università degli studi di Siena, Polo Universitario di Colle Val d'Elsa e Provincia di Ravenna, 2011.

Il vantaggio dei cd. **"PIL corretti"** appena illustrati è di essere indicatori sintetici espressi in termini monetari il che li rende confrontabili con il PIL. Inoltre, riassumendo in un unico numero l'andamento del benessere, essi aiutano la comunicazione di obiettivi e valutazioni più congrue. Quest'ultima proprietà è a ben vedere anche uno dei principali limiti di questi indicatori che aprono la strada a un proliferare di indici, che ne attenua l'efficacia politica e mediatica nella misura in cui si allontanano da correzioni del PIL basate su criteri monetari "oggettivi" e introducono elementi di valutazione soggettiva quali considerare le spese pubbliche per la difesa e le spese private per la sicurezza un "bene negativo", che devono essere sottratte, come nell'ISEW. Altra cosa è integrare nel PIL - come fa il "PIL verde" - costi e benefici monetari che alcuni agenti scaricano sulla collettività (inquinamento) o di cui si appropriano senza pagare un prezzo (consumo gratuito di risorse naturali finite), a causa della mancanza di appropriati mercati, e/o di norme che definiscono i diritti reali, che restano fuori dal sistema dei prezzi e dal PIL ma sono concettualmente analoghi<sup>8</sup>.

**L'uso del PIL quale indicatore del "benessere" generato dal sistema economico sottende l'idea che il benessere sia assimilabile all'opulenza.** All'interno di questa concezione, il PIL ha altri limiti, oltre a quelli suddetti, nel senso che non descrive compiutamente l'opulenza di una società. È **un indicatore del valore della produzione nazionale, non del reddito nazionale (RNL) tantomeno del consumo (C, da cui si suppone derivi il benessere).** Inoltre, gli indicatori di flusso (PIL, RNL, C) ignorano gli stock di ricchezza (debito) accumulati. Infine, il PIL

<sup>8</sup> Per una interessante e recente proposta intermedia si veda Bella, 2017.

è un aggregato – il PIL *pro capite* è una media – che non tiene conto delle diseguaglianze, eppure se il consumo ha rendimenti individuali decrescenti in termini di benessere, una società diseguale (a parità di PIL) è meno “benestante”. Tutti questi difetti possono tuttavia essere limitati dai cd. “PIL-corretti” che misurano con maggiore precisione l’opulenza di una società.

Si consideri inoltre che non è neppure chiara la **correlazione fra PIL e altri aspetti rilevanti dello sviluppo umano**. Ad esempio in letteratura ci si è interrogati se una maggiore **equità** favorisca (Amromin, 2018; Ostry et al., 2014; Persson & Tabellini, 1994) o sfavorisca (Andersen e Maibom, 2016; Okun, 1975) la **crescita** di lungo termine del PIL (e viceversa). Se sia possibile redistribuire ricchezza e reddito senza pagare pegno in termini di crescita, o al contrario, una crescita troppo rapida danneggia l’equità, e di converso se la ricerca dell’equità possa frenare la crescita. Nel caso, come bilanciare i due aspetti? Se non c’è alcun dubbio che una redistribuzione estrema toglie ogni incentivo economico allo sforzo individuale e riduce il PIL - non è invece chiaro in che modo operano gli incentivi nelle situazioni intermedie. In concreto, tuttavia, è forse più rilevante stimare gli effetti di specifiche politiche, sul reddito *mediano* o su quello dei quintili inferiori. Molte politiche infatti (qualità dell’istruzione pubblica) favoriscono sia l’equità che la crescita (e viceversa), mentre per altre il *trade-off* fra crescita ed equità è reale e va studiato nel dettaglio.

Il secondo tipo di critica rivolto comunemente al PIL, più radicale, riguarda il valore dell’opulenza come criterio di valutazione del benessere (umano, prodotto dall’attività economica). L’obiezione può essere formulata con il seguente interrogativo: è l’opulenza il fine ultimo delle politiche economiche, il criterio giusto per misurare gli standard di vita di una persona e di una comunità?

### 1.3 Il criterio utilitarista nella misurazione del benessere

I limiti del criterio dell’opulenza, assieme alla problematica relativa alle disuguaglianze, sono stati intensamente studiati dagli economisti nella tradizione dei liberali dell’Ottocento e primi del Novecento (W. Pareto, F. Y. Edgeworth, A. Marshall, A. C. Pigou) nell’ambito della cosiddetta teoria dell’Economia del Benessere. Partendo dall’utilitarismo inglese del sec. XIX (J. Bentham, J. S. Mill), i liberali hanno sempre sottolineato la specificità di ogni essere umano: ciascuno con le sue preferenze, desideri, bisogni, ciascuno intento a massimizzare non la propria opulenza, ma la propria “utilità” (sinonimo di “piacere” e “felicità”)<sup>9</sup> e a minimizzare le proprie “sofferenze”. **La funzione** del piacere P - o **dell’utilità** U, o **della felicità** (Happiness = H) - individuale è del tipo:

$$H = P = U = f(x, w)$$

<sup>9</sup> “By utility is meant that property in any object, whereby it tends to produce benefit, advantage, pleasure, good, or happiness..., or to prevent the happening of mischief, pain, evil, or unhappiness to the party whose interest is considered.” (Bentham, 1789).

Dove: "x" indica quelli che Pigou nel 1920 chiamò "*elementi del benessere che non sono misurabili con il metro monetario*"; "w" indica il benessere individuale generato dal consumo di beni o servizi (che Pigou chiamò l'insieme di soddisfazioni misurabili con il metro monetario). In pratica non è facile distinguere fra x e w: ogni distinzione essendo "*inevitabilmente convenzionale*" (Caffè, 1984).

Alcune, discutibili, **caratteristiche della funzione utilitarista del Piacere-Felicità** sono le seguenti:

- (1) P è positivamente correlato con x e w, cioè cresce al crescere dei fattori misurabili e non con il metodo monetario.
- (2) w e x non sono negativamente correlate fra loro. In altre parole, un aumento di w non determina un calo di x. Se così non fosse, l'effetto di w su P sarebbe indeterminato.

La seconda ipotesi sembra troppo forte. È infatti concepibile che **per aumentare il reddito** (w) si possano **sacrificare beni non misurabili con il metro monetario** ma rilevanti per l'umana felicità, quali un bel panorama (per quella parte che va oltre i costi economici) o una relazione affettiva. Alcuni ritengono che l'ipotesi (2) sia più vera nei paesi poveri - dove la carenza di beni materiali è più acuta - che in quelli ricchi. Certo, si tratta di una scorciatoia non priva di conseguenze. Grazie ad essa Pigou poté evitare complicazioni filosofiche, e dedicarsi unicamente allo studio del "benessere" o "welfare" economico (w); la sua massimizzazione non confliggeva con quella di altre componenti (x) di (H). La conseguenza di questa semplificazione fu che, in pratica, il benessere di una società finì per essere misurato unicamente dal flusso annuale di beni e servizi prodotto e dalla sua distribuzione.

Concentrandosi sul benessere economico w, gli utilitaristi contribuirono in modo determinante alla costruzione della **teoria microeconomica del consumatore**, sulla quale si poggia quasi tutta la teoria economica moderna.

La funzione di utilità individuale venne individuata sulla base delle seguenti ipotesi:

- "Più è meglio": la disponibilità di un maggiore livello di reddito/ricchezza, e quindi una maggiore quantità di beni e servizi, accresce sempre l'utilità di un individuo.
- La scelta fra (panieri di) beni alternativi è sempre razionale, e possibile, in ogni luogo e tempo, ed è individuale.
- Il diritto alla felicità individuale è inalienabile. Le scelte individuali si realizzano con la libertà del consumatore di allocare come preferisce il suo potere d'acquisto. Ogni costrizione o limite sarebbe arbitrariamente paternalistica, se non addirittura tirannica, e porterebbe a una allocazione inefficiente del potere d'acquisto. Corollario: il mercato è il sistema allocativo più efficiente, perché, dati i vincoli di bilancio (reddito, ricchezza), ivi ciascun consumatore massimizza la sua utilità.

All'inizio del secolo XX ci fu poi una profonda discussione, che non riportiamo, su come aggregare le utilità individuali in una **Funzione del Benessere Sociale (FBS)**, l'obiettivo finale di policy, **la "madre" dell'odierno BES**. Ci limitiamo ad indicare alcuni problemi teorici. Supponiamo una FBS *arbitrariamente* lineare: una semplice *somma* delle utilità individuali. Poiché non tutti gli individui traggono la stessa utilità o piacere dal reddito, la massimizzazione della FBS genererebbe politiche redistributive a favore degli individui psicologicamente più felici, o almeno che traggono maggiore soddisfazione dal consumo, forse i più competitivi e quindi, forse, di maggiore successo economico. Ma come stimare le funzioni di utilità individuali, e confrontarle? Questa possibilità fu duramente criticata da L. Robbins, A. Bergson e P. Samuelson, secondi i quali, nel migliore dei casi, è possibile ordinarle (Pareto) da quella più sensibile al consumo a quella meno sensibile, ma non oltre. In tal caso, secondo le posizioni più estreme, la migliore *policy* sarebbe lasciare al libero mercato il compito di determinare in modo meritocratico le differenze di reddito, dando però a tutti le stesse possibilità (imposte di successione elevate e dote d'ingresso al compiere della maggiore età). Qui vi è però un'ipotesi implicita: *i redditi individuali relativi dipendono unicamente dallo sforzo individuale*, e la (s)fortuna non gioca alcun ruolo distorsivo.

Supponiamo invece, per semplicità, che le funzioni di utilità individuali  $U = f(w)$  siano tutte identiche e convesse, cioè che l'utilità di "un euro in più" sia inversamente proporzionale al livello di reddito percepito (Marshall, 1890). In tal caso per massimizzare il benessere sociale bisognerebbe puntare all'eguaglianza assoluta dei redditi. Poiché tuttavia l'uguaglianza assoluta ridurrebbe il PIL, che resta uno dei determinanti della FBS, nasce un **conflitto fra PIL ed equità**, un *trade-off* la cui ottimizzazione dipende in parte dal coefficiente (empiricamente stimabile) di sostituzione fra PIL ed equità, ed in parte dipende dal grado di convessità della funzione di utilità sociale. Se la convessità delle funzioni di utilità non è stimabile, il problema del *trade-off* fra crescita ed equità non può essere risolto da considerazioni puramente economiche o tecnocratiche, ma richiede anche un input ideologico.

Gli economisti hanno proposto degli **indici** per misurare la **perdita di benessere** in una società, **causata dalla diseguaglianza** dei redditi (e dalla convessità delle funzioni di utilità), a parità di PIL, il più celebre è quello di Atkinson.

### Indice di Atkinson

L'indice include un parametro  $\epsilon$ , con  $0 < \epsilon < 1$ , detto parametro di "aversione alla disuguaglianza", dove:

- se poniamo  $\epsilon = 0$  esprimiamo l'idea (ideologia) che il guadagno di Benessere Sociale che deriverebbe dall'uguagliare tutti i redditi individuali (a parità di PIL) è nulla; in tal caso  $A(\epsilon) = 0$
- se poniamo  $\epsilon = \infty$  esprimiamo l'idea (ideologia) che il guadagno di Benessere Sociale che deriverebbe dall'uguagliare tutti i redditi individuali (a parità di PIL) è infinito; in

tal caso  $A(\varepsilon) = 1$

L'indice  $A(\varepsilon)$  varia dunque fra 0 e 1 e misura la perdita di benessere sociale causato dalla disuguaglianza. In base all'idea che si ha sul valore dell'eguaglianza, incorporata nel valore attribuito a  $\varepsilon$  (arbitrariamente, o attraverso stime empiriche), è possibile confrontare diversi livelli di disuguaglianza e vedere – per un dato  $\varepsilon$  – quanto varia  $A$ ; con  $A$  che salirà al crescere della disuguaglianza.

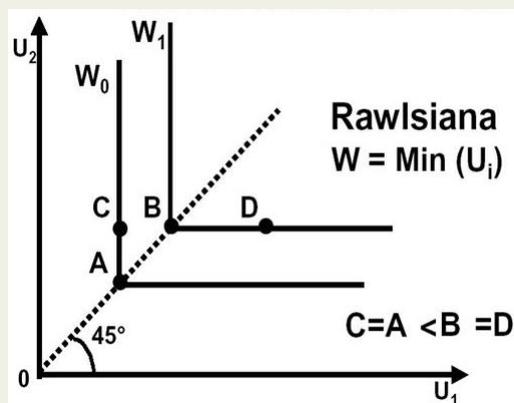
Indici di questo tipo sono utilizzati all'interno del "criterio dell'opulenza" per generare dei "PIL-corretti" per le disuguaglianze: come nel Cap. 1 del Rapporto Finale della Commissione Stiglitz, dove si propone una misura modificata del reddito nazionale (*Adjusted disposable household income including housework and leisure*) che tiene conto (anche) delle disuguaglianze<sup>10</sup>. Sono inoltre utilizzati nell'impostazione utilitarista, anche per riponderare gli indici multidimensionali.

La **funzione di benessere sociale "egualitaria"** ad angolo retto formulata da Rawls (Rawls, 1971), si basa sul principio secondo il quale il benessere sociale di una particolare allocazione dipende solo dal benessere dell'individuo in condizioni peggiori ed è per tale ragione spesso considerata espressione dell'egualitarismo più estremo.

### La funzione di benessere di Rawls

Nel Grafico 3 si ipotizza per semplicità una società composta di sole due persone, la cui utilità è rappresentata sugli assi. Le curve di isobenessere  $W_0$ ,  $W_1$ , indicano ciascuno livelli di benessere sociale crescenti. Partendo da una situazione sociale  $A$ , se un aumento di benessere viene accaparrato tutto dal soggetto 2 (la situazione sociale si sposta da  $A$  a  $C$ ), il benessere sociale complessivo *non migliora* neanche un po': si resta sul livello  $W_0$ .

**Grafico 3 - Funzione di benessere di Rawls**



Fonte: G. Stornaiuolo.

<sup>10</sup> Si veda anche Sen, 1976a e 1976b.

Per avere un miglioramento dell'indicatore aggregato (da W0 a W1), una parte dell'incremento di reddito nazionale deve necessariamente andare al soggetto 1.

Tuttavia, è possibile andare oltre la forma funzionale, utilizzando una curva in forma implicita ovvero una equazione con più soluzioni, e riducendo l'angolo retto della funzione W ad un angolo acuto: si descriverebbe una situazione in cui il benessere collettivo *scende* quando (passando dal punto A al punto C) il reddito aumenta simultaneamente alla disuguaglianza. In questo caso, un euro di reddito in più prodotto dalla collettività - se viene accaparrato da una persona molto più ricca degli altri - riduce il benessere collettivo anche se il reddito degli altri rimane immutato: questa è un'altra possibile interpretazione della curva di Easterlin. Sui motivi per i quali qualcuno potrebbe voler stimare il benessere sociale in questo modo, si rimanda alla discussione nella nota 2<sup>11</sup>.

#### 1.4 Gli studi sulla felicità

L'insorgere di numerosi studi empirici sulla felicità negli ultimi 50 anni ha reso meno credibile la critica di L. Robbins e J. Hicks sulla impossibilità di misurare la felicità/utilità. Naturalmente non è possibile misurare la felicità con grande precisione, ma ciò vale per molti altri fenomeni economici e sociali.

Da diversi decenni, diverse **indagini campionarie** raccolgono dati **a livello globale** sul cosiddetto benessere soggettivo: la "soddisfazione di vita" (una autovalutazione razionale)<sup>12</sup>, la "felicità" (una autovalutazione psicologica), e simili. Per quanto riguarda la "soddisfazione di vita"<sup>13</sup>, il World Value Survey - un network accademico globale - dal 1981 raccoglie dati ormai in quasi 100 paesi. Il Pew Global Attitudes Survey dal 2002 raccoglie dati in 44 paesi. L'Eurobarometro dal 1973 raccoglie dati sull'Europa. Per quanto riguarda la felicità, basandosi su dati della Gallup, dal 2012 anche l'ONU pubblica annualmente un *World Happiness Report*, curato dagli economisti R. Layard, J. F. Helliwell, e J. Sachs. Per quanto riguarda lo sviluppo umano, dal 1990 l'UNDP pubblica un *Indice di Sviluppo Umano (HDI)* su 188 paesi. Vi sono poi molte altre

<sup>11</sup> Si noti tuttavia che in quella discussione vi sono posizioni egualitarie ancora più estreme, laddove si argomenta che, in una società già diseguale, l'aumento di reddito di un ricco (a "scapito" di un povero) riduce non solo il benessere sociale complessivo, ma anche il benessere individuale del ricco!

<sup>12</sup> Soddisfazione della vita e felicità non sono sinonimi. La soddisfazione di vita emerge da risposte a domande del tipo: "Tutto considerato, quanto sei soddisfatto della tua vita nel suo insieme?" e si riferisce alla *valutazione* razionale che i rispondenti fanno dell'andamento della propria vita. La felicità emerge dalle risposte a domande del tipo: "Tutto considerato, quanto sei felice, su una scala da 1 a 10?" e si riferisce alla sfera emotiva. Mentre gli economisti tendono a considerare alla stessa stregua le due domande (tratte dall'European Social Survey), come indicatori entrambi dell'utilità, gli psicologi distinguono la componente affettiva e quella cognitiva. In realtà le due serie storiche sono piuttosto simili, ma c'è evidenza che la felicità sia meno correlata al reddito, e che tenda di più ad adattarsi alle condizioni di vita abituali (Fleurbaey e Blanchet 2013, vedi Cap. 4).

<sup>13</sup> Queste rilevazioni consentono tra l'altro di stimare l'utilità marginale di un'opera pubblica rispetto al reddito, quindi di (confrontare diversi progetti di opere pubbliche e) decidere se realizzare o meno un investimento pubblico in un'ottica di analisi costi-benefici (Dolan e Metcalfe, 2008).

indagini statistiche, anche private, accademiche e non: come l'*Iris Millennials Survey 2015* (questionario on line sulla soddisfazione di vita dei giovani di 23 paesi). Altri dati vengono raccolti in tempo reale con l'*Experience Sampling Method* e il *Day Reconstruction Method* (Kahneman et al. 2004). Il *World Database of Happiness*, presso la Erasmus University di Rotterdam, raccoglie molti dati e studi<sup>14</sup>.

Pur considerando i limiti degli indicatori basati su valutazioni soggettive si deve osservare quanto segue. **Nel *World Happiness Report 2017* l'Italia risultava al 48° posto su 155 paesi considerati** (subito dietro l'Uzbekistan e l'Ecuador), molto più indietro di tutti i principali paesi europei e appena davanti all'Algeria; cioè rientrava nel 31% dei paesi più felici al mondo. Ma **nelle classifiche del PIL pro capite** della Banca Mondiale **l'Italia risultava al 30° posto su 187 paesi considerati**, cioè nel 16% dei paesi più prosperi. Ciò indica che **a parità di PIL altri fattori "di felicità" mancano in Italia più che altrove**.

Due variabili soprattutto incidono negativamente: la scarsa "libertà di fare scelte di vita"<sup>15</sup> e la "percezione della corruzione": variabili che potrebbero indicare un eccessivo grado di autoritarismo, formalismo, una scarsa trasparenza dei meccanismi di selezione, e una scarsa efficienza nell'allocazione del fattore lavoro. Il Grafico 4 evidenzia una forte correlazione fra "soddisfazione di vita" e PIL, e una forte caduta in Italia della soddisfazione di vita negli ultimi anni<sup>16</sup>.

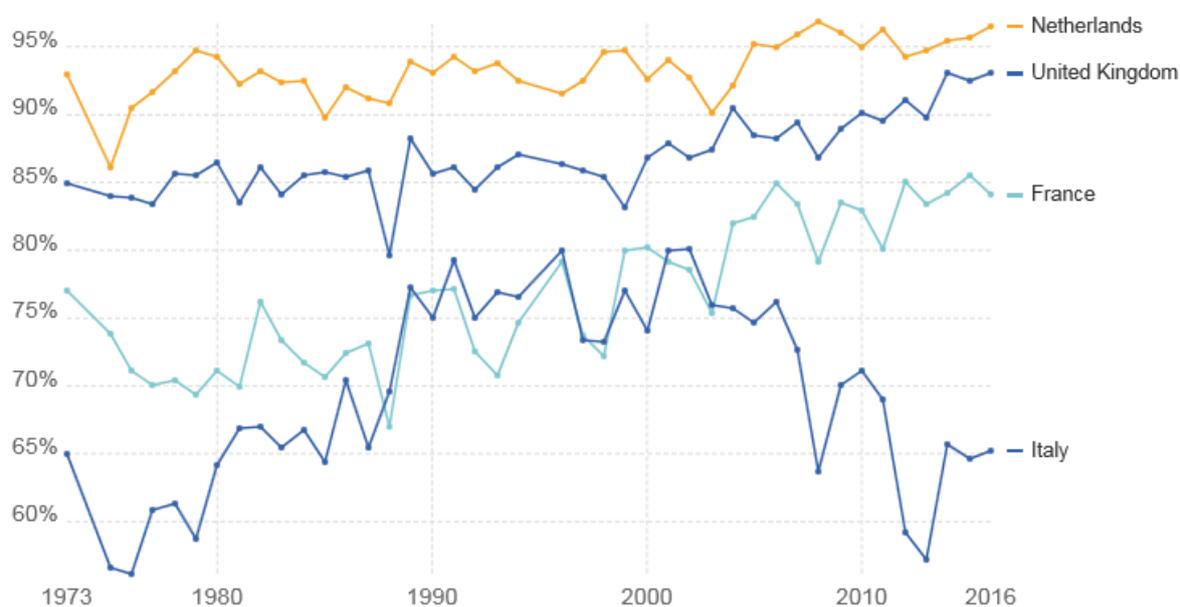
La notevole differenza fra la posizione occupata nelle classifiche degli indici di felicità e benessere e la posizione occupata nelle classifiche del PIL non è una particolarità italiana, anzi è molto frequente e generalizzata, e riguarda diversi indici, incluso l'HDI dell'UNDP. Una **correlazione** persino inferiore **tra reddito e felicità** si registra a livello di singoli individui. Alla stessa stregua, le diseguaglianze di reddito coincidono poco con le diseguaglianze della felicità. Questo conferma l'importanza di affinare gli obiettivi delle politiche economiche e di andare "oltre il PIL".

<sup>14</sup> Fra i molti studi sulla felicità umana, ricordiamo: quelli sulla "felicità oggettiva" del premio Nobel per l'economia, lo psicologo Daniel Kahneman (Kahneman et al., 1999 e Kahneman et al., 2004) e la rassegna curata da P.Booth (Booth, 2012).

<sup>15</sup> La "libertà di fare scelte di vita" è la media nazionale delle risposte al quesito: "*Are you satisfied or dissatisfied with your freedom to choose what you do with your life?*"

<sup>16</sup> <https://ourworldindata.org/happiness-and-life-satisfaction>

#### Grafico 4 - Persone che si dichiarano “molto soddisfatte” o “abbastanza soddisfatte” della loro vita (in percentuale)



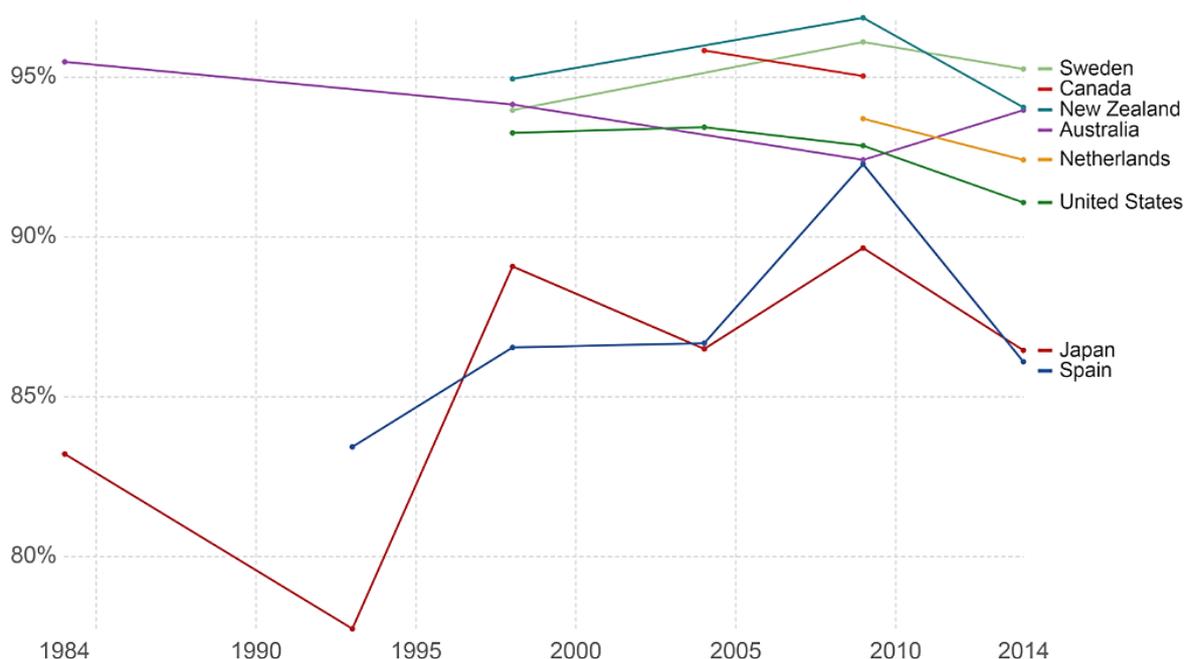
Fonte: OurWorldInData.org su dati Eurobarometro 2017

A tal fine, vengono raccolti anche dati sulle *determinanti* della felicità. Ciò favorisce la creazione su basi empiriche di **indici** del benessere-felicità **multidimensionali**; tali indici tuttavia tendono a variare nel tempo e nello spazio al variare delle rilevazioni statistiche. Inoltre la *behavioural economics* ha dimostrato che non sempre gli individui si comportano nel proprio interesse (Stutzer et al. 2007; Schokkaert et al. 2011) per mancanza di informazioni, per scarsa capacità di elaborare le informazioni (come nella crisi dei *subprime* negli USA nel 2005-08), ecc. Ciò ha favorito il ritorno in auge dell'intervento pubblico, e la diffusione - accanto agli indici empirici - di indici *paternalisti*, nei quali le componenti e i loro "pesi" sono scelti su basi aprioristiche teoriche, ideologiche, o semplicemente pratiche. In Italia, un indice paternalistico multidimensionale potrebbe essere derivato dalla Costituzione, che resta un compromesso alto fra diversi filoni culturali ed ideologici; tuttavia, la selezione dei domini e degli indicatori rappresentati in quel BES che sta diventando il target delle politiche economiche del Ministero dell'Economia non ha seguito questa strada (vedi paragrafo 3.1). Un'altra possibilità è quella di realizzare ampie consultazioni della società civile, che in questo modo si sostituisce o si affianca al decisore politico (in letteratura chiamato anche "dittatore benevolo"): questa strada è stata seguita in Italia dall'Istat e dal CNEL per definire gli indicatori del BES (vedi paragrafo 2.2).

I dati su diverse ipotizzate determinanti della "felicità" e della "soddisfazione di vita" hanno favorito la nascita di una copiosa **letteratura empirica**. Questa ha cercato in primo luogo di mettere a fuoco la relazione fra felicità e PIL, valutando le iniziali ipotesi di Layard, Abramovitz,

Easterlin ed altri. I risultati non sono stati sempre conclusivi. Il confronto tra individui che risiedono in uno stesso paese in uno stesso momento individuano a volte una **relazione fra reddito e felicità** positiva e robusta (Clark et al., 2008), altre volte debole<sup>17</sup> (Helliwell, 2003), altre volte si sostiene che anche le deboli relazioni individuate sono frutto di errori metodologici (Kahneman et al. 2005). Certamente i paesi ricchi sono più felici dei paesi emergenti (Leigh e Wolfers, 2006; Diener e Oishi, 2000). Inoltre, la felicità nei paesi poveri/emergenti sta rapidamente crescendo (Oishi et al. 2011), nondimeno, secondo i World Values Surveys, i paesi ricchi non stanno diventando più felici (Layard, 2005). Tale dinamica è confermata anche dai dati più recenti (Grafico 5) anche se si deve considerare che l'ultima crisi economico-finanziaria potrebbe aver influito sulle risposte degli intervistati.

**Grafico 5 - Persone che si dichiarano "molto felici" o "abbastanza felici" (in percentuale)**



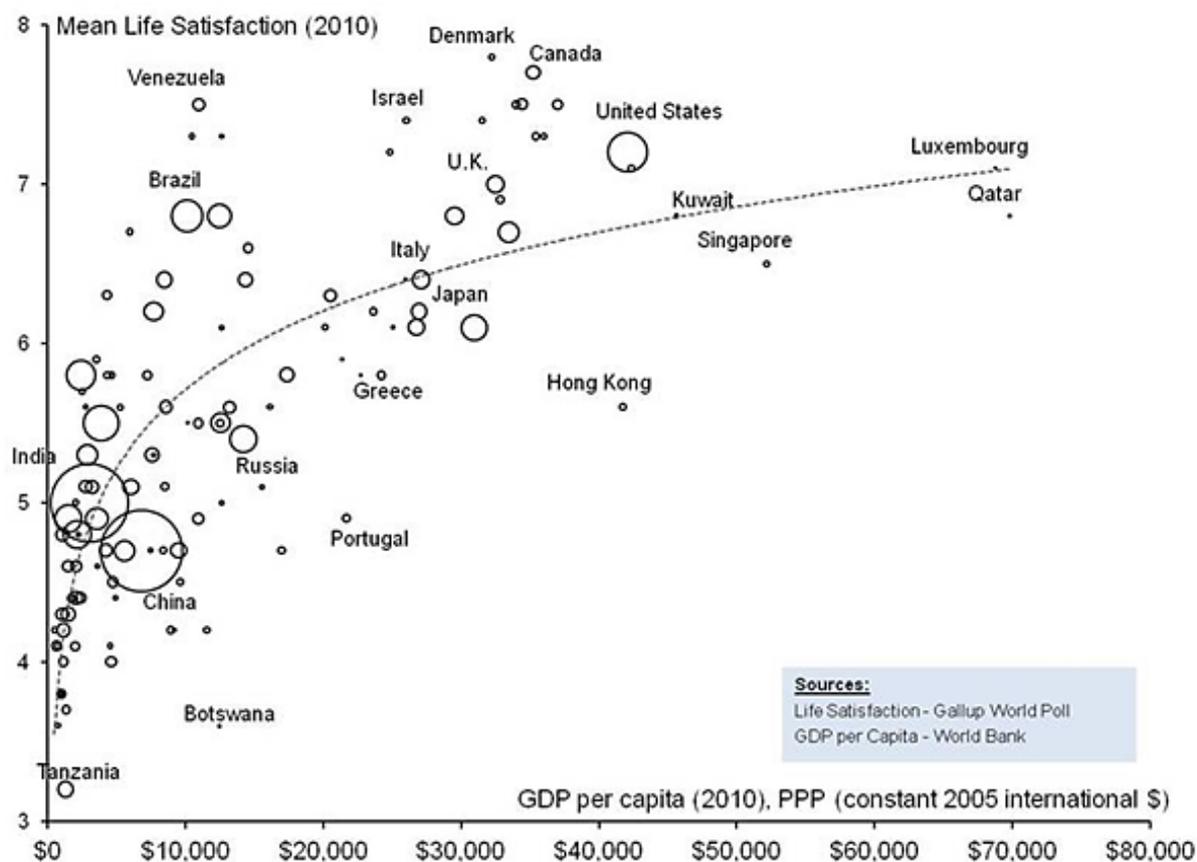
Fonte: OurWorldInData.org su World Value Survey (2014)

I trend della "soddisfazione di vita" che emergono dal Gallup World Poll sono tuttavia migliori (vedi Grafico 4), e sembrano smentire Easterlin, nel senso che non c'è un livello critico oltre il quale il reddito smette di influenzare positivamente la soddisfazione di vita. C'è solo, nel Grafico 6, un parziale appiattimento della curva a causa del limite superiore della soddisfazione di vita che si avvicina. L'appiattimento non ci sarebbe se la scala dell'asse orizzontale

<sup>17</sup> A meno che il reddito non sia espresso in logaritmi.

fosse logaritmica: la relazione fra reddito e soddisfazione di vita apparirebbe lineare con coefficiente angolare intorno a 0,84 (Deaton, 2008). La discrepanza fra dati Gallup e World Values Survey viene attribuita a definizioni diverse (Kahneman e Deaton, 2010) e al diverso campione.

### Grafico 6 - Relazione tra il PIL *pro capite* in parità di potere di acquisto e la soddisfazione di vita (2010)



Fonte: Gallup World Poll per la soddisfazione di vita e World Bank per il potere di acquisto

Le semplici (assenze di) correlazioni fra felicità e PIL potrebbero essere casuali. Ad analizzare i rapporti di causalità provvedono con maggior rigore statistico le **analisi multivariate**. L'ipotesi dell'**utilità assoluta** prevede che la crescita del PIL, poiché consente la soddisfazione di nuovi bisogni, accresce sempre la felicità: quest'ipotesi trova generalmente conferma (ad es. in Veenhoven 1991). Nei paesi ricchi molti studi econometrici hanno invece confermato l'ipotesi dell'**utilità relativa**: la felicità individuale aumenta solo nella misura in cui il reddito sale *relativamente* agli altri connazionali, o relativamente al proprio recente passato. Pertanto, a livello aggregato l'effetto dell'aumento del PIL sulla felicità è transitorio, cioè dura un paio d'anni, poi gradualmente recede nel lungo termine, a volte totalmente, fino a disegnare la curva di Easterlin (Easterlin, 2003; Di Tella et al., 2007; sul caso degli USA: Blanchflower et al., 2004); si consideri

tuttavia che secondo altri studi ciò non avviene completamente (Hagerty et al., 2003). Certamente nei paesi poveri pesa di più la situazione finanziaria personale, mentre nei paesi ricchi pesano di più le relazioni affettive e familiari<sup>18</sup> (Qu, 2015; vedi anche Oishi et al, 1999, e la letteratura ivi citata). Questo potrebbe essere spiegato dal fatto che oltre una certa soglia di ricchezza, a "pesare di più" siano gli elementi non monetari della felicità. Il paradosso di Easterlin appare tutt'ora irrisolto, e la domanda se dalla crescita e ricchezza economica derivi maggiore felicità appare ancora attuale.

Gli studi empirici hanno esaminato **l'effetto sulla felicità di molte altre variabili** (Stutzer e Frey, 2012). Ad esempio, l'effetto sulla felicità dei beni materiali, delle relazioni sociali, del capitale sociale, della (dis)occupazione, della salute, l'importanza relativa per la soddisfazione di valori come la carriera, la libertà, il federalismo, di beni pubblici alternativi, delle ambizioni reddituali (che secondo un paio di studi influenzano negativamente la felicità: Stutzer 2004), persino i benefici e i rischi di un consumo intenso di televisione<sup>19</sup> (Rahtz et al. 1988), internet (Castellacci e Tveito 2018; Shakya e Christakis, 2017), e videogiochi (Molinos 2016).

La valutazione del "benessere" con il criterio del cosiddetto benessere soggettivo appartiene alla **tradizione classica utilitarista** (Masur et al. 2010). Gli indicatori di felicità hanno il pregio di fornire un valore già aggregato del benessere individuale, che non deve essere costruito con un faticoso lavoro *bottom-up*. Tuttavia i **fondamenti etici** di quest'impostazione appaiono limitati. Innanzitutto, empiricamente, non si trova alcuna stabile correlazione fra questi indicatori e l'aspettativa di vita (Deaton 2008); quindi non sono indicatori completi. Più in generale, il criterio psicologico della felicità/utilità/piacere, per quanto importante, potrebbe in taluni casi essere assimilato al *panem et circenses* di Giovenale, non tenere conto in modo esauriente di altri valori, diritti, progettualità. Un dato livello di utilità/felicità può coesistere con diverse situazioni sociali, opportunità, libertà, *privacy*, accesso all'istruzione, ecc. (Sen e Williams, 1982). La violazione dei diritti può ridurre la felicità, ma quest'aspetto psicologico non esaurisce tutte le questioni. Né è chiaro perché l'azione politica dovrebbe massimizzare solo la somma dei sentimenti di felicità della popolazione.

---

<sup>18</sup> "When making life satisfaction judgments, people in poorer nations weigh their income more heavily than do people in wealthier nations."

<sup>19</sup> Per quanto riguarda la televisione, alcuni studi trovano che un consumo troppo intenso aumenta l'infelicità, attraverso canali diversi quali la sopravvalutazione dell'opulenza degli altri; di contro altri studi trovano che la televisione riduce la solitudine degli anziani e ha un effetto positivo sulla felicità.



L'approccio utilitarista, inoltre, descrivendo in modo inadeguato il benessere, distorce i confronti interpersonali. Difatti le ricerche empiriche hanno evidenziato che le persone privilegiate tendono ad alzare le proprie aspettative (Krugman, 2010), mentre le persone, i gruppi sociali, le minoranze oppresse o in condizioni di permanente difficoltà tendono a ridurre le proprie aspettative e ad alzare la propria "soglia di tolleranza" e la "soddisfazione di vita", parametrandolo a quel poco che considerano raggiungibile nella loro condizione. Tali **strategie psicologiche distorcono il metro di misura dell'utilità e della felicità** empiricamente rilevato (vedi il caso della sanità nel paragrafo 2.3.). Le disuguaglianze di benessere, e l'ingiustizia, possono apparire molto inferiori di quanto non siano in realtà, o di quanto apparirebbero con una misurazione basata su criteri più obiettivi (Sen, 1984).

### 1.5 Libertà e capacità di auto-realizzazione

La critica utilitarista all'uso degli indicatori di opulenza per misurare il benessere (PIL, PNL, reddito disponibile, consumi delle famiglie, ecc.) mostra i suoi limiti soprattutto quando si tratta di individuare un criterio per misurare **l'impatto delle disuguaglianze sul benessere sociale**. Supponiamo infatti, per semplicità, che nella funzione  $H = f(w, x)$   $x$  non sia correlato negativamente con  $w$ ; adottiamo cioè una posizione moderata, tale per cui – rispettato il criterio paretiano - un aumento di reddito comunque distribuito non riduca mai il benessere sociale (l'aumento del PIL se corretto per le sue omissioni ed errori è sempre positivo). Isoliamo così il problema di qual è il **criterio distributivo che massimizza il benessere collettivo**.

Un nuovo filone di studi sul benessere e sulla povertà, negli ultimi 50 anni, ha evidenziato l'inefficienza dei criteri di opulenza per ottimizzare la distribuzione del reddito. In altre parole, ha affermato che **una distribuzione del reddito** (ricchezza) perfettamente **egualitaria** è profondamente **"ingiusta"**. Ciò in quanto le persone hanno diversi bisogni: tenerne conto è fondamentale. I programmi pubblici redistributivi e di lotta alla povertà, in concreto, devono sta-

bilire chi sono i “poveri” e misurarne il “grado di povertà”, per ripartire le limitate risorse pubbliche con efficienza distributiva. La povertà, in questo filone, viene ridefinita come impossibilità di vivere una vita accettabile, a causa di limitazioni economiche. Si noti che la critica al criterio distributivo della ‘pari opulenza’ discende direttamente dalla già ricordata distinzione aristotelica fra “mezzi” - la ricchezza - e “fini” - “qualcos’altro” -, laddove è quel “qualcos’altro” che si cerca di individuare, mettere a fuoco, definire, misurare, e redistribuire in modo più egualitario.

Si consideri il caso di un disabile. Costui avrà bisogno di un maggiore reddito (ricchezza) per fare le stesse elementari cose di altri. Si consideri il caso di un abitante della Groenlandia: costui avrà bisogno di spendere per il riscaldamento dell’abitazione più di un residente siciliano, per ottenere la stessa temperatura domestica. Si consideri il caso di una giovane che abita in un quartiere poco sicuro: per frequentare corsi serali dovrà a volte usare il taxi, invece dell’autobus. Si consideri infine il caso di un diplomatico: per partecipare alla vita sociale dovrà utilizzare vestiti, auto, cibi più cari di altri. Più in generale, differenze interpersonali (età, genere, salute, cultura, ecc.), ambientali (clima, inquinamento, rischio inondazioni, ecc.), del capitale sociale, o inter-sociali, possono generare – a parità di reddito - diversi livelli di benessere economico, perché **cambia il “tasso di conversione” del reddito in “qualità della vita”** e in possibilità di “funzionamento vitale” (functioning) (Sen, 1985; Sen, 2011).

L’esempio della **disabilità** è particolarmente illuminante. Secondo la Banca Mondiale: *“One billion people, or 15% of the world’s population, experience some form of disability... One-fifth of the estimated global total, or between 110 million and 190 million people, experience significant disabilities... Persons with disabilities, on average..., are more likely to experience adverse socio-economic outcomes than persons without disabilities, such as less education, poorer health outcomes, lower levels of employment, and higher poverty rates”* (World Bank, 2013). In Italia, i disabili sono oltre 4 milioni, circa il 6,7% della popolazione (Istat, 2017), e il carico dell’assistenza ricade in gran parte sulle famiglie (Censis, 2014).

Per misurare la povertà economica dei disabili, Amartya Sen distingue fra due tipi di handicap: **“earning handicap”** e **“conversion handicap”** (Sen, 2011). Nel primo caso, una persona disabile può avere difficoltà a trovare lavoro, o potrebbe essere pagato di meno: ciò verrebbe registrato dalla contabilità nazionale del PIL. Nel secondo caso, per fare le stesse cose di altri (ad esempio recarsi al lavoro) la persona disabile può incorrere in maggiori spese (p. es.: una protesi; assistenza, ecc.); questa caduta di benessere economico (maggiore povertà) a parità di reddito non emerge dalla contabilità del PIL, né viene considerata dai programmi di lotta alla povertà basati sui criteri di opulenza. Tuttavia, la rilevanza del *conversion gap* è stata evidenziata in numerosi studi empirici in diversi paesi. Ad esempio, uno studio sul Regno Unito calcolava che la percentuale della popolazione “povera”<sup>20</sup> saliva dal 18% al 23% quando si teneva

<sup>20</sup> La soglia di povertà di riferimento veniva arbitrariamente stabilita al 60% del reddito mediano della nazione.

conto dell'*earning gap* dei membri di una famiglia con persone disabili, e al 46% quando si aggiungeva il *conversion gap* (Kuklys 2006). Ciò senza neppure considerare che parte del benessere individuale non deriva dal reddito privato, bensì dall'uso di servizi pubblici non sempre facilmente accessibili dai disabili (si pensi ai bambini con disabilità intellettuali nella scuola pubblica quando privi di insegnante di sostegno<sup>21</sup>) o dagli atteggiamenti sociali (non sempre i disabili sono trattati bene). Nonostante qualche complessità di misurazione di tutte le *funzioni* e le *capacità* rilevanti per vivere "una buona vita", il *capability approach* va rapidamente diffondendosi.

## 1.6 Sostenibilità

La più diffusa definizione di sviluppo sostenibile è quella del **rapporto** che **Brundtland**, Presidente della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo, ha presentato nel 1987 su incarico delle Nazioni Unite: "*lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri bisogni*" (U.N., 1987). Le due idee chiave di questa concezione sono i "**bisogni umani**" – e non i desideri, i piaceri, l'opulenza – posti al centro di ogni cosa (emerge dunque una particolare attenzione ai poveri), e il **concetto di limite** – tecnologico, economico, organizzativo, prima ancora che materiale – alla possibilità di soddisfare i nostri desideri. Altre definizioni mettono l'accento sugli "interessi" delle future generazioni variamente definiti<sup>22</sup>.

In genere si ritiene che per avere uno sviluppo sostenibile occorra armonizzare tre aspetti: la crescita economica, l'inclusione sociale, e la tutela dell'ambiente. Ma con quali criteri misurare ciò che è a rischio? La maggiore preoccupazione per il futuro è oggi quella data dal rapido **surriscaldamento del pianeta** (Doyle, 2018); perciò prendiamo ad esempio questo problema per riflettere sulle diverse concezioni di sostenibilità. Le stime dell'impatto economico del mutamento climatico sono spesso basate sul criterio (della sostenibilità) dell'opulenza: si sottolineano i rischi di rallentamento della crescita, di distruzioni patrimoniali, ecc. Dati i limiti del criterio dell'opulenza, evidentemente tali stime sono molto approssimative, e potrebbero sottostimare i costi futuri di situazioni climatiche difficili. Di solito, infatti, non si tiene conto dell'impatto: sulle diseguaglianze economiche; sulla felicità/utilità (ad es. anche crisi epidemiologiche); sul potenziale allargarsi dell'*earning handicap* e del *conversion handicap* di molte persone. In base ai criteri indicati dal *Rapporto Brundtland* e da altri, molte di queste stime andrebbero rifatte (Ackerman e Stanton, 2008; Universal Ecological Fund, 2017; UNDP, 2016). Se le

---

<sup>21</sup> Vedi Tabary, 2016.

<sup>22</sup> Per una prospettiva giuridica sul concetto di "sviluppo sostenibile" si veda Salardi, 2011. Per definizioni alternative di "sviluppo sostenibile" e "sostenibilità" si veda Pearce et al., 2000; ad es. secondo Pearce, Makandia & Barbier: "*Sustainable development involves devising a social and economic system, which ensures that these goals are sustained, i.e. that real incomes rise, that educational standards increase, that the health of the nation improves, that the general quality of life is advanced.*".

attuali strategie economiche incorporassero le nuove stime di maggiori costi futuri, risulterebbero significativamente modificate.

Tuttavia, **l'etica della sostenibilità** sembra guardare **oltre il benessere** umano (per quanto accuratamente definito e misurato), a una responsabilità dell'uomo per qualcosa che lo trascende. La domanda: "In quale mondo vogliamo vivere?" non riguarda infatti solo il genere umano. Per fare un esempio: la sopravvivenza di una specie animale in via di estinzione non è un tema direttamente riconducibile al benessere economico, all'utilità/felicità, alla capacità di funzionamento vitale dell'uomo. Eppure molti, dedicando parte della propria vita alla difesa della biodiversità (Knox, 2017; Boyce et al., 2010)<sup>23</sup>, testimoniano una verità più generale. La "libertà dell'uomo" - che merita di essere preservata - non è solo quella di consumare; di soddisfare desideri, piaceri, bisogni; di ampliare il suo "funzionamento", è anche quella di "decidere cosa ha valore per noi" (Sen, 2011) e di perseguirlo, anche oltre il *nostro* benessere (equo e sostenibile), e i nostri bisogni e interessi, per quanto importanti e legittimi.

## 2. Le iniziative istituzionali

Benché il passo dall'accademia alle istituzioni non sia stato breve – risalgono infatti solo all'inizio di questo millennio le prime iniziative a livello internazionale verso un progetto compiuto di misurazione del benessere – non v'è dubbio che l'interesse dell'opinione pubblica sia andato crescendo e, nell'ultimo decennio, una molteplicità di iniziative (agende, strategie, *memorandum*, commissioni, ecc.) sono state varate da diversi organismi operanti a livello internazionale e in singoli paesi.

### 2.1 Le iniziative internazionali

Fino alla metà dei primi anni Duemila, il tema della misurazione del benessere era stato affrontato quasi esclusivamente da organizzazioni che si occupavano di diritti umani, di ambiente o di sviluppo.

La **Dichiarazione di Istanbul** adottata nel giugno **2007** da importanti istituzioni sovranazionali<sup>24</sup> rappresenta il primo momento di ampio consenso politico sulla necessità di "*...impegnarsi a misurare il progresso delle società in tutti i paesi, andando oltre le misure economiche convenzionali come il PIL [...] di promuovere processi decisionali a tutti i livelli per aumentare il benessere delle società*".

---

<sup>23</sup> Per i rischi della biodiversità marina si veda Boyce et al., 2010.

<sup>24</sup> Si tratta di sei organismi: Commissione Europea, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), l'Organizzazione della Conferenza Islamica, le Nazioni Unite, il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, e la Banca Mondiale. Successivamente numerose altre istituzioni e singoli individui hanno sottoscritto la dichiarazione.

Sono seguite innanzitutto numerose iniziative volte a stimolare il dibattito in prestigiose sedi internazionali. Ad esempio, a fine 2007 la Commissione europea, il Parlamento europeo, il Club di Roma, il WWF e l'Ocse hanno organizzato una conferenza dal titolo ***Beyond GDP Measuring progress, true wealth, and the well-being of nations***. L'Ocse è attivo da molto tempo nel campo della misurazione del benessere e del progresso della società attraverso periodici (2/3 anni) Forum statistici mondiali su Statistica, conoscenza e politiche<sup>25</sup> e attraverso l'iniziativa denominata ***Better life*** avviata nel 2011. Questa adotta i tre pilastri del *framework* di misurazione messo a punto dagli esperti Ocse (Qualità della vita, Condizioni materiali delle famiglie e sostenibilità del benessere) analizzati in 11 domini. Nell'ambito di questa iniziativa l'Ocse produce ogni due anni un Rapporto generale dal titolo ***How's life: Measuring Well-Being*** (il quarto è stato pubblicato nel 2017) e altri rapporti tematici. Inoltre, dal 2011 ha messo a disposizione uno strumento interattivo - il ***Better life index*** - che consente agli utenti di svolgere confronti tra paesi attribuendo una propria scala di valori agli 11 domini del benessere considerate. Dalle informazioni di ritorno raccolte dall'Ocse circa le preferenze sui domini espresse dagli utilizzatori dell'indice è emerso che "Soddisfazione per la vita", "Salute" e "Istruzione" sono gli aspetti cui viene attribuita maggiore importanza.

L'eco della Dichiarazione di Istanbul si è fatto sentire anche in iniziative volte a tradurre in pratica gli impegni presi. A livello internazionale, infatti, sono state avviate molteplici esperienze in tema di indicatori di qualità della vita, le quali, misurando il benessere 'oltre il PIL', tengono conto di dimensioni non solo economiche, ma anche sociali e ambientali.

Molte delle **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 nouveaux indicateurs de richesse*), Germania (*National Sustainable Development Strategy; W3-Indikatoren*) e Regno Unito (*Measuring National Well-being Programme*)<sup>26</sup>. Nelle sperimentazioni più avanzate, tali indicatori costituiscono un *benchmark* per i decisori politici e, in alcuni casi, sono stati legati all'agenda politica. Tuttavia, in queste sperimentazioni, l'impatto delle misure programmate dai Governi sugli indicatori di qualità della vita non è valutato in modo sistematico e tantomeno in un orizzonte previsivo.

Per quanto riguarda l'Europa, nel 2009 la **Commissione Europea** ha pubblicato la comunicazione: ***Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento***. In questa si

<sup>25</sup> Il primo Forum si è svolto a Palermo nel 2004, l'ultimo (il sesto) si è svolto in Corea nel novembre 2017.

<sup>26</sup> Per maggiori dettagli si veda anche la [relazione finale](#) del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile del 20 giugno 2017.

riconosce che il PIL non misura la sostenibilità ambientale o l'inclusione sociale e vi è quindi necessità di dati e indicatori che completino il PIL. La comunicazione individua diverse misure che possono essere prese nel breve e medio termine. L'obiettivo di andare oltre il Pil entra quindi ufficialmente nell'agenda dell'autorità statistica europea (Eurostat) e dei singoli paesi.

L'esempio più significativo di iniziativa nazionale di uno Stato europeo (anche per l'elevata qualità delle persone coinvolte) è forse l'iniziativa del presidente francese Sarkozy che nel 2008 ha invitato tre economisti (i premi Nobel Joseph E. Stiglitz (presidente della Commissione) e Amartya Sen (consigliere), e il francese Jean Paul Fitoussi (coordinatore)) a formare una **Commissione** di esperti di altissimo livello<sup>27</sup> **"per la misurazione della performance economica e del progresso sociale"**. La missione era di: *"Identificare i limiti del Pil come indicatore della performance economica e del progresso sociale, compresi i problemi legati alla sua misurazione."* L'anno seguente la Commissione ha prodotto un Rapporto (il cosiddetto Rapporto Stiglitz<sup>28</sup>), che raccomanda linee guida per la misurazione del benessere sociale in tutte le sue dimensioni, e ribadisce la necessità che le scelte delle politiche si basino su indicatori in grado di rappresentare diversi aspetti del progresso (attuale) e della sostenibilità (futura) di una società. Tra l'altro il rapporto recepisce tutte e tre le impostazioni teoriche descritte nel paragrafo 1 (PIL-corretto; Utilità e Soddisfazione di Vita; Possibilità di autorealizzazione), riconosce che il benessere è multidimensionale; che le dimensioni oggettive e soggettive del benessere rivestono pari importanza; e propone un approccio pragmatico alla misurazione della sostenibilità, che consideri gli aspetti sia economici e sociali sia ambientali.

Nonostante l'iniziativa appartenesse ad un singolo paese (la Francia) il Rapporto della Commissione ha profondamente inciso sui successivi sviluppi "accademici" e istituzionali (ad esempio il sito Eurostat cita esplicitamente la Commissione).

Per tradurre le raccomandazioni del rapporto della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi e la comunicazione della Commissione europea in azioni concrete, il **Comitato del sistema statistico europeo** ha lanciato uno *sponsorship group* (ESSC) su "Misurare il progresso, il benessere e la sostenibilità Sviluppo". Questo gruppo, composto da rappresentanti di alto livello degli Stati membri del Sistema Statistico Europeo ha proposto 50 misure da attuare entro il 2020 e ha deciso di lavorare intorno a tre macro-filoni: qualità della vita; condizioni delle famiglie e aspetti distributivi del reddito, del consumo, e della ricchezza; sostenibilità ambientale. Oggi alcune delle 50 misure stabilite inizialmente sono state abbandonate e altre sono *in progress*<sup>29</sup>.

Nel **2015** l'ESSC ha approvato il Report di Eurostat che riassume le misure del "PIL e oltre" prese fino a quel momento e ne ha proposte altre per il triennio 2015-17. Tutte queste misure

---

<sup>27</sup> La commissione era costituita da economisti ed esperti di scienze sociali (altri 21 membri e 9 relatori).

<sup>28</sup> Una versione italiana del Rapporto Stiglitz è nel volume Non solo Pil.

<sup>29</sup> Si veda [Eurostat, Measuring GDP and beyond](#).

sono ora integrate nella programmazione statistica annuale della Commissione e nel **Programma statistico europeo** approvato dal Parlamento e dal Consiglio Europeo.

Occorre sottolineare che le misurazioni di “Oltre il Pil” non sono direttamente connesse con le politiche in ambito europeo. Infatti, il programma dell’Unione per la crescita e l’occupazione si basa sulla strategia **Europa 2020** che pone l’accento su una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e adotta un apposito set di indicatori<sup>30</sup>.

Una concezione in parte diversa, ma certamente non meno rilevante, sottende l’attività delle **Nazioni Unite** (ONU), il cui interesse alle misurazioni di *performance* diverse dal Pil risale ai primi anni ‘90 quando è stato sviluppato l’indice di sviluppo umano<sup>31</sup> e che ha realizzato molti altri progetti<sup>32</sup>. Fondamentale qui ricordare l’**Agenda 2030** per lo sviluppo sostenibile avviata nel 2015, che rappresenta il piano di azione globale delle Nazioni Unite per uno sviluppo del pianeta rispettoso delle persone e dell’ambiente, incentrato sulla pace e sulla collaborazione. Per realizzare l’Agenda 2030 l’Assemblea generale dell’ONU ha adottato nel settembre del 2015 i Sustainable Development Goals (**SDG**), che avranno validità a livello globale per i prossimi 15 anni. Gli SDG, che sostituiscono i Millennium Goals, sono 17 obiettivi (i Millennium Goals erano 8) accompagnati da 169 sotto-obiettivi o target (globali e nazionali) che dovranno essere monitorati attraverso indicatori misurabili. Attualmente gli indicatori proposti sono 244 (alcuni di questi servono a monitorare più di un obiettivo) e la lista viene periodicamente revisionata dall’Inter Agency Expert Group on SDG istituito presso la Commissione Statistica delle Nazioni Unite. Inoltre, è stato istituito un “High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building for statistics for the 2030 Agenda for Sustainable Development” (HLG-PCCB), di cui l’Italia fa parte.

L’adozione dell’Agenda 2030 e dei correlati SDG ha avuto un grande impatto e, grazie anche a una sempre maggiore maturità dei sistemi statistici di molti paesi, sono già molti i rapporti che contengono un monitoraggio degli SDG<sup>33</sup>. A livello europeo, l’**Agenda 2030** ha stimolato il lancio di diverse iniziative. La Commissione economica per l’Europa delle Nazioni Unite (UNECE) ha istituito uno *steering group* all’interno della Conference of European Statisticians (CES), di cui l’Italia è membro, che ha lavorato a una *road map* per lo sviluppo delle statistiche per gli SDG a livello europeo. Nel novembre 2017 Eurostat ha pubblicato il Rapporto “Sustainable Development in the European Union” volto a monitorare i progressi verso il conseguimento degli SDG nell’Unione europea.

---

<sup>30</sup> La strategia prevede cinque aree e otto obiettivi comuni, tradotti in obiettivi nazionali.

<sup>31</sup> L’indice di sviluppo umano che teneva conto oltre che del Pil *pro capite* dell’alfabetizzazione e della speranza di vita è stato sviluppato dagli economisti indiani Mahbub ul Haq e Amartya Sen.

<sup>32</sup> Cruciale il contributo al dibattito dato dal Rapporto sullo sviluppo umano pubblicato nel luglio 2014 e centrato sui concetti di vulnerabilità e resilienza.

<sup>33</sup> Il Dipartimento di Economia e Affari Sociali dell’Onu a luglio 2017 ha pubblicato un secondo report predisposto a partire dai dati a disposizione; sono previsti aggiornamenti annuali.

Nonostante vi siano ampie aree di sovrapposizione tra SDG e Beyond GDP, il *framework* concettuale all'interno del quale sono stati prodotti gli SDG da un lato mette in primo piano la sostenibilità, dall'altro lato si rivolge (pur riconoscendo target nazionali) a tutti i paesi del mondo caratterizzati ovviamente da livelli di benessere e sviluppo notevolmente diversi. Ciò fa sì, come si vedrà meglio per il caso italiano, che alcuni degli indicatori individuati dalle Nazioni Unite non siano rilevanti in alcuni contesti nazionali più sviluppati. Per questa ragione i singoli paesi sono liberi di integrare la lista definita a livello sovranazionale. Infine, si ricorda che non per tutti i Goals dell'Agenda 2030 sono già stati individuati definizioni, indicatori, e dati (ad es. come misurare la pace).

## 2.2 La misurazione del benessere in Italia: il Benessere equo e sostenibile (BES)

In Italia, la prima significativa esperienza di misurazione del benessere da parte di istituzioni pubbliche è quella avviata a fine 2010 congiuntamente da **Istat e CNEL**<sup>34</sup>. Queste due istituzioni si sono impegnate a mettere a disposizione della collettività uno strumento capace di individuare gli elementi fondanti del benessere nel Paese e nei suoi territori.

La collaborazione si fonda sulla sinergia che le due istituzioni hanno trovato per un progetto che, da un lato accoglie la sfida metodologica di misurare un fenomeno complesso come il benessere, dall'altro ha l'ambizione di proporre una definizione del benessere il più possibile condivisa all'interno della società. In questo paragrafo si delinea brevemente il processo che ha portato alla definizione del quadro analitico del BES, in quello successivo si analizzano più da vicino le principali sfide metodologiche che la statistica ufficiale deve affrontare per misurare il benessere (sostenibile) di una società.

Muovendo dall'idea che il concetto di benessere cambia tra luoghi, culture e nel tempo, Istat e CNEL hanno voluto sin dal principio pervenire ad una selezione delle dimensioni di benessere rilevanti per il nostro paese attraverso un processo che coinvolgesse i diversi attori sociali. A tale scopo è stato istituito presso il CNEL un **Comitato d'Indirizzo** formato, oltre che da rappresentanti delle due istituzioni, da rappresentanti delle parti sociali e della società civile. Il lavoro del Comitato di indirizzo ha condotto alla definizione dei 12 domini in cui ancora adesso si articola il BES. Un supporto ai lavori del Comitato è stato fornito da una Consultazione

<sup>34</sup> Già da tempo diverse organizzazioni hanno avviato in Italia delle esperienze di misurazione del benessere. Tra le più note vi sono: l'**Indice di qualità della vita** delle province italiane pubblicato dal **Sole24Ore** da oltre venti anni. Questo si propone di misurare la vivibilità delle province italiane attraverso un set di 36 indicatori raggruppati in 6 domini (Tenore di vita; Affari e lavoro; Servizi, ambiente e salute; Ordine pubblico; Popolazione; Tempo libero) da cui poi si trae una graduatoria. Dal 2003 la **Campagna Sbilanciamoci!** calcola il **QUARS**, l'Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo. Si tratta di 41 indicatori raggruppati in 7 domini: Ambiente; Economia e lavoro; Diritti e cittadinanza; Salute; Istruzione; Pari opportunità; Partecipazione. Il QUARS è calcolato per le 20 regioni italiane. Sul fronte ambientale, **Legambiente e Ambiente Italia** pubblicano ormai da tempo l'**Ecosistema urbano**, un indice sintetico sulla qualità ambientale dei comuni capoluogo di provincia.

pubblica svolta attraverso **l'indagine multiscopo Aspetti della vita quotidiana** dell'Istat<sup>35</sup>. Nell'indagine condotta nel 2011 gli intervistati dovevano fornire un punteggio da 0 a 10 ad una lista di 15 condizioni che corrispondevano ad altrettante dimensioni del benessere. Inoltre, è stato creato un sito ([www.misuredelbenessere.it](http://www.misuredelbenessere.it)) in cui tra ottobre 2011 e gennaio 2012 si è data la possibilità a istituzioni, centri di ricerca, associazioni, imprese e singoli cittadini, di contribuire a definire il concetto di benessere rilevante per l'Italia: sono giunte 2500 risposte. Altri canali di dialogo sono stati rappresentati da un blog e da una serie di incontri regionali.

A fianco del Comitato d'Indirizzo è stata costituita, presso l'Istat, una Commissione Scientifica formata da esperti di diverse discipline, con il compito di selezionare, di concerto con il Comitato, un set di indicatori di elevata qualità statistica rappresentativi dei diversi domini. Nell'ambito della Commissione sono stati costituiti 12 gruppi tematici (uno per ogni dominio individuato dal Comitato) con il compito di definire gli indicatori per ciascun dominio. Alcuni criteri comuni hanno guidato il processo di selezione. In particolare, il numero di indicatori di base per ciascun dominio doveva essere contenuto. Gli indicatori dovevano essere chiaramente correlati direttamente o inversamente all'aspetto del benessere che si voleva misurare; si dovevano privilegiare indicatori disponibili con regolarità in modo da consentire analisi di trend e non ci si doveva limitare a indicatori confrontabili a livello internazionale ma sfruttare al massimo le fonti ufficiali nazionali; gli indicatori dovevano essere disponibili a livello regionale e disaggregabili per variabili come sesso, età, titolo di studio, status sociale, tipologia familiare.

L'assetto istituzionale adottato (Comitato e Commissione) e i processi decisionali seguiti sono serviti a conferire da un lato legittimità democratica alla definizione di benessere, dall'altro lato legittimità tecnico-scientifica alla sua misurazione.

Il complesso lavoro svolto dal Comitato di indirizzo e dalla Commissione scientifica ha portato quindi alla definizione **12 domini** (prospetto 1) **articolati in 130 indicatori** (ogni indicatore può stare secondo un criterio di rilevanza in un solo dominio) presentati per la prima volta in un Rapporto nel 2013. Da allora ogni anno l'Istat pubblica un **Rapporto BES** (l'ultimo è stato presentato nel dicembre del 2017) che aggiorna e rivede la situazione del benessere equo e sostenibile in Italia.

---

<sup>35</sup> L'indagine viene condotta annualmente dall'Istat su un campione di circa 24 mila famiglie. Per dettagli sulle caratteristiche dell'indagine si veda <http://www.istat.it/it/archivio/91926>.

## Prospetto 1 – Le 12 dimensioni del Benessere

1. Salute
2. Istruzione e formazione
3. Lavoro e conciliazione tempi di vita
4. Benessere economico
5. Relazioni sociali
6. Politica e istituzioni
7. Sicurezza
8. Benessere soggettivo
9. Paesaggio e patrimonio culturale
10. Ambiente
11. Ricerca, innovazione e creatività<sup>(a)</sup>
12. Qualità dei servizi

Fonte: Comitato di indirizzo e Commissione scientifica.

(a) Inizialmente il dominio si chiamava Ricerca e innovazione, la nuova denominazione è stata adottata nell'ultimo rapporto BES.

È importante rilevare che **il BES si configura come un sistema dinamico** e la sua base informativa è oggetto di continua revisione grazie al contributo degli esperti della Commissione scientifica al fine di migliorarne la tempestività e la rappresentatività. Inoltre a partire dall'edizione 2015 le tavole di indicatori di ciascun dominio sono state accompagnate da un indice sintetico del dominio. Nel corso del 2017, in occasione del **quinto rapporto**<sup>36</sup>, è stata svolta una revisione più approfondita, discussa anche nell'ambito della Commissione per gli utenti dell'informazione statistica (Cuis)<sup>37</sup> e del Tavolo tematico Benessere e sostenibilità<sup>38</sup>. In particolare per quattro domini (Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Ricerca e innovazione e Qualità dei servizi) la revisione è stata più profonda e ha comportato un'evoluzione del modello interpretativo utilizzato. In generale ogni anno vi sono state numerose variazioni (eliminazioni, modifiche, introduzione di nuovi indicatori) e nell'ultima edizione il numero complessivo di indicatori è stato pari a 129.

Il progetto BES ha segnato indubbiamente una svolta per l'analisi e la misurazione del Benessere in Italia e ha dato impulso a numerose iniziative a livello nazionale e locale. Non essendo possibile darne ampio resoconto ci si limita in questa sede a ricordare: i progetti "**Urbes**" e "**BES delle province**", che nell'ambito del medesimo *framework* concettuale propongono misure BES a un livello territoriale più fine di quello regionale; e il *Rapporto sulla qualità dello*

<sup>36</sup> Si veda il *Rapporto BES 2017*, pagg. 16-22.

<sup>37</sup> La Commissione degli utenti dell'informazione statistica (Cuis) è l'organo consultivo istituito nel 2011 dall'Istat per contribuire al costante miglioramento della produzione statistica ufficiale. Per dettagli si veda <http://www.sistan.it/index.php?id=61>.

<sup>38</sup> Si veda: <http://www.sistan.it/index.php?id=53>.

*sviluppo in Italia* realizzato da **Tecnè** e dalla **Fondazione Di Vittorio** e giunto ormai alla terza edizione (Fondazione Di Vittorio, Tecnè 2018).

Lo sviluppo di gran lunga più importante è comunque quello introdotto dalla legge n. 163/2016 di riforma del bilancio dello Stato di cui si dà ampia discussione nel terzo paragrafo di questo lavoro.

### **BES e SDG in Italia**

L'Istat, in qualità di istituto nazionale di statistica, è chiamato (dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite) a coordinare a livello nazionale la produzione degli indicatori relativi agli SDG (Sustainable Development Goals). Periodicamente, quindi, l'Istituto diffonde un aggiornamento e un ampliamento delle disaggregazioni degli indicatori, utili al monitoraggio dei progressi dell'Italia. Un primo set di 130 indicatori è stato diffuso a dicembre 2016, numero che è salito a 201 nel terzo aggiornamento pubblicato a dicembre 2017. Per il 72% degli indicatori sono disponibili anche disaggregazioni territoriali. Dei 201 indicatori diffusi, 74 coincidono con quelli definiti in sede internazionale, 78 sono simili o parziali (ovvero non tutti i dati sono disponibili o non tutti lo sono nella specificità richiesta). Altri 49 indicatori sono stati introdotti per fornire ulteriori elementi di contesto nazionali utili alla comprensione e al monitoraggio.

Il lavoro già fatto per il BES è stato senz'altro utile per rispondere alle nuove esigenze conoscitive del *framework* dell'ONU. L'Istat ha pubblicato uno schema di raccordo tra gli indicatori del BES e quelli degli SDG. Gli indicatori in comune tra i due schemi sono circa 40 e riguardano tutte le aree del BES ad eccezione di quella relativa al Benessere Soggettivo (si veda figura sotto). Gli SDG assenti nel BES invece sono 3: lotta per il cambiamento climatico (goal n. 13); vita sott'acqua (n. 14) e Partnership per gli obiettivi (17<sup>39</sup>). La distanza tra i due set di indicatori è attribuibile da un lato al fatto che gli SDG sono meno inclini alla misurazione di aspetti del benessere più rilevanti nei paesi avanzati, in particolare quelli soggettivi; dall'altro lato il BES è ancora poco sviluppato sotto il profilo della sostenibilità (il tema è sviluppato nel paragrafo successivo).

Il prospetto successivo fornisce un quadro degli indicatori BES inclusi nella cornice degli SDG.

---

<sup>39</sup> L'agenda per lo sviluppo sostenibile richiede partenariati tra governi, settore privato e società civile.

Bes	SDGs
<b>1. Salute</b>	1 indicatore in GOAL 2 "Zero hunger" - 3 indicatori in GOAL 3 " Good Health and Well Being"  
<b>2. Istruzione e formazione</b>	5 indicatori in GOAL 4 "Quality Education" (*) - 1 indicatore in GOAL 8 " Decent Work and Economic Growth" (*)  
<b>3. Lavoro e conciliazione tempi di vita</b>	1 indicatore in GOAL 5 "Gender Equality" - 2 indicatori in GOAL 8 " Decent Work and Economic Growth"  
<b>4. Benessere economico</b>	3 indicatori in GOAL 1 "No poverty" - 2 indicatori in GOAL 10 "Reduced Inequalities" - 1 indicatore in GOAL 11 "Sustainable Cities and Communities"   
<b>5. Relazioni sociali</b>	
<b>6. Politica e istituzioni</b>	4 indicatori in GOAL 5 "Gender Equality" - 3 indicatori in GOAL 16 "Peace, Justice and Strong Institutions"  
<b>7. Sicurezza</b>	2 indicatori in GOAL 16 "Peace, Justice and Strong Institutions" 
<b>8. Benessere soggettivo</b>	
<b>9. Paesaggio e patrimonio culturale</b>	1 indicatore in GOAL 11 "Sustainable Cities and Communities" 
<b>10. Ambiente</b>	1 indicatore in GOAL 1 "No poverty", GOAL 6 "Clean Water and Sanification", GOAL 7 "Affordable and Clean Energy", GOAL 8 "Decent Work and Economic Growth" (**), GOAL 11 "Sustainable Cities and Communities", GOAL 12 "Responsible Consumption and Production" (**), Goal 15 "Life on Land"       
<b>11. Innovazione, ricerca e creatività</b>	3 indicatori in GOAL 9 "Industry, Innovation and Infrastructure" 
<b>12. Qualità dei servizi</b>	1 indicatore in GOAL 16 "Peace, Justice and Strong Institutions" 

(\*) Si tratta dello stesso indicatore presente in 2 GOAL SDGs  
(\*\*) Si tratta dello stesso indicatore presente in 2 GOAL SDGs

Fonte: Istat, Rapporto BES 2017

A novembre 2017 anche l'Italia si è dotata di una propria Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile 2017-2030 (SNSvS). Questa è definita attraverso un insieme di obiettivi e di possibili misure capaci di orientare il sistema politico-normativo e conferire maggiore coerenza al percorso di sviluppo sostenibile del Paese per stimolare la crescita economica conciliandola con la tutela dell'ambiente e la protezione e promozione sociale. La Strategia rappresenta oggi lo strumento per la messa a sistema dell'attuazione a livello nazionale dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (Agenda 2030). Sarà im-

portante definire nei prossimi mesi gli obiettivi europei e la disponibilità di strumenti operativi per il loro raggiungimento ripartendo dalla esperienza della strategia Europa 2020 i cui obiettivi appaiono ormai di difficile raggiungimento e forse non sono stati in passato supportati da adeguate politiche e strumenti comunitari.

L'impatto culturale degli SDG è stato comunque ampio, e numerose iniziative sono state avviate dal settore privato per facilitare il percorso italiano di avvicinamento ai target stabiliti. Tra le più significative ricordiamo l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), nata nel febbraio 2016 su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell'Università di Roma Tor Vergata. La *mission* dell'ASviS è di far crescere nella società italiana, nei soggetti economici e nelle istituzioni la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e di mobilitarli allo scopo di realizzare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Oggi l'ASviS riunisce oltre 180 tra le più importanti istituzioni e reti della società civile italiana e produce annualmente un *Rapporto* che monitora lo stato di avanzamento del nostro Paese rispetto agli Obiettivi di sviluppo sostenibile e offre un quadro organico di raccomandazioni di *policy*. Inoltre l'ASviS è impegnata nell'organizzazione di eventi pubblici e, attraverso partnership con il MIUR, le scuole e le università, nella promozione dell'educazione allo sviluppo sostenibile dei giovani.

Un'altra importante iniziativa è quella avviata nel gennaio 2018 da Confindustria con il Manifesto *La Responsabilità sociale d'impresa per l'Industria 4.0*. Rivolto alle imprese che cambiano per rendere il Paese più sostenibile, esso richiama esplicitamente la responsabilità sociale delle imprese come elemento per il raggiungimento degli SDG dell'Agenda 2030, individuando al tempo stesso un *Decalogo* di principi cui attenersi.

Infine, si segnala che la Fondazione Giuseppe Di Vittorio produce un *Rapporto sulla qualità dello Sviluppo*.

### 2.3 La misurazione del benessere equo e sostenibile: una sfida per la statistica ufficiale

In questo paragrafo si delineano alcune questioni, concettuali e metodologiche, connesse alla misurazione del benessere, e si illustrano le soluzioni scelte per la realizzazione del progetto BES dall'Istat e dal CNEL.

**La misurazione del Benessere Equo e Sostenibile è tra le sfide più ambiziose che gli statistici hanno accettato di affrontare**, essendo chiamati a misurare quello che i sociologi definiscono "**costrutti teorici non misurabili** direttamente" come la salute della popolazione, la classe sociale di appartenenza, la qualità della vita, o altri concetti analoghi.

Le difficoltà per la statistica nascono dall'ampiezza delle dimensioni del benessere che si intendono considerare e dalla necessità di individuare delle misure *proxy*, cioè degli indicatori statistici che approssimino i contenuti teorici del costrutto "benessere" e delle dimensioni che lo rappresentano. La complessità della sfida è ancora più evidente se si considera il fatto che **il concetto di benessere cambia** secondo tempi, luoghi e culture (Oishi et al., 1999) e, quindi,

non può essere definito in modo univoco (Istat – CNEL, BES 2013 – Il Benessere equo e sostenibile).

L'esperienza condotta dall'Istat, in collaborazione con il CNEL, rappresenta la prima implementazione in Italia del nuovo approccio statistico. Sono **12 le dimensioni** ritenute utili, frutto di una profonda riflessione che ha coniugato le esigenze di natura teorica con quelle più pragmatiche di rappresentare con i numeri il livello di *well being* da diversi punti di vista. A questo ultimo riguardo, nel rationale del progetto è stato esplicitato che la definizione del benessere dipende da quali indicatori sono ritenuti fondamentali secondo il parere degli esperti, quindi la variabile latente "benessere" viene definita dagli indicatori selezionati (Istat – CNEL, BES 2015 – Il Benessere equo e sostenibile). Tale **approccio**, così detto "**formativo**", è inevitabilmente guidato dal potenziale informativo di cui si dispone, in quanto descrive le dimensioni che è in grado di misurare. L'impostazione adottata implica che in un altro contesto informativo il set di indicatori sarebbe un altro e quindi il concetto di benessere sarebbe declinato in maniera diversa, assegnando, per esempio, maggiore/minore importanza, o ignorando del tutto, una o più dimensioni del costrutto.

La chiave di lettura sintetica della scelta dei domini, e degli indicatori che li rappresentano, si può riassumere con l'esigenza di documentare il benessere di capitale umano e sociale della nostra società, ma anche di descrivere le risorse a disposizione per migliorare o conservare il livello di benessere. Dall'analisi degli indicatori proposti si evince che l'**enfasi** maggiore è stata data agli aspetti che attengono al **benessere individuale**, descritto principalmente con le condizioni di salute, il livello di istruzione e di competenze specifiche acquisite, la condizione occupazionale e il livello di reddito. Dal punto di vista del **capitale sociale**, sono state descritte alcune dimensioni immateriali del benessere, quali la fiducia nella politica e nelle Istituzioni, la soddisfazione per la vita e le aspettative future sulla condizione di vita individuale. Si attribuisce rilievo alle reti di aiuto informale sulle quali possono contare le persone, all'attività di volontariato, alla partecipazione nella vita sociale e politica. Sempre in tema di benessere immateriale, particolare attenzione è stata rivolta alla "**bellezza**", intesa sia in termini artistico-culturali sia di patrimonio paesaggistico. Questa dimensione è descritta attraverso la rilevazione del patrimonio di beni archeologici, architettonici, museali, di tessuto urbano e di paesaggi rurali di interesse storico.

Un discreto risalto è stato dato alle **risorse pubbliche** a disposizione della collettività: si tratta di un approccio che non descrive il benessere in senso stretto, ma le scelte allocative che le politiche hanno fatto nei diversi settori, sia in termini di spesa sia di servizi erogati. Sempre in ambito di risorse, quelle impegnate per la ricerca e l'innovazione vengono interpretate come indicatori di sostenibilità futura del benessere, nell'ipotesi che questo ultimo sia il risultato atteso del progresso scientifico e tecnologico.

Un attributo del benessere è l'**equità**, sia fra territori che fra gruppi sociali. La valutazione delle politiche per l'equità territoriale richiederebbe un dettaglio della produzione statistica

strutturato in modo da coincidere con l'organizzazione delle competenze dei livelli di governo. Per esempio, nel settore della sanità, le politiche sono di competenza regionale, mentre la responsabilità organizzativa è delle Aziende sanitarie locali. Quanto all'equità sociale, essa andrebbe valutata definendo innanzitutto le principali caratteristiche del gruppo sociale al quale ci si vuole riferire (genere, classe di età, livello di istruzione, classe di reddito, ecc.). Secondariamente, andrebbe esplicitato il parametro di riferimento rispetto al quale valutare l'equità: o un parametro di posizione, quale media, mediana o uno specifico percentile, o un altro parametro ritenuto più idoneo per le finalità della valutazione. Nel primo caso, il *benchmark* è generico e non assicura che questo sia effettivamente un valore ottimale, un esempio è la povertà relativa, valutata rispetto ad una soglia posta pari al valore medio dei consumi di una famiglia tipo, indipendentemente se questo sia o meno adeguato per una vita dignitosa. Nel secondo caso, il *benchmark* rappresenta un valore ritenuto "adeguato" per la dimensione del benessere alla quale si riferisce, l'esempio è la povertà assoluta che viene valutata rispetto ad una soglia che rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi ritenuti necessari.

L'equità è poco documentata dagli indicatori del BES, salvo nella dimensione del benessere economico, per il quale viene descritto lo squilibrio nella **distribuzione del reddito**. Altre valutazioni attinenti all'equità non sono trattate direttamente dagli indicatori, ma sono deducibili dalle analisi regionali, laddove queste si basano sullo scostamento dei singoli indicatori dalla media nazionale. Quindi si tratta di una valutazione generica che non entra nel merito dell'adeguatezza del livello di *performance* a uno standard ottimale.

La sostenibilità del benessere può essere intesa in diversi modi: può attenersi agli aspetti economici, cioè alla sostenibilità finanziaria delle politiche sociali, oppure agli aspetti legati alla capacità delle politiche di promuovere azioni finalizzate al mantenimento di un dato livello di benessere. In questo ultimo caso, la valutazione attiene alla **capacità di contrasto** verso fattori di natura culturale, socio-economica o ambientale che in prospettiva possono peggiorare il grado di *well being*. Si pensi ad esempio all'aumento dell'inquinamento ambientale, alla malnutrizione causata dalla perdita di reddito in una famiglia o all'incremento di comportamenti insalubri, come l'assunzione di droghe e alcol, in conseguenza di un crescente malessere sociale. È interessante notare che alcuni di questi fattori di rischio vengono meno proprio nei periodi di crisi economica (Mladovsky et al., 2012), si tratta di un esempio di *trade-off* tra benessere economico e benessere sociale.

La sostenibilità del benessere documentata nel BES non affronta l'aspetto economico, ma si riferisce sempre alla descrizione dei **fattori di rischio** o agli strumenti di resilienza al rischio. Gli indicatori del primo tipo si riscontrano nei domini dedicati alla salute e all'istruzione e formazione. Nel dominio salute vengono descritti i comportamenti e gli stili di vita individuali che possono compromettere la salute futura, come l'obesità, il fumo o la sedentarietà. Nella dimensione legata all'istruzione e alla formazione, viene dato rilievo alla rinuncia dei giovani alla

formazione, alla ricerca di lavoro (NEET) e all'abbandono dei corsi universitari. Si tratta di atteggiamenti palesati dai giovani ritenuti pericolosi per la loro futura inclusione sociale. Al contrario, segnale positivo della **capacità di resilienza** viene attribuito alla partecipazione continua alla formazione, che si potrebbe leggere come un elemento di sostenibilità futura del benessere legato all'accrescimento del capitale umano.

Altro punto di vista offerto per le valutazioni è quello legato alla sostenibilità sociale, attraverso gli **indicatori di vulnerabilità**, il rischio di povertà e di deprivazione. Tali indicatori testimoniano la capacità di una società di assicurare ai propri componenti standard e condizioni di vita decorose, che rappresentano delle condizioni necessarie per una convivenza civile e un basso livello di conflittualità sociale, e come tali considerate presupposti per il benessere.

Infine, risalto è stato attribuito alla **sostenibilità**, o forse più correttamente, agli strumenti di resilienza contro il processo di degrado ambientale. In particolare, numerosi indicatori sono finalizzati a documentare lo stato del processo di trattamento delle acque, dello smaltimento dei rifiuti, della produzione di energia rinnovabile, della disponibilità di verde urbano e della preservazione della biodiversità.

Un'altra dimensione rappresentata nei domini è quella relativa al **benessere soggettivo**, rappresentato attraverso indicatori sulla qualità del lavoro, espressa attraverso la coerenza tra il grado di competenza richiesto al lavoratore e il titolo di studio conseguito.

Come abbiamo visto nel paragrafo 1.3., una delle possibili risposte all'assenza di obiettivi chiari è quella di valutare la soddisfazione soggettiva, che rappresenta il grado di *compliance* tra le aspettative e la condizione reale dell'individuo. In altre parole, si valuta la percezione degli individui, indipendentemente se questa sia coerente con il risultato atteso dagli interventi di *policy*. Questo ulteriore aspetto del benessere soggettivo è stato trattato mediante indicatori sulla percezione riguardo alla sicurezza e al degrado dei luoghi di vita o sulla soddisfazione dei cittadini per l'accessibilità di alcuni servizi essenziali.

L'ultimo aspetto da affrontare è l'**esigenza di sintesi** di un quadro complesso come quello prospettato dal BES. Gli indicatori necessari per descrivere un concetto multidimensionale sono molto numerosi, al contrario di quanto accade quando si descrive il benessere materiale, descritto (efficacemente, dal punto di vista mediatico) da un unico indicatore: il Prodotto interno lordo (Pil). Quindi, se da un lato, la complessità del concetto è proprio ciò che rivendica il nuovo paradigma, dall'altro, per le esigenze di valutazione, sarebbe utile una sintesi in grado di dare risposte facilmente interpretabili come quelle fornite dal Pil.

Per gli statistici, l'operazione di sintesi apre diversi fronti di natura metodologica. In primo luogo, la sintesi causa sempre una forte perdita di informazione. In secondo luogo, il costrutto matematico con cui si opera la sintesi ha forti implicazioni concettuali. Le tecniche di sintesi

comportano due scelte: primo, dimensioni diverse del benessere possono, o meno, compensarsi<sup>40</sup>? Secondo, le dimensioni hanno, o meno, tutte la stessa importanza? Questi due dilemmi non sono risolvibili dal punto di vista statistico: qualsiasi scelta comporta un grado di discrezionalità, che rende il dibattito tra i sostenitori dei diversi punti di vista inconciliabile. Nell'esperienza condotta da Istat e CNEL è stata fatta una mediazione tra i due approcci, infatti è stato implementato un indicatore di sintesi di tipo compensativo, integrato da un sistema di ponderazione che penalizza l'eterogeneità tra i livelli di *performance* delle singole dimensioni del benessere.

Da questa breve analisi dell'esperienza fatta sulla valutazione del benessere emerge una discreta attinenza tra il concetto e la sua implementazione statistica. Meno soddisfacente risulta l'aspetto legato alla sostenibilità e all'equità del benessere. Infatti, appare ancora parziale la descrizione dei fattori e degli scenari che concorrono a determinare la sostenibilità degli attuali livelli di benessere, a testimonianza della complessità di tradurre questo concetto in indicatori statistici. Le indicazioni attinenti all'equità sono desumibili solo per l'aspetto legato al territorio, attraverso il confronto con la misurazione media nazionale delle singole dimensioni. Completamente assente la descrizione dell'equità sociale, per la quale servirebbero degli indicatori declinati per almeno una delle principali caratteristiche della popolazione: genere, classe di età, titolo di studio e livello di reddito.

Uno degli obiettivi di questo esercizio è **fornire indicazioni per le politiche**. Da questo punto di vista c'è ancora molta strada da percorrere, perché le indicazioni sono forse troppo generali, il livello di dettaglio regionale non sempre rappresenta il livello politico e di governo dei vari ambiti di azione, inoltre il riferimento temporale non è pianificato rispetto alle esigenze di valutazione, ma guidato dalla disponibilità dei dati.

In conclusione, la misurazione del benessere e le indicazioni sulla sua equità e sostenibilità rappresentano sicuramente un esercizio meritorio, tuttavia per migliorarne l'efficacia, soprattutto in ottica di valutazione e indirizzo per le politiche, occorre svincolarsi dall'approccio guidato dai dati. Questa strategia sposterebbe l'approccio: da "formativo" a "riflessivo". Cambiando la prospettiva, le variabili *proxy* della dimensione latente "benessere" sarebbero individuate sulla base della teoria e degli obiettivi delle valutazioni. Per questa strategia sarebbe necessario individuare obiettivi chiari da monitorare e, successivamente, progettare, con una logica *ex ante*, l'informazione statistica per finalizzarla alle esigenze di valutazione.

---

<sup>40</sup> Il problema che si pone è il seguente: una dimensione del benessere deficitaria può essere compensata da un'altra dimensione soddisfacente? In altre parole, il livello di benessere di un paese con alta disoccupazione in cui i cittadini godono di buona salute è il medesimo di quello di un altro paese con cattiva salute e un livello occupazionale elevato?

### 3. Il Benessere equo e sostenibile nel ciclo di finanza pubblica

#### 3.1 I Dodici indicatori BES nel ciclo di finanza pubblica

L'Italia è il primo Paese che, collegando gli indicatori di benessere equo e sostenibile alla programmazione economica e di bilancio, attribuisce a essi un ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche.

Nel 2016, con l'approvazione della legge n. 163 di riforma del bilancio dello Stato, è stato operato il primo riconoscimento normativo degli indicatori di benessere equo e sostenibile, prevedendone l'inserimento nei documenti di programmazione economica del Governo. Tale innovazione si basa sulla convinzione che oltre alle misurazioni di carattere economico si debba tenere conto di altre dimensioni volte a misurare il benessere complessivo di una società e la sua sostenibilità. A tal fine si indica un nuovo percorso per evidenziare i rapporti tra le politiche economiche e gli effetti sul benessere dei cittadini, attraverso la previsione dell'andamento dei principali indicatori di benessere a seguito delle misure del Governo.

Con la medesima legge di riforma sono inoltre stati introdotti, all'articolo 10 (relativo al Documento di economia e finanza), i 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, sulla base dei dati forniti dall'Istat, l'andamento nell'ultimo triennio di tali indicatori, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel triennio successivo, anche in ragione dell'impatto delle rilevanti politiche pubbliche
- **una relazione da presentare alle Camere** per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio di ciascun anno, sugli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso sugli indicatori di benessere equo e sostenibile.

È stato istituito il Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile 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. Il Comitato è stato presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze e composto dal Presidente dell'ISTAT e dal Governatore della Banca d'Italia e da due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica. Una volta selezionati dal Comitato, gli indicatori di benessere sono stati adottati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze (previo parere delle competenti Commissioni parlamentari).

I criteri seguiti dal Comitato per la scelta degli indicatori da inserire sono stati<sup>41</sup>:

---

<sup>41</sup> Si veda [Relazione finale al Parlamento](#).

- La **sensibilità alle politiche economiche**, entro l'orizzonte triennale di previsione; in sintesi, per la 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.
- Il **principio di parsimonia**: non più di 12 indicatori, per ragioni anche di comunicazione politica. È preferibile, infatti, adottare un numero contenuto di indicatori seppur al prezzo di sacrificare parte della ricchezza informativa che potrebbe derivare dall'uso di un insieme più ampio di variabili.
- La **fattibilità di esercizi previsivi e di simulazione di impatto** delle politiche economiche intesa come disponibilità di dati aggiornati o suscettibili di essere allineati temporalmente all'esercizio di stima di impatto delle politiche e funzionali alla modellistica.
- **Tempestività, estensione, e frequenza delle serie storiche disponibili**. Infatti, 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.

Il Comitato ha anche raccomandato una revisione 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.

L'introduzione dei dodici indicatori prevista dal Decreto ministeriale pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 novembre 2017 avverrà gradualmente, a partire dal DEF dell'aprile 2018. Ai primi quattro indicatori già presentati sperimentalmente nel DEF 2017 andranno infatti ad aggiungersi ulteriori indicatori di benessere equo e sostenibile, fino ad arrivare a coprire i dodici indicatori nei prossimi esercizi:

1. Reddito medio disponibile aggiustato *pro capite*
2. Indice di disuguaglianza 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, con relativa scomposizione per genere
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 CO<sub>2</sub> e altri gas clima alteranti
12. Indice di abusivismo edilizio.

Inserendo gli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di bilancio e nelle valutazioni previsionali 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.

Nel 2017, nell'attesa della selezione definitiva da parte del Comitato degli indicatori, il Governo ha scelto di anticipare in via sperimentale già dal DEF 2017 di aprile l'inserimento di un primo gruppo di indicatori nel processo di bilancio:

- il tasso di mancata partecipazione al lavoro;
- il reddito medio disponibile corretto;
- un indice di disuguaglianza;
- le emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas clima alteranti.

### ***Tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro***

Per rappresentare gli aspetti del lavoro e della conciliazione dei tempi di vita il Comitato ha scelto il tasso di mancata partecipazione al lavoro, corrispondente al rapporto tra il totale di disoccupati e le forze di lavoro potenziali tra i 15 e i 74 anni e la forza lavoro effettiva e potenziale. Rispetto al tasso di partecipazione usualmente considerato nel DEF tale indicatore consente di tener conto anche del fenomeno dello scoraggiamento. Il valore dell'indicatore esprime il numero delle forze di lavoro che non partecipano su 100 forze di lavoro potenziali.

**Tabella 1 - Tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro (2004-2016)**

<b>Tasso di mancata partecipazione (numeratore/denominatore)</b>												
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
15,5	15,3	14,5	14,9	15,6	16,5	17,5	17,9	20,0	21,7	22,9	22,5	21,6
<b>Denominatore</b>												
<b>Denominatore (occupati+disoccupati+ FLP che non cercano lavoro ma sono disponibili a</b>												
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
26.409	26.388	26.546	26.837	27.301	27.123	27.255	27.459	28.138	28.266	28.802	28.879	28.926
<b>Numeratore</b>												
<b>Numeratore (disoccupati+ FLP che non cercano lavoro ma sono disponibili a lavorare)</b>												
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
4.096	4.026	3.837	3.991	4.262	4.473	4.783	4.913	5.627	6.130	6.591	6.484	6.248

Fonte: Elaborazioni MEF su dati Istat.

Il modello predisposto dal MEF calcola il tasso di mancata partecipazione, per genere, in funzione delle proiezioni contenute nel Quadro Macroeconomico (QM) del PIL, della popolazione, della forza lavoro, degli occupati e dei disoccupati. Esso si avvale, inoltre, della dinamica comportamentale del modello computazionale di equilibrio economico generale (CGE) e delle

previsioni del modello ITEM sviluppati dal MEF. In particolare, il modello consente di stimare il tasso di partecipazione maschile e, in base alla proiezione della popolazione maschile e della forza lavoro totale, fornisce la forza lavoro per genere. Successivamente, si modella la forza lavoro potenziale totale, in funzione dei disoccupati, e la quota femminile per stimare il tasso di mancata partecipazione. In futuro la regionalizzazione del modello CGE permetterà di disaggregare i dati anche a livello sub-nazionale, seguendo un approccio sia *top-down* sia *bottom-up*<sup>42</sup> mantenendo la coerenza delle variabili esogene del Quadro Macro tendenziale e programmatico.

### **Reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite**

Il reddito medio disponibile aggiustato *pro capite* è dato dal rapporto tra il reddito disponibile delle famiglie 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, espresso in migliaia di Euro.

**Tabella 2 - Reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite (2004-2016)**

	Settore Famiglie					Popolazione contabilità nazionale	Reddito lordo procapite (in euro)
	Reddito disponibile lordo	Trasferimenti sociali in natura ricevuti	Da Amministrazioni pubbliche	Da Istituzioni non profit al servizio delle famiglie	Reddito disponibile corretto		
	(1)	(2) = (3) + (4)	(3)	(4)	(5) = (1) + (2)		
2004	992.472	166.444	159.210	7.234	1.158.916	57.845	20.035
2005	1.020.188	176.973	169.397	7.576	1.197.161	58.191	20.573
2006	1.057.825	185.359	177.077	8.282	1.243.184	58.428	21.277
2007	1.097.286	189.112	180.614	8.498	1.286.398	58.787	21.882
2008	1.117.911	194.555	186.411	8.144	1.312.466	59.242	22.154
2009	1.091.167	199.585	190.896	8.689	1.290.752	59.578	21.665
2010	1.089.980	200.914	192.135	8.779	1.290.894	59.830	21.576
2011	1.118.288	196.148	187.329	8.819	1.314.436	60.060	21.885
2012	1.087.676	192.982	184.324	8.658	1.280.658	60.339	21.224
2013	1.092.134	192.330	183.419	8.911	1.284.464	60.646	21.180
2014	1.097.048	193.848	184.384	9.464	1.290.896	60.789	21.236
2015	1.105.634	194.764	185.062	9.702	1.300.398	60.731	21.413
2016	1.121.526	195.510	185.860	9.650	1.317.036	60.623	21.725

Fonte: Elaborazioni MEF su dati Istat.

Il modello predisposto per il reddito medio disponibile aggiustato stima il reddito disponibile lordo delle famiglie coerentemente con quanto risulta dal QM. Al fine di quantificare l'aggiustamento dovuto ai trasferimenti sociali in natura ricevuti dalla pubblica amministrazione

<sup>42</sup> Un approccio dall'"alto al basso" (*top-down*) implica partire dalla previsione nazionale aggregata e successivamente declinarla a livello disaggregato sub-nazionale per regioni e settori. Opposto invece l'approccio dal basso (*bottom-up*) che muove dai dati disaggregati giungendo per aggregazioni successive al valore nazionale

sono utilizzate le stime previsionali della Finanza Pubblica per i redditi da lavoro dipendente della PA e i consumi intermedi. Infine, per l'aggiustamento relativo ai trasferimenti dalle istituzioni non profit viene utilizzato un processo ARIMA. La tabella precedente descrive tutte le componenti dell'indicatore.

### ***Indice di disuguaglianza del reddito disponibile***

L'indice di disuguaglianza del reddito utilizzato è dato dal rapporto 'interquintilico' tra il reddito equivalente totale percepito dal venti per cento della popolazione con più alto reddito e quello percepito dal venti per cento della popolazione con più basso reddito (espresso in Euro). Il reddito equivalente è definito rapportando il complesso dei redditi disponibili della famiglia (effettivi e figurativi) al numero "equivalente" dei familiari (mediante pesi derivati dalla scala di equivalenza utilizzata dall'Istat al fine di correggere il reddito pro-capite o per le economie di scala intra familiari). Un valore del rapporto pari a 5 indica che il reddito equivalente del 20% della popolazione con più alto reddito è il quintuplo di quello percepito dal 20% per cento della popolazione con più basso reddito.

L'indicatore in esame è calcolato *in house* dal MEF ed è quindi difforme dall'analogo indicatore BES dell'Istat. Per quantificare il set di interventi più significativi 2014-2017 è stato utilizzato il modello di microsimulazione "tax benefit" (o di imposte e benefici) per persone e famiglie del Dipartimento delle Finanze del MEF. Le stime dell'indicatore tengono anche conto dei risultati delle elaborazioni effettuate dall'Istat, con riferimento agli anni dal 2010 al 2016<sup>43</sup>. La ricchezza informativa dei dati dell'indagine Eusilc Istat sui redditi delle famiglie integrati con i dati di natura fiscale consente di costruire scenari di microsimulazione dettagliati, che tengono conto sia della composizione e distribuzione dei redditi figurativi per la totalità degli immobili a disposizione e dei redditi finanziari calibrati sulla base dei conti finanziari aggregati, sia di una valutazione articolata dei redditi oggetto di fenomeni di erosione o evasione. Sulla base di questa struttura informativa, il modello simula le misure che modificano la struttura del prelievo fiscale (imposte e contributi) assumendo una struttura demografica ed economica estrapolata all'anno 2017. La duplice fonte di stima (Istat/MEF) consente peraltro di derivare per i vari anni considerati un valore dell'indicatore che coglie sia gli impatti derivanti da un aumento degli occupati con i relativi e specifici redditi, sia gli impatti delle misure adottate e previste dal Governo.

---

<sup>43</sup> Queste elaborazioni consentono di cogliere, tra l'altro, l'effetto delle più recenti dinamiche occupazionali.

**Tabella 3 - Confronto degli indici Istat e MEF di disuguaglianza del reddito disponibile**

Indicatori BES	Anno Consuntivo						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Indice disuguaglianza del reddito disponibile <b>ISTAT</b>	5,4	5,7	5,6	5,8	5,8	5,8	6,3
Indice disuguaglianza del reddito disponibile <b>MEF</b>					6,8	6,4	6,4

Fonte: Elaborazioni MEF su dati Istat.

Sulla base di questa struttura informativa, il modello simula le misure che modificano la struttura del prelievo fiscale (imposte e contributi) assumendo una struttura demografica ed economica estrapolata all'anno 2017. Nel dettaglio, le principali misure simulate sono le seguenti:

- il "bonus 80 euro", entrato in vigore in corso d'anno nel 2014 e stabilizzato a regime nell'anno successivo, che ha introdotto un assegno di 80 euro mensili per i lavoratori dipendenti e assimilati con un reddito compreso per lo più tra 8.150 euro e 26.000 euro;
- l'aumento della detrazione Irpef da lavoro dipendente, in vigore dal 2014, che ha attenuato la diminuzione della quota spettante;
- la revisione della detrazione Irpef per i redditi da pensione, in vigore dal 2017, che ha uniformato la detrazione al regime più favorevole dei pensionati con più di 75 anni;
- l'aumento dei beneficiari e dell'ammontare della cosiddetta quattordicesima per i pensionati, in vigore dal 2017, che ha rimodulato e incrementato l'assegno per i redditi da pensione fino a 13.049 euro;
- l'abrogazione della TASI sulla abitazione principale, a partire dal 2016,
- l'evoluzione delle addizionali locali all'Irpef, derivanti dalle modifiche deliberate nel periodo considerato da Comuni e Regioni;
- la revisione della tassazione dei redditi finanziari, in vigore dalla metà del 2014, che ha aumentato l'aliquota dell'imposta sostitutiva dal 20% al 26%, fatta esclusione per i rendimenti dei titoli pubblici ed equiparati soggetti al 12,5%.

L'andamento dell'indice di disuguaglianza evidenzia gli effetti positivi delle politiche effettuate sulle fasce più deboli di reddito. A questo risultato chiaramente si legano le misure di riduzione impositiva e decontributiva quali il "bonus 80 euro", la detrazione Irpef da lavoro dipendente, l'abolizione della Tasi sulla prima casa, le misure per il sostegno del reddito per le fasce più povere (SIA) e le misure sulle pensioni più basse.

### **Emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas clima alteranti**

Il modello econometrico predisposto stima, a livello settoriale, le relazioni tra le emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas clima alteranti rispetto al valore aggiunto, al prezzo del petrolio e alla popolazione (espresso come tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente per abitante). I risultati del sistema di equazioni settoriali, coerenti con le proiezioni contenute nel QM tendenziale e programmatico, sono successivamente aggregati a livello complessivo al fine di fornire il livello di emissioni complessive prodotte in ciascun anno dall'economia. Da ultimo, le emissioni totali sono rapportate alla popolazione residente, in modo da ottenere le emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas clima alteranti *pro capite*.

**Tabella 4 - Effetto serra (tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalenti)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Emissioni Totali Namea	596.963.335	596.202.074	587.084.320	577.518.614	568.824.191	511.192.024	521.618.265	506.165.125	478.319.643	448.369.860	426.078.692	439.569.284	446.183.344
Popolazione	57.844,80	58.190,60	58.428,40	58.787,40	59.241,90	59.578,30	59.829,60	60.060,00	60.339,10	60.646,40	60.789,10	60.730,60	60.622,50
Emissioni <i>pro capite</i>	10,30	10,20	10,00	9,80	9,60	8,60	8,70	8,40	7,90	7,40	7,00	7,20	7,40

Fonte: Elaborazioni MEF su dati Istat.

In particolare per questo ultimo indicatore per il BES, le stime differiscono da quelle fornite nell'allegato IV al DEF (Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. L. 39/2011, art. 2, c. 9), sia per la diversa definizione dell'aggregato di riferimento sia per la differente metodologia simulativa, che solo parzialmente rispecchia il modello previsivo utilizzato per la predisposizione dell'Allegato IV. I due scenari sottostanti le previsioni dei due indicatori differiscono, ad esempio, per le ipotesi sui prezzi internazionali energetici e sui tassi di crescita, che nell'Allegato IV devono necessariamente essere coerenti con quelle fornite dalla Commissione Europea. Da notare che in questo caso il ritardo di pubblicazione del dato ufficiale di emissioni NAMEA (ultimo dato ufficiale ad aprile era il 2014) ha richiesto che Istat fornisca il biennio 2015-2016 attraverso sia informazioni provenienti dall'Ispra (per il 2015) sia attraverso autonome stime per il 2016.

### **DEF 2017: prima sperimentazione degli indicatori BES (Benessere Equo e Sostenibile)**

Per ciascuno dei quattro indicatori è stato necessario fornire uno scenario a politiche vigenti (tendenziale) e uno scenario che inglobi le politiche introdotte nel DEF (programmatico). La metodologia seguita dal MEF è stata di natura mista e calibrata sulle peculiarità di ciascun indicatore. Per le previsioni tendenziali è stato utilizzato un approccio prevalentemente econometrico con modelli di microsimulazione ("tax benefit"), modelli satellite microfondati agganciati ai modelli macroeconomici utilizzati dal MEF come quelli del tipo econometrico classico (ITEM), di equilibrio economico generale (QUEST III, IGEM) e a un approccio simulativo per

gli scenari programmatici collegando le componenti degli indicatori anche a modelli di tipo settoriali e regionali ( detti di equilibrio economico computazionale CGE).

Gli indicatori riproducono gli scenari del quadro macroeconomico delineato nel DEF e ne garantiscono la coerenza interna recependo le variazioni degli aggregati economici previsti (ad es. PIL, occupazione, partecipazione, inflazione, etc.). Inoltre l'Istat ha fornito al MEF il dato degli indicatori al tempo T-1 dell'orizzonte previsivo che in questo caso coincide con la serie aggiornata degli indicatori al 2016 (preliminare in quanto il valore definitivo verrà a fine anno).

**Tabella 5 - Indicatori BES (DEF 2017)**

Indicatori BES	Anni Consuntivo							Tendenziale				Programmatico			
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
<b>Reddito medio annuo disponibile aggiustato</b>	21,6	21,9	21,2	21,2	21,2	21,4	21,7	<b>22,2</b>	<b>22,7</b>	<b>23,2</b>	<b>23,8</b>	<b>22,2</b>	<b>22,8</b>	<b>23,3</b>	<b>23,9</b>
<b>Tasso di mancata partecipazione al lavoro</b>	17,5	17,9	20,0	21,7	22,9	22,5	21,6	<b>21,0</b>	<b>20,6</b>	<b>20,2</b>	<b>19,5</b>	<b>21,0</b>	<b>20,5</b>	<b>19,9</b>	<b>19,2</b>
<i>di cui uomini</i>	13,8	14,3	16,2	18,3	19,3	19,0	18,2	17,8	17,5	17,2	16,8	17,8	17,4	17,0	16,4
<i>di cui donne</i>	22,5	22,5	24,8	26,0	27,3	26,8	25,9	25,0	24,4	23,8	23,0	25,1	24,3	23,6	22,7
<b>Indice di disuguaglianza del reddito disponibile</b>					6,8	6,4	6,4	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,2</b>	<b>6,0</b>	<b>5,9</b>	<b>5,8</b>
<b>Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti</b>	8,7	8,4	7,9	7,4	7,0	7,2	7,4	<b>7,5</b>	<b>7,5</b>	<b>7,5</b>	<b>7,6</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>	<b>7,5</b>	<b>7,5</b>

Fonte: Elaborazioni MEF su dati Istat.

Legenda: Reddito medio annuo disponibile aggiustato in migliaia di €, tasso di mancata partecipazione per 100 forze di lavoro, indice di disuguaglianza come rapporto percentile ed emissioni CO<sub>2</sub> in tonnellate *pro capite*.

L'andamento dell'indice di disuguaglianza tendenziale evidenzia gli effetti positivi delle politiche effettuate sulle fasce più deboli di reddito in passato. Purtroppo, poiché il primo dato si riferisce al 2014, non è possibile fare un confronto con la situazione ante-crisi. A questo risultato chiaramente si legano le misure di riduzione impositiva e decontributiva quali il "bonus 80 euro", la detrazione Irpef da lavoro dipendente, l'abolizione della Tasi sulla prima casa, le misure per il sostegno del reddito per le fasce più povere (SIA) e le misure sulle pensioni più basse. Poiché la maggior parte delle misure sul reddito disponibile sono state già incluse nel quadro macro tendenziale, che non si discosta in modo sostanziale in termini di crescita dal programmatico, il profilo dell'indicatore rimane stabile nei due scenari con un decimale di incremento nell'orizzonte programmatico. Parallelamente, le misure a sostegno del sistema produttivo e gli incentivi per l'occupazione hanno avuto effetti positivi sul tasso di mancata partecipazione al lavoro (tendenziale), che appare in riduzione lungo l'intero orizzonte previsivo, pur collocandosi a livelli di 2 p.p. più alti rispetto al dato 2010. In particolare, il dettaglio per genere evidenzia come l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro stia migliorando. Nello scenario programmatico si prevede un rafforzamento di queste tendenze positive, grazie ad una maggiore partecipazione al lavoro di fasce potenziali di lavoratori che rientrano nel mercato incoraggiati dal miglioramento del contesto occupazionale e accompagnati dalle misure di politica attiva.

Pur in presenza di una ripresa del ciclo produttivo ed industriale, le emissioni di CO<sub>2</sub> equivalenti rimangono sostanzialmente stabili nel periodo considerato, evidenziando un progressivo processo di decarbonizzazione del sistema economico. Sono evidenti gli effetti prodotti dalle misure introdotte negli ultimi anni tra cui la rapida crescita della produzione di energia da fonti rinnovabili, le detrazioni fiscali al 65 per cento degli interventi di riqualificazione energetica degli immobili privati (Ecobonus).

### ***Gli altri indicatori introdotti***

Come già detto in precedenza gradualmente il paniere degli indicatori di benessere utilizzati nella valutazione delle politiche di bilancio si allargherà arrivando a 12 indicatori. Oltre i quattro appena descritti se ne aggiungeranno altri otto.

**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. La fonte è rappresentata dall'Indagine sulle spese delle famiglie condotta dall'Istat. L'indice 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.

**Tabella 6 - Persone in condizione di povertà assoluta per ripartizione geografica - Anni 2005-2016 (valori %)**

<b>Ripartizioni geografiche</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Nord	2,3	2,2	2,6	2,7	3,1	3,5	3,4	5,5	5,5	5,7	6,7	6,7
Centro	2,7	2,6	2,8	2,8	2,1	4,5	4,0	4,6	5,9	5,5	5,6	7,3
Mezzogiorno	5,0	3,8	3,8	5,2	6,0	4,8	6,1	7,3	10,6	9,0	10,0	9,8
<b>Italia</b>	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	<b>5,9</b>	<b>7,3</b>	<b>6,8</b>	<b>7,6</b>	<b>7,9</b>

Fonte: Istat, Indagine sulle Spese delle famiglie.

**Tabella 7 - Persone in condizione di povertà assoluta per sesso e classe di età (valori %)**

Classi di età	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Maschi</b>												
Fino a 17	3,4	2,4	2,7	3,6	4,4	4,2	4,6	7,0	9,5	10,7	11,5	11,3
18-34	3,2	2,5	2,7	3,8	4,5	4,8	4,7	7,1	8,2	7,7	10,4	9,4
35-64	2,8	2,5	2,9	3,1	3,6	4,1	4,0	6,2	7,2	6,2	7,4	7,7
65 e più	3,5	3,3	2,8	3,4	3,2	3,4	3,8	3,7	4,5	4,6	3,5	3,4
<b>Totale</b>	<b>3,1</b>	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>	<b>3,4</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>6,0</b>	<b>7,3</b>	<b>7,0</b>	<b>7,9</b>	<b>7,8</b>
<b>Femmine</b>												
Fino a 17	4,4	3,2	3,5	3,7	4,3	4,8	5,5	6,7	10,3	9,2	10,2	13,9
18-34	2,9	2,1	2,6	3,9	4,0	4,2	4,6	6,5	9,2	8,6	9,4	10,5
35-64	2,6	2,3	2,3	3,1	3,2	3,6	4,0	5,2	6,6	6,0	7,1	6,9
65 e più	5,2	5,6	5,6	5,1	5,2	5,0	5,6	5,9	5,5	4,5	4,5	4,1
<b>Totale</b>	<b>3,5</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,7</b>	<b>5,8</b>	<b>7,4</b>	<b>6,6</b>	<b>7,3</b>	<b>7,9</b>
<b>Maschi e femmine</b>												
Fino a 17	3,9	2,8	3,1	3,7	4,3	4,5	5,0	6,9	9,9	10,0	10,9	12,5
18-34	3,1	2,3	2,7	3,9	4,2	4,5	4,6	6,8	8,7	8,1	9,9	10,0
35-64	2,7	2,4	2,6	3,1	3,4	3,8	4,0	5,7	6,9	6,1	7,2	7,3
65 e più	4,5	4,6	4,4	4,4	4,4	4,3	4,8	4,9	5,1	4,5	4,1	3,8
<b>Totale</b>	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>	<b>5,9</b>	<b>7,3</b>	<b>6,8</b>	<b>7,6</b>	<b>7,9</b>

Fonte: Istat, Indagine sulle Spese delle famiglie.

**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 sopravvissuti. 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.

**Tabella 8 - Speranza di vita in buona salute alla nascita per sesso e ripartizione geografica (n. medio di anni)**

Regioni e ripartizioni geografiche	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>MASCHI</b>								
Nord	58,9	60,7	60,9	60,9	61,3	60,7	60,6	61,4
Centro	58,3	60,3	59,7	60,5	59,3	60,7	59,2	59,8
Mezzogiorno	55,6	56,3	57,1	57,5	56,3	56,8	57,1	57,8
<b>Italia</b>	<b>57,7</b>	<b>59,2</b>	<b>59,4</b>	<b>59,8</b>	<b>59,2</b>	<b>59,4</b>	<b>59,2</b>	<b>59,9</b>
<b>FEMMINE</b>								
Nord	55,9	57,7	58,4	58,4	58,8	58,3	58,8	59,6
Centro	55,6	56,9	57,0	58,6	58,0	58,1	58,6	56,9
Mezzogiorno	53,5	54,0	55,0	54,9	54,6	54,7	54,9	55,4
<b>Italia</b>	<b>55,1</b>	<b>56,4</b>	<b>57,0</b>	<b>57,3</b>	<b>57,3</b>	<b>57,1</b>	<b>57,5</b>	<b>57,7</b>
<b>MASCHI E FEMMINE</b>								
Nord	57,4	59,1	59,5	59,6	60,0	59,4	59,6	60,5
Centro	56,9	58,4	58,3	59,5	58,6	59,3	58,8	58,3
Mezzogiorno	54,5	55,1	56,0	56,2	55,4	55,7	56,0	56,6
<b>Italia</b>	<b>56,4</b>	<b>57,7</b>	<b>58,2</b>	<b>58,5</b>	<b>58,2</b>	<b>58,2</b>	<b>58,3</b>	<b>58,8</b>

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

**Eccesso di peso.** Proporzioni standardizzate 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 ( $25 \leq \text{IMC} < 30$ ). 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.

**Tabella 9 - Proporzione standardizzata di persone di 18 anni o più in sovrappeso o obese per sesso e ripartizione geografica (valori percentuali)**

Regioni e ripartizioni geografiche	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Maschi</b>												
Nord	50,9	51,6	51,3	52,9	53,6	51,9	53,3	52,1	51,5	52,0	50,8	52,3
Centro	53,1	53,6	53,3	53,4	56,0	53,6	53,8	53,8	53,9	52,6	53,3	52,0
Mezzogiorno	59,9	58,6	60,9	60,0	60,6	61,0	60,9	60,1	60,2	60,0	58,5	60,0
<b>Italia</b>	<b>54,5</b>	<b>54,4</b>	<b>55,0</b>	<b>55,5</b>	<b>56,5</b>	<b>55,4</b>	<b>56,0</b>	<b>55,2</b>	<b>55,0</b>	<b>54,9</b>	<b>54,0</b>	<b>54,9</b>
<b>Femmine</b>												
Nord	31,4	32,7	32,4	32,1	33,1	33,2	32,4	32,8	31,9	33,9	31,1	32,3
Centro	35,4	34,5	34,6	34,5	34,2	35,9	34,1	33,8	34,9	34,2	34,3	33,8
Mezzogiorno	42,2	42,6	42,7	41,2	42,0	41,1	39,8	41,6	40,6	41,6	39,8	39,9
<b>Italia</b>	<b>36,0</b>	<b>36,5</b>	<b>36,5</b>	<b>35,7</b>	<b>36,4</b>	<b>36,5</b>	<b>35,3</b>	<b>36,1</b>	<b>35,5</b>	<b>36,6</b>	<b>34,7</b>	<b>35,2</b>
<b>Maschi e femmine</b>												
Nord	40,9	41,9	41,6	42,2	43,1	42,4	42,6	42,2	41,5	42,7	40,7	42,1
Centro	43,9	43,7	43,6	43,6	44,8	44,4	43,6	43,4	44,1	43,0	43,4	42,6
Mezzogiorno	50,8	50,3	51,5	50,3	51,0	50,8	50,0	50,6	50,2	50,6	48,9	49,7
<b>Italia</b>	<b>45,0</b>	<b>45,2</b>	<b>45,5</b>	<b>45,3</b>	<b>46,2</b>	<b>45,7</b>	<b>45,4</b>	<b>45,3</b>	<b>45,0</b>	<b>45,5</b>	<b>44,1</b>	<b>44,8</b>

Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana.

**Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione.** È rappresentato dalla 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 corsi di istruzione né altre attività formative.

**Tabella 10 - Persone di 18-24 anni che hanno conseguito solo la licenza media e non sono inserite in un programma di formazione per sesso e ripartizione geografica (valori percentuali %)**

Regioni e ripartizioni geografiche	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Maschi e femmine</b>													
Nord	20,8	19,8	17,6	16,5	17,4	17,7	16,6	15,7	15,1	14,1	12,0	11,7	10,6
Centro	17,3	16,0	14,3	13,5	14,3	13,2	14,6	15,3	14,3	13,5	12,4	11,5	10,8
Mezzogiorno	27,6	26,7	25,4	24,7	23,7	22,8	22,3	20,9	20,8	21,1	19,3	19,2	18,4
<b>Italia</b>	<b>23,1</b>	<b>22,1</b>	<b>20,4</b>	<b>19,5</b>	<b>19,6</b>	<b>19,1</b>	<b>18,6</b>	<b>17,8</b>	<b>17,3</b>	<b>16,8</b>	<b>15,0</b>	<b>14,7</b>	<b>13,8</b>

Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro

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%).

**Tabella 11 - Persone di 18-24 anni che hanno conseguito solo la licenza media e non sono inserite in un programma di formazione per sesso (valori %)**

Sesso	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Maschi	25,9	25,1	23,8	22,6	22,4	21,8	21,8	20,6	20,2	20,0	17,7	17,5	16,1
Femmine	19,2	18,3	17,0	16,4	16,7	16,2	15,3	14,9	14,3	13,6	12,2	11,8	11,3
<b>Totale</b>	<b>22,6</b>	<b>21,8</b>	<b>20,4</b>	<b>19,5</b>	<b>19,6</b>	<b>19,1</b>	<b>18,6</b>	<b>17,8</b>	<b>17,3</b>	<b>16,8</b>	<b>15,0</b>	<b>14,7</b>	<b>13,8</b>

Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro

**Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli.** È calcolato con il 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.

**Tabella 12 - Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con almeno un figlio in età prescolare e delle donne senza figli per ripartizione geografica**

Regioni e ripartizioni geografiche	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nord	78,0	77,4	78,5	79,3	79,3	81,3	79,7	78,9	80,4	80,3	81,6	83,3	80,6
Centro	76,2	77,5	76,6	77,1	79,1	80,1	78,9	77,6	79,8	82,6	85,1	82,7	83,7
Mezzogiorno	65,2	67,3	66,3	64,0	66,1	64,2	62,0	67,5	71,6	69,8	73,4	73,5	71,3
<b>Italia</b>	<b>69,5</b>	<b>69,7</b>	<b>70,6</b>	<b>70,9</b>	<b>72,4</b>	<b>73,3</b>	<b>71,7</b>	<b>72,4</b>	<b>75,1</b>	<b>75,4</b>	<b>77,5</b>	<b>77,8</b>	<b>76,0</b>

Fonte: Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro.

**Indice di criminalità predatoria.** L'indice è determinato dal 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).

**Tabella 13 - Tasso di criminalità predatoria: numero di vittime di furti in abitazione, borseggi e rapine (per 1.000 abitanti)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Italia	15,2	16,8	20,3	22,1	18,9	17,3	18,5	22,6	25,1	27,1	27,2	25,3

Fonte: Istat, Elaborazione su dati delle denunce alle Forze dell'ordine (Ministero dell'Interno) e dati dell'indagine sulla Sicurezza dei cittadini (Istat).

Note: 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 (Istat). 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.

**Tasso di furti in abitazione per ripartizione geografica (per 1.000 famiglie)**

Regioni e ripartizioni geografiche	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nord	9,6	10,3	12,8	15,2	13,2	13,1	14,1	17,3	19,8	21,8	22,2	19,7
Centro	8,2	10,0	10,7	12,1	10,8	10,8	12,5	15,3	16,3	17,0	16,6	15,8
Mezzogiorno	7,1	7,2	8,4	9,5	8,9	8,2	8,7	10,9	12,4	12,5	12,1	11,9
<b>Italia</b>	<b>8,5</b>	<b>9,2</b>	<b>11,0</b>	<b>12,8</b>	<b>11,4</b>	<b>11,0</b>	<b>12,0</b>	<b>14,9</b>	<b>16,7</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>16,5</b>

**Tasso di borseggio ripartizione geografica (per 1.000 persone)**

Regioni e ripartizioni geografiche	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nord	5,9	6,9	8,8	9,4	7,4	6,9	6,6	8,0	8,7	9,5	9,6	9,5
Centro	5,6	7,3	9,7	9,3	6,1	5,3	5,9	7,0	8,5	10,1	11,3	10,6
Mezzogiorno	2,2	2,7	3,2	3,4	3,1	2,6	2,5	2,7	2,6	3,3	3,5	3,6
<b>Italia</b>	<b>4,5</b>	<b>5,5</b>	<b>7,0</b>	<b>7,3</b>	<b>5,6</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>	<b>6,0</b>	<b>6,7</b>	<b>7,5</b>	<b>7,9</b>	<b>7,7</b>

**Tasso di rapina ripartizione geografica** (per 1.000 persone)

Regioni e ripartizioni geografiche	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nord	1,6	1,5	1,7	1,8	1,5	1,0	1,1	1,4	1,3	1,5	1,3	1,3
Centro	1,3	1,4	1,6	1,8	1,5	0,9	1,2	1,5	1,5	1,4	1,4	1,2
Mezzogiorno	3,3	3,0	3,1	3,1	2,9	1,8	2,0	2,5	2,0	2,3	1,9	1,7
<b>Italia</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>

Fonte: Ministero dell'Interno, dati SDI; Istat, Indagine sulla Sicurezza dei cittadini.

Nota: I dati forniti dal Ministero sono integrati con la stima del sommerso effettuata dalla rilevazione Istat

**Indice di efficienza della giustizia civile.** Il dato tiene conto dei procedimenti civili di cognizione ordinaria di primo e secondo grado (contenzioso e non contenzioso) dell' area SICID (Sistema Informatico Contenzioso Civile Distrettuale) al netto dell'attività del Giudice tutelare e dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di previdenza. L'area SICID comprende i registri del contenzioso civile, della volontaria giurisdizione e del contenzioso del lavoro.

**Tabella 14 - Durata media in giorni dei procedimenti definiti presso i tribunali ordinari**

Area geografica	2012	2013	2014	2015	2016
Nord	263	254	263	274	258
Centro	379	392	423	427	414
Mezzogiorno	684	693	744	719	682
<b>Totale</b>	<b>461</b>	<b>466</b>	<b>494</b>	<b>482</b>	<b>460</b>

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

Nota: dati aggiornati a marzo 2017.

Settore civile - Area SICID al netto dell'attività del Giudice tutelare e dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di previdenza

**Indice di abusivismo edilizio.** 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.

**Tabella 15 - Indice di abusivismo edilizio per regione e ripartizione geografica (abitazioni abusive costruite nell'anno per 100 abitazioni legali)**

Regioni e ripartizioni geografiche	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nord	5,0	4,6	3,5	3,2	3,2	3,5	4,2	4,6	4,9	5,6	6,0	6,7	6,4
Centro	10,1	9,3	7,6	7,0	6,5	7,4	8,1	9,7	10,8	13,1	16,7	19,0	19,2
Mezzogiorno	34,9	31,2	26,7	24,0	24,6	27,8	30,6	36,9	35,9	35,0	40,4	47,8	48,2
<b>Italia</b>	<b>13,0</b>	<b>11,9</b>	<b>9,9</b>	<b>9,0</b>	<b>9,4</b>	<b>10,5</b>	<b>12,2</b>	<b>13,9</b>	<b>14,2</b>	<b>15,2</b>	<b>17,6</b>	<b>19,9</b>	<b>19,6</b>

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

### 3.2 Trasporre il BES nei modelli econometrici: alcuni elementi tecnici

L'esercizio di elaborazione degli indicatori BES nel ciclo di bilancio rimane molto complesso in termini modellistici in quanto attiene molteplici aree eterogenee e con specificità tipiche del settore analizzato. Si passa infatti dalla dimensione economica, a quella sociale ed educativa, al mercato del lavoro alla sostenibilità ambientale e paesaggistica, dalla sicurezza alla salute. Potrebbe essere utile in questa parte finale del capitolo provare ad indicare alcune aree di complessità che andrebbero definite attentamente attraverso modellistica *ad hoc* e attraverso sinergie tra modelli operanti in ambiti complementari quali economici, sociali, sanitari, ambientali, etc..

#### *Le dimensioni spaziali, di genere e di età.*

Le dimensioni spaziali, di genere, ed età, sono importanti per la comprensione dei fenomeni analizzati. Talvolta gli indicatori in forma aggregata potrebbero velare con la media nazionale peculiarità presenti a livello disaggregato. Ad esempio il tasso di partecipazione al mercato del lavoro, o meglio di non partecipazione, ha una distribuzione assai diversa tra uomini e donne e per fasce di età. Parimenti la dispersione del fenomeno rispetto alla ripartizione territoriale è assai significativa, con le aree del Mezzogiorno più interessate rispetto al Nord. Analoghe considerazioni possono essere fatte per gli indicatori di povertà, reddito, etc. dove i fenomeni hanno una dimensione territoriale o comportamentale specifica.

Allo stesso tempo le politiche del Governo puntano sempre più a incentivare maggiormente le aree depresse del territorio, affiancando alle politiche nazionali politiche rafforzate per fasce di età, genere e territorio, anche attraverso un maggiore utilizzo coordinato dei Fondi Strutturali (si pensi ad esempio al recente raddoppio dell'incentivo contributivo per l'occupazione per le regioni del Sud e per i giovani, oppure a misure quali Resto al Sud o per Investimenti al Sud).

In questa ottica potrebbe essere di aiuto predisporre in futuro una modellistica che permetta di ricostruire gli indicatori partendo dal livello disaggregato per ripartizione (o regione),

per genere e per settore e aggregare successivamente fino al dato complessivo (approccio *bottom-up*), in modo da offrire la massima informazione disponibile sui fenomeni e gli impatti delle *policy* attuate.

Le politiche sono anche legate alla dimensione settoriale dell'economia, come ad esempio "Industria 4.0", e questo aggiunge una dimensione importante da investigare e monitorare per la politica industriale ed economica del Paese. I modelli computazionali (CGE) - dominando contemporaneamente le varie dimensioni sopra indicate - appaiono quelli più indicati per questo tipo di analisi.

I modelli CGE - sulla base dei flussi economici identificati dalla contabilità economica nazionale e seguendo le ipotesi condivise in letteratura circa la scelta delle forme funzionali e dei parametri esogeni di calibrazione - formalizzano le relazioni esistenti tra gli operatori del sistema economico modellando le funzioni fondamentali di comportamento (produzione, consumo e accumulazione) che generano i rapporti di interdipendenza tra le attività produttive, i fattori primari di produzione e i settori istituzionali. La struttura fondamentale dei modelli di questo tipo è di equilibrio economico generale con l'innesto di rigidità e di imperfezioni relativamente al comportamento di alcuni operatori e mercati, quali ad esempio l'Amministrazione Pubblica e il mercato del lavoro. Gli effetti degli interventi di *policy* sono osservati ad un livello di analisi generale, cioè all'interno del flusso circolare del reddito; sono valutati attraverso la *performance* dei principali aggregati macroeconomici, espressi sia in termini reali che nominali; sono disaggregati per prodotto, per attività produttiva e per settore istituzionale. In base a queste caratteristiche, i modelli CGE risultano funzionali alla stima degli effetti delle *policy* che hanno una connotazione settoriale e regionale.

### ***Il problema dell'anno base***

L'introduzione degli indicatori del BES nel ciclo di bilancio ha richiesto uno sforzo aggiuntivo all'Istat (o comunque a chi produce il dato statistico) di fornire l'informazione statistica relativa all'anno T-1 ad Aprile (e a Febbraio per la Relazione) dell'anno T. L'orizzonte previsivo degli indicatori di BES predisposti dal Governo dovrà andare dall'anno T, ovvero il momento di predisposizione, all'anno T+3 generalmente coincidente con fine dell'orizzonte previsivo dei documenti programmatici.

Ad aprile potrebbe succedere che per alcuni indicatori il dato dell'anno T-1 non sia disponibile o sia parziale (si pensi ad esempio all'indicatore di concentrazione del reddito che fa riferimento al momento di percezione del reddito che fiscalmente viene rilevato l'anno successivo). In tal caso è probabile che il fornitore dell'informazione statistica debba utilizzare tecniche estrapolative se non addirittura modelli *ad hoc* per definire l'informazione relativa al tempo T-1. In questo caso si genera un errore statistico frutto della stima, che va a sommarsi all'errore statistico legato alla previsione.

Onde evitare la sovrapposizione di tecniche e modelli diversi, tra soggetti diversi, potrebbe essere importante che si realizzi e si rafforzi nel tempo la condivisione tecnica e metodologica tra il soggetto che elabora la statistica con l'attore incaricato di produrre la previsione.

Peraltro su un orizzonte previsivo triennale, il rischio di amplificazione dell'errore, sopra descritto, è particolarmente rilevante proprio sull'anno base di partenza T delle previsioni e rischia di inficiare l'intero orizzonte previsivo (specialmente con serie storiche di lunghezza assai ridotta che di per sé non permettono di avere una estrema robustezza sulla metodologia statistica utilizzata).

### ***La coerenza definitoria***

Un aspetto che meriterebbe approfondimento è la definizione degli aggregati che costituiscono i singoli indicatori. Presentiamo un paio di esempi, ma la questione riguarda un vasto paniere di indicatori potenziali.

Il primo esempio è la popolazione di riferimento. Ogni volta che si definisce un indicatore pro-capite risulta necessario individuare la popolazione di riferimento e potrebbero esserci valide opzioni alternative. Non entriamo nelle varianti offerte da Istat e consideriamo come popolazione base quella residente utilizzata nella contabilità nazionale. Questa differisce, ad esempio, dalla popolazione utilizzata in ottica di lungo periodo per valutare la sostenibilità delle finanze pubbliche che si basa su proiezioni utilizzate a livello comunitario<sup>44</sup>.

Nel DEF 2017 è stata scelta la serie Istat dei residenti utilizzata nella contabilità nazionale, ma adeguata alle proiezioni demografiche prodotte nel 2017 dall'Eurostat; questa scelta è coerente con le ipotesi del quadro macroeconomico. La scelta della popolazione di riferimento impone una riflessione sulla selezione della serie in previsione da utilizzare e ogni alternativa porta con sé dei vantaggi e degli svantaggi, ad esempio la coerenza con gli indicatori BES prodotti da Istat e con il quadro macroeconomico del DEF o la coerenza con le proiezioni di sostenibilità di lungo periodo prodotte sempre nei documenti programmatici (secondo le linee guida comunitarie).

Un secondo esempio di potenziale necessità di armonizzazione definitoria riguarda l'indicatore delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas clima alteranti. Nell'esercizio del DEF 2017 per questo ultimo indicatore, le stime riportate differiscono da quelle fornite nell'Allegato IV del DEF (ovvero la Relazione del MATTM sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. L. 39/2011, art. 2, c. 9), sia per la diversa definizione dell'aggregato di riferimento sia per la differente metodologia simulativa. I due scenari differiscono,

---

<sup>44</sup> [The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies.](#)

ad esempio, per le ipotesi sui prezzi internazionali energetici e sui tassi di crescita, che nell'Allegato IV devono necessariamente essere coerenti con quelle fornite dalla Commissione Europea<sup>45</sup>.

### *Tendenziale e programmatico*

**L'introduzione degli indicatori di BES nel ciclo di Bilancio prevede di fornire due serie di previsione per i due scenari del quadro macroeconomico.** La previsione "tendenziale", ovvero la serie che proietta il sentiero dell'economia secondo le nuove variabili esogene (domanda mondiale, petrolio, tassi interesse, etc.) e secondo il profilo di politica economica in vigore<sup>46</sup>. E quella dello scenario "programmatico" che partendo dal nuovo tendenziale aggiunge gli effetti delle politiche economiche e di riforma previste nel DEF.

Il problema su cui vogliamo invitare a una riflessione sono i tempi e le procedure. Per quanto riguarda l'esercizio condotto nel DEF di aprile, pur con tempi assai ristretti per questo tipo di analisi (definizione del quadro macroeconomico tendenziale/programmatico e trasposizione dello stesso sugli indicatori), il processo sembra abbastanza chiaramente definito. Diversa appare la situazione per la Relazione al Parlamento (prevista in febbraio) sugli effetti della manovra governativa introdotta dalla Legge di Bilancio.

La prima questione è sul dettaglio di disaggregazione delle misure a cui si debba scendere nella Relazione, essendo spesso le politiche introdotte abbastanza eterogenee e se prese singolarmente potrebbero avere poca significatività econometrica (in termini di effetti rilevabili dai modelli) sugli indicatori. Potrebbe essere una buona scelta quella di mantenersi a livello complessivo di manovra o per macro aggregati rilevanti.

La seconda questione è se offrire un nuovo set di indicatori in termini di livelli, come avvenuto nel DEF 2017, o solo la serie degli impatti differenziali delle misure previste nella manovra stessa. Altro aspetto rilevante, occorre definire quale sia il momento più coerente cui fare riferimento rispetto alla fase programmatica. La questione apre alcune criticità.

La scelta di offrire solo la differenza dell'effetto delle misure, o a livello complessivo o a livello disaggregato, non creerebbe problemi rispetto alla scelta del livello base (ad esempio posto pari a 100), infatti la variazione degli effetti rispetto a qualsiasi scenario assunto come base non cambierebbe e sarebbe facilmente leggibile. Al contrario se si scegliesse di offrire un'organizzazione dell'informazione analoga al DEF, ovvero in livelli, la scelta avrebbe alcune criticità.

La questione attiene la scelta del profilo base nei livelli da utilizzare come riferimento nella Relazione. Nel DEF si considera lo scenario tendenziale ma nella Relazione di febbraio potrebbe

---

<sup>45</sup> DEF 2017, Allegato IV.

<sup>46</sup> In massima parte coincidente con lo scenario a politiche invariate anche se esistono alcune differenze su alcune voci di finanza pubblica.

essere assunto a) il programmatico DEF (di aprile) o b) il nuovo tendenziale prodotto nella Nota di Aggiornamento al DEF (di settembre).

Nel primo caso si avrebbe, in sostanza, l'impatto delle misure della Legge di Bilancio sugli indicatori BES rispetto al programmatico DEF (a parità di esogene internazionali), nel secondo invece si avrebbe l'impatto delle misure della Legge di Bilancio sugli indicatori ricalcolati nei livelli in coerenza con il nuovo tendenziale (aggiornato con le esogene internazionali e le azioni di politica economica introdotte tra il DEF di aprile e la Nota di aggiornamento del DEF). In questo secondo caso la scelta sarebbe alquanto onerosa in termini di tempo.

### **Errore statistico**

Una questione rilevante riguarda la **robustezza delle previsioni** e più in generale dell' **affidabilità delle stime**. La questione riguarda tutti gli indicatori e nasce a causa della **brevità delle serie statistiche disponibili** per le elaborazioni econometriche. In generale si hanno a disposizione nelle statistiche BES serie annuali con al più una decina di osservazioni. Ciò rende alquanto problematica la significatività delle stime in termini inferenziali. Inoltre non è improbabile che un evento estremo ricada nella serie storica, distorcendo le stime (a causa del piccolo numero di osservazioni). Per questo tipo di problemi connessi alla lunghezza delle serie storiche disponibili esistono numerose tecniche statistiche di supporto basate sul *pooling* dei dati in panel che potrebbero essere utilizzate. Altra possibilità, auspicabile, sarebbe quella di ricostruire le serie storiche al passato in un ampio orizzonte almeno per gli indicatori selezionati nell'esercizio del benessere nel DEF.

Un'ultima considerazione riguarda le peculiarità intrinseche di alcuni indicatori selezionati, caratterizzati da un fattore di correzione rispetto all'indicatore classico di riferimento: come il tasso di mancata partecipazione rispetto al tasso di partecipazione; il reddito disponibile corretto rispetto al reddito disponibile *tout court*; etc.

Prendiamo ad esempio il reddito disponibile corretto. Il fattore di correzione - rispetto al reddito disponibile usualmente utilizzato - è costituito dai "Trasferimenti sociali in natura ricevuti": con tale correzione si vuole tener conto del supporto reddituale derivante sia dai trasferimenti dalla P.A. sia quelli da enti *non profit*. In termini di composizione, fatto 100 il reddito disponibile corretto, l'85% di questo è costituito dal reddito disponibile e il restante 15% dal fattore di correzione. A sua volta il fattore di correzione (ovvero il 15% dell'indicatore) è composto principalmente dai trasferimenti della PA (peso sull'indicatore complessivo 14%), mentre i trasferimenti da enti *non profit* pesano solo l'1%. La variabilità statistica dell'indicatore in termini di devianza ci rivela sia la normale distribuzione probabilistica dell'errore sia la variabilità dell'indicatore rispetto alla sua media. In questo caso conducendo l'analisi rispetto alla tabella precedentemente pubblicata sui dati nel periodo 1995-2016 si evince come lo scarto quadratico medio risulta quasi pari all'ammontare del fattore correttivo ovvero al totale dei trasferi-

menti totali in natura ricevuti. In questa situazione, in termini statistici inferenziali, risulta veramente arduo produrre informazioni significative sul fattore correttivo: l'indicatore è quasi esclusivamente guidato dal reddito disponibile lordo. Sarebbe dunque auspicabile condurre l'analisi separatamente sulle due componenti dell'indicatore ovvero il reddito disponibile con la propria previsione e i trasferimenti sociali con la rispettiva previsione. Questo permetterebbe di evitare che l'errore statistico possa avere dimensioni tali da inglobare l'intero ammontare del fattore correttivo.

### ***Saper leggere il BES***

Una ultima questione riguarda l'orizzonte temporale cui si fa riferimento analizzando gli indicatori del BES nel ciclo di finanza pubblica. Seppure l'orizzonte triennale dei documenti programmatici è quello rilevante per il ciclo di politica economica, va sottolineato che gli indicatori analizzati sono poco soggetti alla congiuntura e più soggetti all'evoluzione socio-economica e culturale del Paese e del contesto internazionale di medio e lungo periodo. Talvolta un evento esogeno è capace di far regredire gli indicatori, e le relative politiche sottostanti, anche di un decennio, rendendo obsoleto ogni sforzo previsivo e di pianificazione.

È utile a tal riguardo ricordare l'esperienza della Strategia di Lisbona, ribattezzata EU2020, dove l'ambizioso obiettivo declinato attraverso target europei e nazionali per occupazione, ricerca, povertà, ambiente, energia ha dovuto segnare il passo di fronte alla crisi internazionale, che ha reso molti dei traguardi prefissati non raggiungibili (o al contrario talvolta anche superati, come quelli sulle emissioni di gas serra, ma a seguito al repentino collasso produttivo che ne ha modificato le traiettorie). L'esperienza ci guida quindi ad una duplice lettura degli indicatori: a) quella di breve periodo che può talvolta rappresentare la direzione della politica intrapresa; b) quella di medio-lungo periodo che riposa su una visione strategica di ampio respiro e più che valutare l'evoluzione annuale dovrebbe considerare il trend del Paese in un orizzonte decennale, ovvero in un tempo consono al dispiegarsi delle tendenze di fondo dei fenomeni socio-economici considerati.

### ***Il BES e il bilancio di genere***

L'innovazione normativa relativa al benessere equo e sostenibile era stata preceduta dal decreto legislativo 90/2016 che prevedeva, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, l'adozione di un bilancio di genere per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di spesa, servizi, tempo e lavoro non retribuito.

Questa modifica normativa interviene in un contesto in cui le amministrazioni locali hanno maturato esperienze più avanzate rispetto a quelle nazionali nell'analisi di impatto delle politiche pubbliche in un'ottica di genere. Benché sancito dalla Costituzione e ribadito in diversi strumenti legislativi, il principio di pari opportunità ha trovato finora spazio soprattutto a livello locale, essendo stati i primi bilanci di genere sviluppati solo da Regioni e Comuni.

La limitata diffusione di questo strumento in Italia si accompagna a una situazione in cui le differenze di genere sono ancora ampie. In particolare gli indicatori del mercato del lavoro segnalano forti disparità tra uomini e donne, che vanno dalla partecipazione al mercato del lavoro alla diffusione del lavoro a tempo parziale alle possibilità di carriera. Meno marcate sono le differenze in termini di salute e istruzione. Questi indicatori segnalano quindi una situazione in cui le disuguaglianze di genere sono pressoché inesistenti nella fase dell'istruzione, si sviluppano con l'ingresso nel mondo del lavoro per amplificarsi con la formazione della famiglia e le scelte di fecondità.

Questo importante strumento di valutazione delle politiche economico sociali dovrebbe quindi integrarsi con l'analisi BES, magari attraverso la definizione di indicatori di sintesi desunti dai bilanci stessi.

#### 4. Conclusioni

Negli ultimi anni, diverse istituzioni internazionali hanno iniziato a recepire l'invito di settori dell'accademia e dell'opinione pubblica a misurare e valutare le politiche economiche in base a criteri di benessere più completi di quanto non sia il PIL. Ciò ha portato a una proliferazione di iniziative e strategie nazionali, non sempre coordinate fra loro. Nel caso dell'Italia ci riferiamo soprattutto a:

- l'introduzione del "Benessere" nel ciclo di Bilancio;
- l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, su cui è impegnata anche l'Unione Europea;
- la Strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione, attuata nell'ambito del semestre europeo;
- la pubblicazione annuale di un Rapporto sul BES curato da Cnel e Istat;
- l'avvio – disposto dalla legge n. 163/2016 - della sperimentazione di un bilancio di genere, volto alla valutazione del diverso impatto della politica di bilancio su donne e uomini in termini di spesa, servizi, tempo e lavoro non retribuito (Ministero dell'economia e delle finanze, 2016)
- i numerosi impegni assunti dal Paese in campo ambientale (pacchetto "clima-energia" al 2020, quadro "clima-energia" 2030, obiettivo di Kyoto);
- la definizione degli obiettivi delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito del cosiddetto ciclo della *performance*;
- le numerose iniziative in campo accademico e scientifico nonché a livello locale (ASvis, Comune di Ravenna, etc.).

Le numerose iniziative suggeriscono la possibilità di realizzare un esplicito **coordinamento** tra i diversi soggetti impegnati nonché una razionalizzazione degli indicatori, target e strategie.

Inoltre, ne guadagnerebbe la visione strategica per il perseguimento degli obiettivi di benessere: sia attraverso una coordinata azione politica sia attraverso una maggiore condivisione tra istituzioni e cittadini. In particolare appare fondamentale un dibattito pubblico più chiaro e comprensibile basato su una **comunicazione** mediatica delle istituzioni più semplice e trasparente.

Lo sforzo compiuto dall'Istat, dal Sistan e dal Cnel dal 2010 in poi per misurare gli elementi fondanti del benessere nel Paese e nei suoi territori (di cui diamo conto nel paragrafo 2.2.), riportati annualmente nel Rapporto BES, apre a nuove possibilità analitiche. Nello sviluppo di questa produzione statistica si può affermare che l'Istat non si sia fatto guidare da criteri pre-costituiti, non abbia seguito nessuna particolare interpretazione sulla "natura del benessere", fra quelle illustrate nel paragrafo 1, e abbia preferito mettere a disposizione della collettività indicatori di ogni tipo, per consentire aggregazioni, estrapolazioni, interpretazioni di fenomeni e numeri in base a criteri che ciascun soggetto ritiene validi. Questa scelta ha una valenza profondamente democratica e fondata dal punto di vista del metodo: l'Istat infatti non ha il compito di produrre un particolare super-indicatore aggregato BES da "contrapporre al PIL". L'Istat potrebbe invece utilmente ripetere il quesito, già inserito nell'indagine multiscopo del 2011, sulle determinanti del benessere dei residenti, e valutare di inserire sul suo sito, come ha fatto l'OCSE, una finestra, ove ciascuno possa definire e ricavare un super-indicatore BES (e la sua evoluzione nel tempo), scegliendo gli indicatori e i pesi che preferisce. Meglio ancora se tale progetto fosse concordato a livello internazionale, per rendere possibili i confronti fra paesi.

Ciò detto, **la produzione Istat di indicatori di BES sembra presentare alcune limitazioni**. Il nostro Paese è caratterizzato da forti divari territoriali e sociali. La sensibilità dimostrata, in particolare, con l'introduzione di alcuni indicatori di BES nei documenti programmatici costituisce una occasione utile per fare emergere con maggiore dettaglio i contorni di questi divari, soprattutto quelli non evidenziati dagli indicatori macro-economici tradizionali. Purtroppo, gli indicatori di BES resi disponibili rispondono solo in parte a questa esigenza, trascurando spesso di dettagliare importanti fattori socio-culturali (ad es. titolo di studio, genere, quintili di reddito, ecc.) che influenzano il benessere<sup>47</sup>. Tale deficit è da imputare quasi esclusivamente all'approccio *data driven* seguito dall'Istat per l'individuazione degli indicatori. **In altre parole, è stato messo a disposizione "quel che c'era in casa"**. Ciò dipende solo in parte dai limiti delle risorse a disposizione.

**È necessario un cambio di strategia informativa**, che richiede alle fonti ufficiali la **progettazione ex ante della produzione statistica**, per rispondere alle esigenze di valutazione –

<sup>47</sup> A maggior ragione, sono carenti gli indicatori per un'analisi dell'*earning handicap* e del *conversion handicap* (vedi paragrafo 1.5). Ad esempio, sulla disabilità il Rapporto BES pubblica solo un indice di "Speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni"; ma in altre sedi sono disponibili molti altri dati.

auspicabilmente, più chiaramente definite da parte delle istituzioni - fondate sugli indicatori del BES.

Introdurre attenzione specifica al Benessere nel ciclo di Bilancio rappresenta, indubbiamente, un'innovazione rilevante che colloca il Paese all'avanguardia nel contesto internazionale. L'esercizio comincia ora a uscire dalla cosiddetta "fase sperimentale", ma si tratta pur sempre di un *work in progress* coraggioso, che dovrà evolvere gradualmente attraverso processi di *institution building* e di *trial and error*. Sarà necessario affinare le scelte, valutare la bontà delle stesse, estenderne la portata e, in generale, monitorarne l'efficacia, rafforzando le procedure interministeriali di supporto.

La scelta degli indicatori non è stata una decisione meramente tecnica, e non può, ovviamente, essere considerata definitiva. Come suggerisce il "Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile" (v. par. 3.1), è auspicabile una **revisione periodica degli indicatori**, e una loro **maggiore disaggregazione**. Per un paese come l'Italia, con profondi divari territoriali nei livelli di benessere, sarebbe infatti opportuno presentare gli indicatori, ove possibile, anche a livello regionale (o almeno di macro-aree) per genere ed età di alcuni di essi. E meglio sarebbe se la disaggregazione si estendesse ad altri parametri, quali il genere e l'età, il reddito, la posizione geografica, i settori produttivi e la condizione lavorativa. Tale dettaglio è indispensabile per dare conto dell'eterogeneità dei fenomeni che si vogliono affrontare con le politiche.

Gli indicatori selezionati non appartengono a tutti i domini del BES individuati dall'Istat. Come segnalato dal Comitato, gli indicatori sono stati scelti "*in funzione della fattibilità del processo definito dalla legge*", della sensibilità alle politiche di bilancio, della parsimonia, della tempestiva disponibilità, dell'estensione e della frequenza delle serie temporali. Appare comunque condivisibile, dato l'obiettivo di valutare quasi in tempo reale le politiche di bilancio, un primo approccio *data driven*: in altre parole, era importante iniziare tempestivamente. Il set degli indicatori potrà, ed è un auspicio, essere maggiormente equilibrato in futuro.

In prospettiva dunque, nonostante il valore della parsimonia, **si potrebbero inserire altri indicatori di risultato, inclusi indicatori di benessere soggettivo** basati su indagini periodiche "istituzionali" *ad hoc*. Pur consapevoli della difficoltà di misurazione, ad esempio, della "**soddisfazione di vita**" o della "**felicità**", la tecnologia può venire in soccorso attraverso un contatto più diretto ad esempio di tipo *social* (anche tra cittadino e PA). Potrebbero essere inseriti anche altri indicatori, ad esempio sulle diseguaglianze determinate dall'*earning handicap* e dal *conversion handicap* di categorie svantaggiate (paragrafo 1.5); o anche indicatori di prodotto sulla qualità del trasporto pubblico locale, dei beni culturali, il turismo, e la sanità.

Sarebbe infine opportuno tenere conto delle analisi comparate internazionali sulle determinanti della "soddisfazione di vita" (World Happiness Report, e altri studi accademici) che segnalano alcune **carenze italiane che sono altrettante potenziali fonti di crescita del benessere**: ad esempio una scarsa "libertà di fare scelte di vita", una cattiva allocazione del capitale umano sia nella PA che altrove, la crisi dei NEET - giovani che non lavorano e non studiano -

più o meno debolmente legata ai nuovi fenomeni di alienazione, aspetti cui si è accennato nel paragrafo 1.4. Auspichiamo che il dibattito possa promuovere l'individuazione e la diffusione di ulteriori indicatori senza necessariamente attendere un provvedimento normativo. Del resto il fine primo dell'introduzione del BES nel ciclo di bilancio è soprattutto **un cambio di marcia verso una analisi più ampia della soddisfazione dei cittadini**, che può essere promossa da soggetti sia istituzionali sia del mondo scientifico, sia della società civile.

In secondo luogo, alcuni degli indicatori scelti appaiono essere sensibili all'azione di politica economica di breve termine, mentre altri variano solo nel lungo termine. È forse il caso di riflettere se non sia più opportuno **prevedere una valutazione quinquennale, invece che annuale, dell'andamento di alcuni indicatori**.

Va inoltre segnalata la **difficoltà di inserire l'esercizio BES nel Documento di economia e finanza di aprile**, momento in cui non si avrebbero informazioni dettagliate sulla composizione della manovra prevista nella Legge di Bilancio di ottobre. L'esercizio quindi rischia di essere una mera trasposizione del quadro macroeconomico, sia tendenziale sia programmatico, sugli indicatori di benessere, o la mera indicazione di un perimetro generale di azione. **Meglio sarebbe collocare l'esercizio del BES nel ciclo di bilancio** quando questo si è davvero concluso ovvero **a febbraio/marzo**.

**La Relazione al Parlamento diventerebbe pertanto un esercizio esaustivo**, con i nuovi indicatori aggiornati (Istat pubblica a dicembre i nuovi dati del BES ed a marzo i dati di contabilità nazionale per l'anno precedente), il menù della Legge di Bilancio finalizzato e quindi completamente stimabile, e infine la disponibilità di un quadro macroeconomico coerente con la Nota di aggiornamento del DEF. Altro vantaggio non trascurabile sarebbe la maggiore disponibilità di tempo del Governo e del Parlamento, quando la complessa attività programmatica del DEF è già conclusa. Il Parlamento ne avrebbe molti benefici, potendo giovare a fini di *policy* delle conclusioni scaturite dalla discussione della Relazione.

Un terzo aspetto riguarda **la modellistica** utilizzata **per stimare gli effetti delle politiche** governative, distinguendole dall'andamento tendenziale. Nel paragrafo 3.2 abbiamo presentato alcuni elementi di riflessione. Riteniamo che sia possibile e auspicabile progredire nella doppia, coerente direzione di un affinamento dei modelli e di una maggiore *disclosure* sulla loro natura, in modo da sottrarre l'esercizio alla tentazione di "forzature" esterne, e di consentire alle competenze del Paese di contribuire al loro affinamento. La partecipazione e il sostegno dei cittadini e degli esperti ci sembra essere un ingrediente essenziale per lo sviluppo nel tempo, ed il successo, di questo progetto.

Per non incorrere nel rischio dell'arbitrarietà nella composizione dell'indicatore, e nell'attribuzione dei pesi alle sue componenti, **neanche il Governo ha voluto proporre un indicatore unico di BES da contrapporre al PIL**. Anche questa appare una decisione condivisibile: date

le attuali limitazioni nella disponibilità di dati, di modelli, di procedure, nella cultura della valutazione della P.A., la definizione di un indicatore di BES aggregato a livello nazionale pare piuttosto un punto di arrivo di lungo termine.

Nel presente lavoro abbiamo cercato di offrire al lettore una esaustiva analisi dello stato dell'arte sull'introduzione delle valutazioni del Benessere nel Paese. Abbiamo voluto comunque lasciare alcune domande aperte che solo nel tempo potranno avere una risposta, e non senza il contributo dei diversi attori coinvolti nel processo sia a livello istituzionale sia a livello scientifico.

## Bibliografia

- Abramovitz M. (1959). *The welfare interpretation of secular trends in national income and product*
- Ackerman F. - Stanton E. A. (2008). *The Cost of Climate Change. What WE ll Pay if Global Warming Continues Unchecked*, Natural Resources Defense Council
- Amromin G. –De Nardi M. – Schulze K. (2018). *Inequality and Recessions*, Chicago Fed Letter, No. 392
- Andersen T. M. - Maibom J. (2016). *The big trade-off between efficiency and equity - is it there?*, CEPR Discussion Paper 11189
- Annicchiarico B. – Di Dio F. – Felici F. – Monteforte L. (2013). *IGEM: A Dynamic General Equilibrium Model for Italy*
- Annicchiarico B. – Di Dio F. – Felici F. (2013). *Structural reforms and the potential effects on the Italian economy*, in Journal of Policy Modeling, vol. 35 (1), 88-109
- Annicchiarico B. – Di Dio F. – Felici F. (2015). *Fiscal devaluation scenarios: a quantitative assessment for the Italian economy*, in Open Economies Review, vol. 26 (4), 731-785
- Annicchiarico B. – Di Dio F. – Felici F. (2016). *IGEM II: a New Variant of the Italian General Equilibrium Model*
- Aristotele, *Etica a Nicomaco*
- Basilio Magno. Hom. VI, De Avarizia
- Bella M. – Graziano G. (2017). *Il PIL equilibrato*, Uff. Studi Confcommercio
- Bentham J. (1789). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, 1907, Oxford Clarendon Press
- Bhagwati J. - Panagariya A. (2013). *Why Growth Matters*, Public Affairs, for the Council on Foreign Relations.
- Blanchflower D. G. –Oswald A. J. (2004). *Well-Being Over Time in Britain and the USA*, Journal of Public Economics 88 (7–8), 1359–86
- Booth P. (2012). *... and the Pursuit of Happiness - Wellbeing and the Role of Government*, Institute of Economic Affairs
- Boyce D. G. –. Lewis M. R. –Worm B. (2010). *Global phytoplankton decline over the past century*, Nature, volume 466, 591–596
- Bruni L. (2004). *L'economia la felicità e gli altri. Un'indagine su beni e benessere*, Città Nuova, collana Società e socialità
- Caffè F. (1984). *Lezioni di politica economica*
- Castellacci F. – Tveito V. (2018). *Research Policy Internet use and well-being: A survey and a theoretical framework*, Research Policy Volume 47, Issue 1, 308-325

- Censis (2014). *I disabili, i più diseguali nella crescita delle diseguaglianze sociali*
- Clark, A. –Frijters P. –Shields M. (2008). *Relative Income, Happiness and Utility: An Explanation for the Easterlin Paradox and Other Puzzles*, Journal of Economic Literature 46(1), 95–144
- Clemente Alessandrino (san) (1999). *Quale ricco si salverà*, Bianco M. G. (a cura di), Città Nuova, collana Testi patristici
- Deaton A. (2008). *Income, Health, and Well-Being around the World: Evidence from the Gallup World Poll*, Journal of Economic Perspectives – Volume 22, Number 2, 53–72
- Di Nicola F. – Boschi M. – Mongelli G. (2018). *Effective marginal and average tax rates in the 2017 Italian tax-benefit system*
- Di Nicola F. – Mongelli G. – Pellegrino S. (2015). *The static microsimulation model of the Italian Department of Finance: Structure and first results regarding income and housing taxation*, Economia Pubblica n. 2, pp. 125-157
- Di Nicola F. – Paladini R. (2017). *A tax-benefit system reform for Italy*, paper presented at SIEP Conference, Catania
- Diener E. – Oishi S. (2000). Money and Happiness: Income and Subjective Well-Being across Nations, in E. Diener & E. M. Suh (Eds.), *Culture and subjective well-being* (pp. 185-218). Cambridge, MA: The MIT Press
- Dolan P. – Metcalfe R. (2008). *Comparing Willingness-to-Pay and Subjective Well-Being in the Context of Non-Market Goods*, Centre for Economic Performance, Discussion Paper No. 0890, London School of Economics
- Doyle A. (2018). *Warming set to breach Paris accord's toughest limit by mid century: draft*, Reuters
- Easterlin R. A. (1974). *Does Economic Growth Improve the Human Lot?* In Paul A. David – Melvin W. Reder, eds., *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, New York, Academic Press, Inc.
- Easterlin R. A. (2003). *Explaining Happiness*, Proceedings of the National Academy of Science, 100 (19): 11176–83
- Felici F. – Gesualdo M. (2014). *Fiscal Extension to ORANI-IT: a Computable General Equilibrium Model for Italy*
- Felici F. – Nucci F. – Ricchi O. – Tegami C. (2017). *Fiscal Multipliers and the Risk of Self-defeating Fiscal Consolidation: Evidence for the Italian Economy*, in Sustainable Growth in the EU, 193-204
- Fleurbaey M. - Blanchet D. (2013). *Beyond GDP: measuring welfare and assessing sustainability*, Oxford University Press
- Fondazione Di Vittorio – Tecné (2018). *Rapporto sulla qualità dello sviluppo in Italia*
- Gawronski P.G. (2016). *Oltre il PIL: col BES nel DEF del MEF?*, Economia e Politica

- Giovanni Crisostomo (san) (2009). *Discorsi sul povero Lazzaro*, Signifredi M. (a cura di), Città Nuova, collana: Testi patristici
- Hagerty M. R. - Veenhoven R. (2003). *Wealth and Happiness revisited. Growing wealth of nations does go with greater happiness*, Social Indicators Research, vol. 64, 2003, pp. 1-27
- Helliwell J. F. (2003). *How's Life? Combining Individual and National Variables to Explain Subjective Well-Being*, Economic Modeling, 20(2): 331–60
- Istat – Cnel (2013). *BES 2013 – Il Benessere equo e sostenibile*
- Istat (2015). *BES 2015 – Il Benessere equo e sostenibile in Italia*
- Istat (2017). *Aspetti della vita quotidiana*
- Istat (2017). *BES 2017 – Il Benessere equo e sostenibile in Italia*
- Istat (2017). *Nota sulla legge "Dopo di noi"*
- Kahneman D. – Deaton A. (2010). *High income improves evaluation of life but not emotional well-being* PNAS, 107 (38) 16489-16493
- Kahneman D. - Diener E. - Schwarz N. (1999). *Well-Being. The Foundations of Hedonic Psychology*
- Kahneman D. - Krueger A. B. - Schkade D. - Schwarz N. - Stone A. (2004). *Toward National Well-Being Accounts*, AEA papers and proceedings
- Kahneman D. – Krueger A. B. – Schkade D. – Schwarz N. – Stone A. A. (2006). *Would You Be Happier If You Were Richer? A Focusing Illusion*, Science, 312(5782): 1908–10
- Kahneman, D. – Krueger A. B. – Schkade D. A. – Schwarz N. – Stone A. A. (2004). *A Survey Method for Characterizing Daily Life Experience: The Day Reconstruction Method*, Science 306(5702), 1776–80
- Knox J. H., UN Special Rapporteur, Human Rights Council (2017). *Biodiversity Report – 2017: Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*
- Krugman P. (2010). *The angry Rich*, NYT, 20/9/10
- Kuklys W. (2006). *Amartya Sen's Capability Approach Theoretical Insights and Empirical Applications*, Springer Science & Business Media
- Layard R. (1980). *Human Satisfaction and Public Policy*, Economic Journal
- Layard R. (2005). *Happiness: Lessons From A New Science*, Foreign Affairs 84
- Leigh A. – Wolfers J. (2006). *Happiness and the Human Development Index: Australia is Not a Paradox*, The Australian Economic Review, 39(2), 176–84
- Marshall A. (1890). *Principles of Economics*
- Masur J. – Bronsteen J. – Buccafusco C. (2010). *Welfare as Happiness*, 98 Georgetown Law Journal 1583 & Univedi of Chicago Law School

- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (2016). *Il bilancio di genere. Conto del bilancio dello Stato 2016*
- Mladovsky P. – Srivastava D. – Cylus J. – Karanikolos M. – Evetovits T. – Thomson S. - McKee M. (2012). *Health policy responses to the financial crisis in Europe*, WHO European Observatory on Health Systems and Policies, Health Evidence Network, No: 5
- Molinos M. (2016). *The relationship between video game use, Internet use, addiction, and subjective well-being*, California State University, Long Beach, ProQuest Dissertation.
- Monti P. (2007). *Disuguaglianza di tempo*, La Voce
- Nordhaus W. – Tobin J. (1972). *Is growth obsolete?*, Cowles Foundation, Discussion Paper 319 e NBER WP 96
- Oishi S. – Diener E. F. – Lucas R. E. – Suh E. M. (1999). *Cross-Cultural Variations in Predictors of Life Satisfaction: Perspectives From Needs and Values*, Personality And Social Psychology Bulletin
- Okun A.M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, The Brookings Institution
- Ostry J.D, Berg A. & Tsangarides C.G. (2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*, IMF Staff Discussion Note SDN/14/02.
- Pearce D. W. - Barbier E. B. (2000). *Blueprint for a Sustainable Economy*, Earthscan Publications Ltd.: London
- Pigou A.C. (1920). *The Economics of Welfare*, London, England: Macmillan and Company
- Piketty T. (2014). *Capitale nel Secolo XXI*, Ed. Bompiani
- Qu L. - de Vaus D. (2015). *Life satisfaction across life course transitions* Australian Family Trends No. 8
- Rahtz D. R. - Sirgy M. J. - Meadow H. L. (1988). *Elderly life satisfaction and television viewership: an exploratory study* in NA - Advances in Consumer Research Volume 15, eds. Micheal J. Houston, Provo, UT : Association for Consumer Research, Pages: 141-145
- Rawls J. (1971). *A theory of justice*
- Salardi, S. (2011). *Sustainable Development: Definitions and Models of Legal Regulation. Some legal-theoretical outlines on the role of law* in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, 1, 77-100.
- Schokkaert E. - Van Ootegem L. - Verhofstadt E. (2011). *Preferences and Subjective Satisfaction: Measuring Well-being on the Job for Policy Evaluation* in CESifo Economic Studies, Volume 57, Issue 4, 1 December 2011, Pages 683–714
- Sen A. - Williams B. (1982). *Utilitarianism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press
- Sen A. (1984). *The Living Standard* in Oxford Economic Papers, vol. 36, issue 0, 74-90
- Sen A. (1985). *Commodities and Capabilities* (1st ed.), New York, NY: North-Holland Sole distributors for the U.S.A. and Canada, Elsevier Science Publishing Co. ISBN 9780444877307

- Sen A. (1987). *The standard of living: The Tanner lectures on Human Values*, Cambridge University Press
- Sen A. (2011). *L'idea di giustizia*, Mondadori
- Sen. A. (1976a). *Real national income*, Review of economic studies, vol. 43, issue 1, 19-39
- Sen. A. (1976b). *Social choice theory: a re-examination*, Econometrica
- Shakya H. B. - Christakis N. A. (2017). *The More You Use Facebook, the Worse You Feel*, Harvard Business Review
- Stewart K. (1974). *National Income Accounting and Economic Welfare: the Concepts of GNP and MWE*, Federal Reserve of St. Louis
- Stiglitz J. E. - Sen A. - Fitoussi J. P. (2010). *La misura sbagliata delle nostre vite*, Ed. ETAS
- Stornaiuolo G.. La redistribuzione nella teoria economica. Il principio di compensazione di Kaldor e Hicks. Funzione del benessere sociale di tipo utilitaristico. La funzione.
- Stutzer A. - Frey B. S. (2012). *Recent Developments in the Economics of Happiness: A Selective Overview*, IZA DP No. 7078
- Stutzer, A. - Frey B. S. (2007). *What Happiness Research Can Tell Us About Self-Control Problems and Utility Misprediction*, in Economics and Psychology. A Promising New Cross-Disciplinary Field, MIT Press, Cambridge, Mass., 169–95.
- Stutzer, A. (2004). *The Role of Income Aspirations in Individual Happiness* in Journal of Economic Behavior and Organization 54 (1), 89–109
- Tabary Z. (2016). *Half of the world's disabled children are out of school*, Reuters
- The Universal Ecological Fund (2017). *The Economic Case for Climate Action in the United States*
- Tolkien J. R. R. (1955). *Il Signore degli Anelli*
- Unicredit Foundation (2012). *Ricerca sul valore economico del Terzo Settore in Italia*
- United Nations Development Programme (2016). *Pursuing the 1.5°C Limit: Benefits and Opportunities*
- United Nations General Assembly (1987). *Report of the world commission on environment and development: Our common future*, Oslo, Norway: United Nations General Assembly, Development and International Co-operation: Environment.
- Università degli studi di Siena, Polo Universitario di Colle Val d'Elsa e Provincia di Ravenna (2011). *Analisi di sostenibilità della Provincia di Ravenna*
- Veenhoven, R. (1991). *Is happiness relative?* in Social Indicators Research, 24, 1-34
- World Bank (2013). *World Report on disabilities*
- World Happiness Report 2017
- Zincone S. *Ricchezza e povertà nelle omelie di Giovanni Crisostomo*, Japadre, collana Testi storici

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

*IMPACT ASSESSMENT OFFICE*

[www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto](http://www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto)