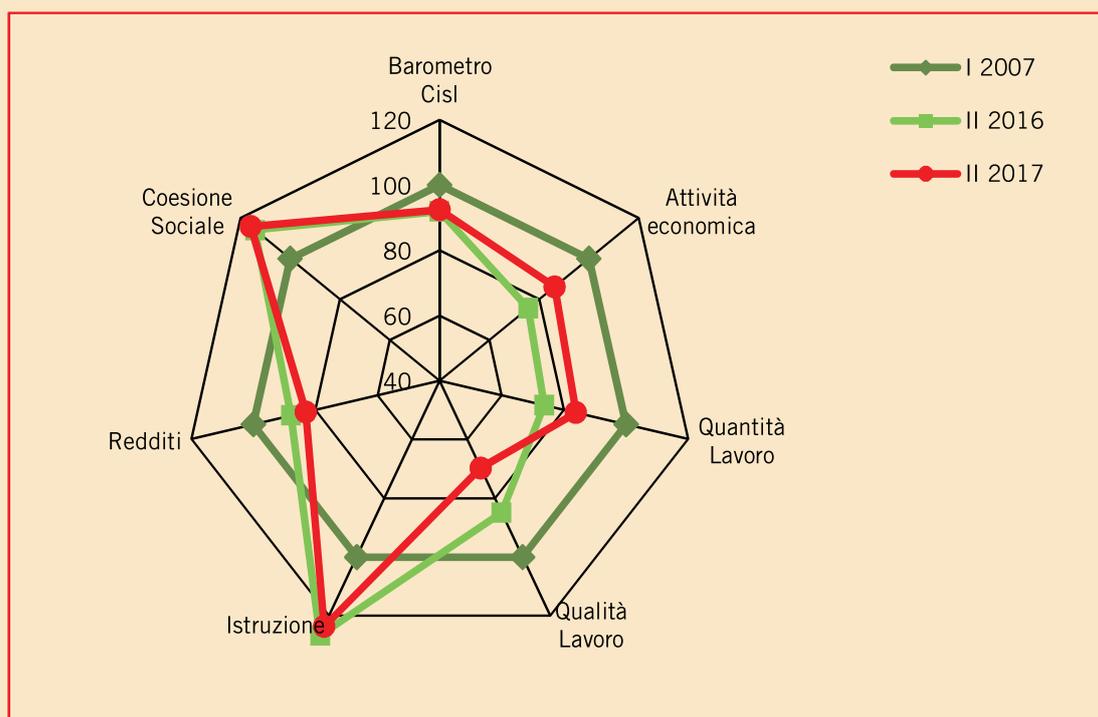


Il filo di Arianna Cisl del Benessere/Disagio delle famiglie



La ripresa economica è trainata dalle esportazioni e i benefici avvertiti dalla maggioranza delle persone sono ridotti. La crescita del PIL non sempre determina un miglioramento del benessere delle persone. Il grafico, infatti, mostra al II trimestre 2017 (linea rossa) una sostanziale stabilità rispetto allo stesso periodo del 2016 (linea verde chiaro). Il Barometro Cisl registra per i primi due trimestri del 2017 un miglioramento limitato rispetto allo stesso periodo del 2016. Sono positivi i dati dell'Attività economica e della Quantità del lavoro (la linea rossa è più esterna). E' invece deludente l'andamento della Qualità del lavoro con nuovi minimi assoluti; andamento sfavorevole anche per i Redditi; in questo

caso i valori al II trimestre 2017 sono peggiori di quelli dello stesso periodo 2016. I livelli pre-crisi sono segnati dalla linea in verde scuro.

Il Barometro Cisl è stato progettato ed implementato da Gabriele Olini della Fondazione Tarantelli - Studi e Ricerche in collaborazione con REF Ricerche, cui è stata affidata l'elaborazione delle statistiche e l'aggregazione degli indicatori sintetici. Hanno collaborato a questo numero per la Fondazione Tarantelli Giuseppe Gallo (Presidente), Maurizio Benetti, Gabriele Olini, Vilma Rinolfi. Per REF Ricerche Fedele De Novellis, Marina Barbini.

Chiuso il 10 ottobre 2017.

BES E FINANZA PUBBLICA: UN PERCORSO DA SOSTENERE

L'Italia è il primo paese a dotarsi di uno strumento di analisi del Benessere equo e sostenibile e ad utilizzarlo come misura degli esiti della politica economica.

di Gabriele Olini

Dal 2018 gli indicatori di benessere entreranno a pieno titolo nella valutazione del percorso di finanza pubblica. Sono stati, infatti, scelti 12 indicatori tra i diversi proposti dal BES. Si tratta di una decisione importante, che amplia il riferimento degli indicatori normalmente considerati. Quindi l'Italia è il primo paese dentro il G7, e quindi tra i paesi avanzati, a dotarsi di uno strumento di analisi del Benessere equo e sostenibile, ma anche ad utilizzarlo come metro di misura degli esiti della politica economica, come legittimamente rivendicato dal Ministro dell'Economia.

Ma gli indicatori che sono stati selezionati presentano delle lacune, che dipendono probabilmente dalle modalità scelte per la loro individuazione. Nei prossimi mesi bisognerà puntare a una lettura condivisa degli indicatori e poi, adottando un approccio di work in progress, rivedere le scelte che sono state fatte per migliorarle, come pure è stato proposto da

varie parti. La soluzione più ovvia sembra quella di far tornare a lavorare su questa partita un Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro profondamente rinnovato, così come avvenuto in modo efficace quando è stato costruito il BES. Fu, infatti, proprio allora che si trovò un giusto equilibrio tra strumenti di dialogo sociale e apporto tecnico scientifico.

Uno strumento di valutazione del benessere

La politica deve puntare a migliorare la condizione delle persone. E chiedersi, dunque, se nel corso del tempo vi è un miglioramento oppure se, invece, cresce il disagio. Ma qual è la misura giusta del benessere? Fino a qualche tempo fa ci saremmo affidati interamente all'andamento del Prodotto interno lordo, che, in quanto rappresentazione dell'attività economica e dei redditi, avremmo considerato esaustivo dell'intera condizione. Oggi facciamo fatica ad aderire

a quest'idea.

La valutazione della politica economica negli ultimi decenni ha avuto come suoi riferimenti complessivi il PIL, cioè il Prodotto interno lordo, e, sulla scia delle politiche europee, il rapporto Deficit pubblico/PIL e il Debito pubblico. La restrizione della finanza pubblica può determinare, come spesso si è avuto negli ultimi anni, una crescita ridotta del PIL o, addirittura, un suo calo. Ma anche quando vi è una crescita del PIL, cioè dell'attività economica complessiva, non è detto che questo determini un miglioramento del benessere delle persone, come viene ben evidenziato in questo stesso numero, dagli andamenti recenti del Barometro CISL delle Famiglie. Il PIL è importante, forse perfino decisivo, ma certo non esaurisce la condizione di benessere. Non ne esaurisce, infatti, tutte le dimensioni e inoltre non fornisce elementi su due fattori rilevanti. Che sono: l'equità, ovvero come il benessere sia diffuso tra le persone e non concentrato; e la sostenibilità, cioè la possibilità per il sistema economico, ambientale e sociale di mantenere un certo livello di benessere.

Sulla questione sono venuti negli ultimi dieci anni vari stimoli a livello internazionale, in particolare sulla scia della Commissione Stiglitz, Sen, Fitoussi. Per rispon-

dere all'importante domanda di quali siano le fondamentali dimensioni del benessere, è nato in Italia qualche anno fa, il BES, il Benessere equo e sostenibile. Si tratta di un sistema di indicatori per valutare il progresso di una società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. E' stato frutto di un lavoro congiunto tra i rappresentanti delle Parti Sociali e della società civile al CNEL e l'Istituto di statistica, iniziato nel 2010-2011. E' stato, quindi, sviluppato un approccio multidimensionale con le fondamentali dimensioni del benessere e con misure di disuguaglianza e sostenibilità economica. Il tutto raccolto in dodici domini (Salute, Istruzione e Formazione, Lavoro e Conciliazione dei tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Politica e Istituzioni, Sicurezza, Benessere soggettivo, Paesaggio e Patrimonio culturale, Ambiente, Ricerca e Innovazione, Qualità dei servizi), che a loro volta contengono diversi indicatori. Ne sono nati i Rapporti BES, pubblicati ogni anno dall'Istat.

L'adozione del BES come riferimento di finanza pubblica

La riforma della legge di Bilancio, approvata a luglio 2016 con la legge n. 163, ha molto opportunamente previsto l'approdo nel percorso di finanza pubblica degli indicatori del BES per la valutazione delle politiche economiche.

Questa dovrebbe essere condotta da ora in avanti considerando tutte le dimensioni del benessere e non solo il reddito. Vi è stato, dunque, il riconoscimento normativo del collegamento tra indicatori di Benessere equo e sostenibile e programmazione economica e di bilancio. Come viene svolta l'analisi degli indicatori di benessere? La legge prevede che nel DEF, il Documento di Economia e Finanza, vengano effettuati:

- il consuntivo dell'ultimo triennio;
- le previsioni sull'evoluzione degli indicatori di benessere equo e sostenibile nel periodo di riferimento del DEF, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica e dei contenuti del Programma Nazionale di Riforma.

La legge prevede, inoltre, che entro il 15 febbraio di ogni anno, il MEF presenti alle Camere (per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari) una Relazione in cui si evidenzia l'evoluzione degli indicatori, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso.

Nel Documento di Economia e Finanza uscito ad aprile 2017 vi è stato un primo esercizio sperimentale e sono stati presentati quattro indicatori tra i vari del BES (il reddito medio disponibile aggiustato pro capite, un indice di

disuguaglianza del reddito disponibile, il tasso di mancata partecipazione al lavoro, l'indicatore relativo alle emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti). Il Documento del Governo ha valutato che gli indicatori segnavano un andamento favorevole del benessere nel corso del 2016. Inciderebbero in tale direzione la ripresa economica e le misure introdotte a sostegno dei redditi e di riduzione della tassazione.

Risultati diversi sono però descritti dal Barometro della CISL; in particolare nel secondo semestre 2016 è emerso un andamento divergente tra PIL in modesta ripresa e Indicatore CISL del Benessere complessivo in calo.

Il BES nella sua struttura iniziale costituisce un "pannello di controllo" che definisce tutti gli indicatori disponibili e atti a descrivere l'andamento del Benessere nei diversi ambiti: arrivando così nella prima versione a 134 indicatori. La riforma della Legge di bilancio, invece, ha optato per un sottoinsieme di misure, che non ha definito direttamente, ma la cui determinazione ha rinviato ad un Comitato incaricato. La norma non ha individuato direttamente quali indicatori considerare, e nemmeno il loro numero. Ma necessariamente, richiedendo esercizi econometrici previsivi, deve trattarsi di un numero più ridotto; non vi erano, però, vincoli particolari.

A definire il set degli indicato-

ri dell'esercizio preliminare del DEF 2017 e poi l'elenco più ampio di dodici indicatori da adottare a regime dal 2018 è stato un Comitato per gli indicatori di Benessere equo e sostenibile, definito dalla legge, che vedeva la partecipazione dei rappresentanti del Ministero dell'Economia, della Banca d'Italia, dell'ISTAT e di altri due esperti. Si tratta certamente di un passo importante, perché le dimensioni prescelte costituiscono oggetti di primaria attenzione e, come ha rilevato l'Ufficio Parlamentare del Bilancio, una specie di cerniera tra analisi macroeconomiche e analisi micro e settoriali delle politiche, considerando insieme gli effetti su di esse delle politiche macroeconomiche e delle riforme strutturali. L'esperienza di questi mesi mostra che la soluzione che ha affidato la verifica delle politiche pubbliche attraverso il BES al Comitato misto amministrazioni (MEF, Banca d'Italia, ISTAT) ed esperti non è soddisfacente e non dà nessun ruolo agli stakeholder, cioè ai portatori di interesse e, dunque, al dialogo sociale. Conseguentemente le scelte fatte (dall'individuazione degli indicatori alla modellizzazione) rischiano di avere un approccio tecnocratico e finiscono per essere considerate potenzialmente di parte.

Gli indicatori scelti: alcuni rilievi

A giugno 2017 il Ministero dell'Economia ha trasmesso alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato

lo schema del Decreto ministeriale per l'individuazione degli indicatori del Benessere che verranno presi a riferimento primario nel percorso di Finanza pubblica.

Gli indicatori individuati dal Comitato sono stati:

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;
8. rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli;
9. indice di criminalità predatoria;
10. indice di efficienza della giustizia civile;
11. emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti;
12. indice di abusivismo edilizio.

La proposta degli indicatori, che è stata poi confermata dalle Commissioni Bilancio, si presta ad obiezioni sia dal punto di vista metodologico, sia per gli indicatori che sono stati individuati. Riguardo al metodo, diversamente dalla costruzione del BES, il Benessere equo e sostenibile, che è stato un processo condiviso pienamente dalle parti sociali e dalla

società civile in sede CNEL, non vi è stata da parte della Commissione alcuna consultazione, né informazione dei sindacati e delle associazioni datoriali.

Rispetto ai contenuti, la proposta degli indicatori non è del tutto convincente. Le principali osservazioni che possono farsi sono:

- Manca qualsiasi riferimento alla qualità dell'occupazione, soprattutto in termini di stabilità e regolarità;
- Andrebbero ripensati gli indicatori nel campo dell'istruzione e della sanità. Nel primo si fa riferimento soltanto all'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, per la quale l'Italia sta avendo buoni risultati. Non vengono considerate, invece, né la quota di persone (tra i 30 e 34 anni) che hanno conseguito un titolo universitario, né la partecipazione alla formazione continua, indicatori per i quali ci posizioniamo agli ultimi posti in Europa e decisivi per tutte le tematiche relative a Indu-

Sono 12 gli indicatori del Benessere che verranno presi a riferimento nel percorso di finanza pubblica

stria 4.0.

- Per la sanità il Comitato opta per l'eccesso di peso, variabile certamente importante per la buona salute, ma molto correlata agli stili di vita e al titolo di studio, mentre le politiche pubbliche appaiono poco incidenti. A livello europeo la situazione italiana, inoltre, è tra le meno problematiche. Sarebbe opportuno, dunque, scegliere un diverso indicatore o un insieme di diversi indicatori.
- In alcuni domini (ambiente, qualità dei servizi, ricerca e innovazione) andrebbe ampliato il campo per tener conto di fenomeni rilevanti rispetto a quelli che sono stati inclusi e per i quali l'Italia ha margini di miglioramento importanti. Nel primo caso viene considerata soltanto l'Emissione di CO₂; nel secondo l'efficienza della giustizia civile, ma non il tempo dedicato alla mobilità o la difficoltà di accesso ad alcuni servizi. Non vi è nessun riferimento a indicatori del dominio ricerca e innovazione, nonostante l'importanza del tema.
- Andrebbe verificata l'opportunità di costruire indicatori sintetici, accorpando singoli indicatori, debitamente ponderati, così come pure l'Istat si è avviata a fare nel BES.

Si tratta, credo, di considerazioni di tutto buon senso. C'è da rileva-

re che osservazioni non troppo distanti sono state portate nell'Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio. In tale relazione alle Camere i 12 indicatori sono stati analizzati attentamente e sono state rilevate alcune incongruenze; si è detto in particolare che quelli scelti non possono esaurire le esigenze conoscitive indispensabili per disegnare e discutere le politiche. Dice l'UPB: *"Non è facile stabilire il numero ottimale di indicatori, ma sembra che l'elenco proposto potrebbe essere arricchito con qualche altra variabile". Altro rilievo che è stato fatto e che è ampiamente condivisibile "per un paese come l'Italia, con profondi divari territoriali nei livelli di benessere, anche qualora questo sia misurato su molte dimensioni, diviene necessario che gli indicatori siano presentati, ove possibile, anche a livello regionale (o almeno di macro-aree), come avviene per quelli del BES."*

C'è da rilevare purtroppo che le Parti Sociali non sono state audite in sede parlamentare in merito alla scelta degli indicatori.

Le Commissioni Bilancio hanno dato tra agosto e settembre 2017 parere favorevole al Decreto ministeriale che recepisce gli indicatori individuati dal Comitato. Questi sono stati, dunque, pienamente adottati. Sono state fatte, però, dalle Commissioni alcune osservazioni e in particolare:

- La revisione periodica degli indicatori è pienamente possibile; anzi vi è l'auspicio di un arricchimento degli stessi alla luce dell'esperienza maturata. Il vincolo è che avvenga con la medesima procedura prevista per l'introduzione degli indicatori, ossia con decreto del Ministro dell'economia previo parere delle Commissioni parlamentari competenti (*Camera*);
- La valutazione della dimensione di genere per tutti gli indicatori, ove questa sia significativa (*Camera e Senato*);
- L'articolazione per aree territoriali degli indicatori BES, con particolare riguardo al Mezzogiorno (*Camera e Senato*);
- La considerazione delle differenze generazionali per tutti gli indicatori, se significative (*Senato*);
- L'inserimento di un indicatore concernente il paesaggio e il patrimonio culturale (*Camera e Senato*) e uno per la corruzione (*Senato*);
- La trasformazione dell'indice di abusivismo edilizio in un indice di più ampia portata, al momento non disponibile, quale l'indice di consumo del suolo (*Camera*);
- La possibilità di approfondire l'individuazione anche di uno o più indicatori di sintesi (*Senato*).

E' giusto lavorare perché in Italia,

che è il primo Paese dentro il G7 ad averlo adottato, si consolidi l'utilizzo del Benessere equo e sostenibile come metro di misura della politica economica. Anzi è certamente necessario che la strada intrapresa dal nostro paese sulla scia dei suggerimenti della Commissione Stiglitz sia seguita anche da altri. Ma perché da noi l'esperienza si consolidi occorre far tornare a lavorare su questa partita, positivamente come è stato nella fase di progettazione e implementazione, un CNEL profondamente rinnovato. Il nuovo Consiglio deve avere un ruolo riconosciuto di valutazione delle politiche pubbliche e di organo consultivo dell'Agenda 2030. Questo dà più possibilità di declinare obiettivi di dialogo sociale e di apporto tecnico-scientifico.

LA PRESSIONE FISCALE SUI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

di Maurizio Benetti

Negli ultimi anni la pressione fiscale sulle retribuzioni è rimasta sostanzialmente inalterata per quelle medie e alte mentre è sensibilmente diminuita per quelle basse. Nel 2017 si annuncia invece un'inversione di tendenza con un nuovo aumento della pressione fiscale su tutti i livelli retributivi. Vediamo in dettaglio i dati, l'andamento negli ultimi dieci anni e una previsione per il 2017.

La retribuzione media per l'insieme del sistema economico nel 2016 è di 29.389 euro lordi. La pressione fiscale e contributiva su questa retribuzione è stata pari per un lavoratore senza carichi familiari al 30.3 per cento, mentre per un lavoratore con coniuge e due figli a carico la pressione fiscale e contributiva è stata del 23.1 per cento grazie alle detrazioni d'imposta per i carichi familiari.

Contribuiscono alla pressione fiscale sia l'Irpef nazionale sia le addizionali regionali e comunali. L'Irpef nazionale è uguale per tutti, mentre le addizionali sono

diverse da regione a regione e da comune a comune e diverse anche per livelli di reddito come si è visto nel numero precedente del Barometro. Il dato riportato è quindi una media nazionale ricavata in base ai dati delle dichiarazioni dei redditi. La pressione fiscale e contributiva considerando la sola Irpef nazionale è stata pari nel 2016 al 28.3 per cento per la retribuzione media. Le addizionali locali hanno quindi contribuito ad elevarla di due punti percentuali. Lo stesso per quello che concerne i lavoratori con carichi familiari soggetti a una pressione fiscale nazionale del 21.1 per cento che sale al 23.1 per cento per effetto delle addizionali.

La pressione fiscale e contributiva è stata calcolata anche per retribuzioni pari rispettivamente a 1.67 e a 0.67 la retribuzione media, per valutare le differenze d'impatto su retribuzioni più alte e più basse.

Nel caso delle retribuzioni più elevate (49.078 euro lordi) la pressione fiscale e contributiva

nazionale è stata pari nel 2016 al 35.6 per cento, che sale al 37.8 per cento con le addizionali locali. Un aumento di 2.2 punti derivante dal fatto che in molte regioni il livello delle addizionali cresce all'aumentare del reddito.

Nel caso delle retribuzioni meno elevate (19.691 euro lordi) la pressione fiscale e contributiva nazionale è stata pari nel 2016 al 18.7 per cento e al 20.6 per cento considerando anche le addizionali locali, con un aumento di 1.9 punti percentuali. Su queste retribuzioni incide notevolmente il bonus di 80 euro introdotto nel 2014. Senza il bonus la pressione fiscale nazionale sarebbe stata pari al 23.6 per cento, con le addizionali al 25.4 per cento.

L'indice composto (media della pressione fiscale e contributiva sulle retribuzioni considerate) è stato pari al 25.9 per cento con la sola Irpef nazionale e al 27.9 per cento considerando anche le addizionali. Senza il bonus goduto dalle retribuzioni più basse, la pres-

Nel 2017 si annuncia un aumento della pressione fiscale su tutti i livelli retributivi.