

INDIVIDUAZIONE INDICATORI DI BENESSERE PER IL PERCORSO DI FINANZA PUBBLICA

Gabriele Olini

Il 28 giugno 2017 è stato trasmesso dal Ministero dell'Economia 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. Le Commissioni avranno trenta giorni di tempo dalla data di trasmissione per esprimere il parere sullo stesso schema di decreto. La proposta degli indicatori è stata elaborata da una Commissione mista istituzioni (Ministero dell'Economia, Banca d'Italia e Istat) e esperti; essa 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; si è fatto un percorso sostanzialmente tecnocratico. Rispetto ai contenuti la proposta degli indicatori non è del tutto convincente: manca qualsiasi riferimento alla qualità dell'occupazione, andrebbero ripensati gli indicatori nel campo dell'istruzione e della sanità, 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. È opportuno segnalare ai componenti delle Commissioni Bilancio alcune criticità in modo da suggerirne il recepimento nel parere che le stesse dovrebbero produrre entro meno di un mese. Di seguito ricapitolò la questione.

BES e Finanza Pubblica

La riforma della legge di Bilancio, approvata a luglio 2016, ha molto opportunamente previsto l'approdo nel percorso di finanza pubblica degli indicatori del BES, cioè del Benessere equo e sostenibile¹; approvata a luglio scorso, prevede, infatti, per la prima volta l'utilizzo degli indicatori di benessere nella valutazione delle politiche economiche. Questa dovrebbe essere condotta da ora in avanti considerando tutte le dimensioni del benessere e non solo il reddito. Il riconoscimento normativo del collegamento tra indicatori di benessere equo e sostenibile e programmazione economica e di bilancio è stato stabilito con la legge n. 163/2016 di riforma del bilancio dello Stato.

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.

¹ Il BES, il Benessere Equo e Sostenibile, costituisce un sistema di indicatori e deriva da un lavoro congiunto tra l'Istituto di statistica e il CNEL, iniziato nel 2010 ó 2011 per valutare il progresso di una società non soltanto dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale. L'Istat insieme ai rappresentanti delle parti sociali e della società civile, ha sviluppato un approccio multidimensionale per misurare il "benessere equo e sostenibile" (Bes) che integra l'indicatore dell'attività economica, il Pil, 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.

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 DEF 2017 vi è stato un primo esercizio sperimentale. Si è trattato naturalmente di un antipasto leggero, di un primo approccio. Nel Documento di Economia e Finanza uscito ad aprile sono stati presentati quattro indicatori tra i vari del BES.²

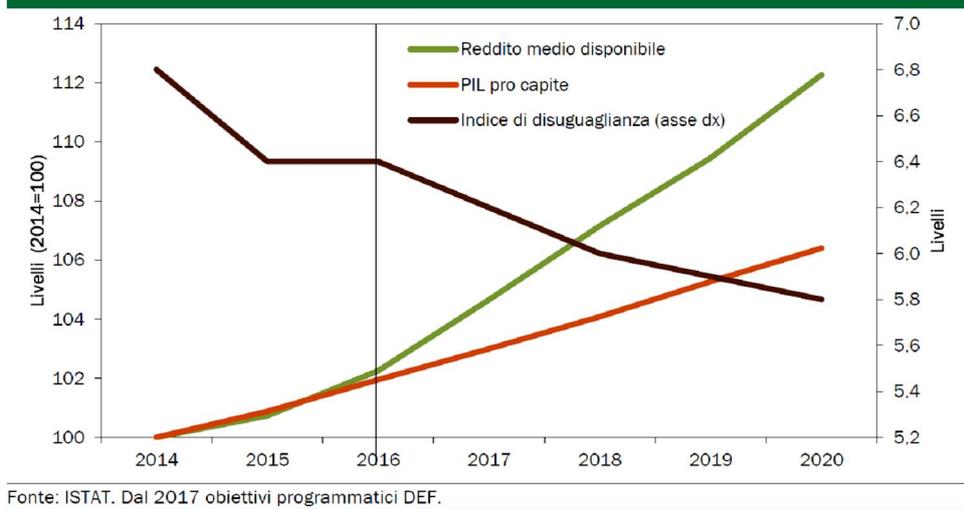
I quattro indicatori scelti hanno riguardato:

- il reddito medio disponibile aggiustato pro capite
- un indice di disuguaglianza del reddito disponibile
- 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
- l'indicatore relativo alle emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti.

I primi due mirano a valutare il benessere economico e gli aspetti distributivi. Il terzo indicatore rappresenta un aspetto del mercato del lavoro e il quarto uno dell'ambiente.

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 (in euro). Questo indicatore, riletto alla luce di quanto evidenziato dalla Commissione Stiglitz³, si presta a qualche dubbio. Fa riferimento al costo dei servizi pubblici piuttosto che al loro valore. Ha destato una certa sorpresa un disfortunio determinatosi su questo indicatore, che espresso in valore nominale è stato nella prima versione del DEF messo a confronto con il PIL a valori costanti.

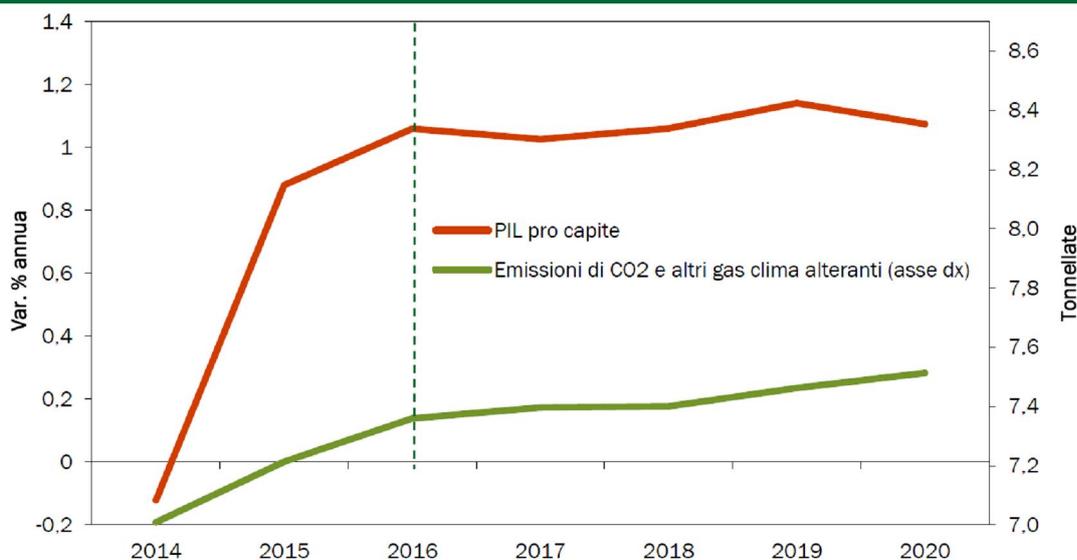
FIGURA I.2: REDDITO MEDIO DISPONIBILE, PIL PRO CAPITE E INDICE DI DISUGUAGLIANZA DEL REDDITO DISPONIBILE- SCENARIO PROGRAMMATICO



² Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017), *Il Documento di Economia e Finanza 2017 ó Allegato: Il Benessere equo e sostenibile nel processo decisionale*, <http://www.mef.gov.it/>, aprile.

³ Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean Paul Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, stiglitz-sen-fitoussi.fr

FIGURA I.4: PIL PRO CAPITE, EMISSIONI DI CO2 E ALTRI GAS CLIMA ALTERANTI – SC. PROGRAMMATICO



Fonte: ISTAT. Dal 2017 obiettivi programmatici DEF.

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

FIGURA I.3: TASSO DI MANCATA PARTECIPAZIONE AL LAVORO – SCENARIO PROGRAMMATICO



Fonte: ISTAT. Dal 2017 obiettivi programmatici DEF.

percepito dal venti per cento della popolazione con più basso reddito.

Gli indicatori, secondo il DEF 2017, starebbero a segnare un andamento favorevole del benessere nel corso del 2016. Inciderebbe in tale direzione la ripresa del sistema economico e le misure introdotte a sostegno dei redditi e di riduzione della tassazione. Risultati diversi vengono dal Barometro della CISL; in particolare nel secondo semestre 2016 risulta un andamento divergente tra PIL in modesta ripresa e Indicatore CISL del Benessere complessivo in calo.

Il Comitato e la scelta degli indicatori

A definire il set degli indicatori dell'esercizio preliminare del DEF 2017 e poi un elenco più ampio di dodici indicatori che dovrebbe essere preso a riferimento dal 2018 è stato un Comitato, definito dalla legge, che vedeva la partecipazione del Ministero dell'Economia, della Banca d'Italia, dell'ISTAT e di altri due esperti. 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) e esperti⁴ non è soddisfacente, perché:

- non ha dato e non dà nessun ruolo agli *stakeholder*, ai portatori di interesse.
- le scelte fatte (dall'individuazione degli indicatori alla modellizzazione) hanno un approccio tecnocratico e finiscono per essere considerate potenzialmente di parte.

In tutti questi mesi non vi è stato nessun confronto e consultazione del Comitato con le parti sociali, sindacali e datoriali, contraddicendo di fatto la scelta di condivisione fatta a suo tempo con il progetto interistituzionale CNEL / ISTAT. Né è stato impostato un percorso di analisi congiunta dell'andamento degli indicatori.

A fine giugno il Ministro dell'Economia ha trasmesso uno schema di Decreto Ministeriale con un elenco di 12 indicatori prescelti da collegare al ciclo di programmazione economico-finanziaria. Le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato hanno trenta giorni dalla data di trasmissione per emettere un parere sullo stesso.

Gli indicatori individuati dal Comitato sono:

1. reddito medio disponibile aggiustato pro capite;
2. indice di diseguaglianza del reddito disponibile;
3. indice di povertà assoluta;
4. speranza di vita in buona salute alla nascita;
5. eccesso di peso;
6. uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione;
7. tasso di mancata partecipazione al lavoro;
8. rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli;
9. indice di criminalità predatoria;
10. indice di efficienza della giustizia civile;
11. emissioni di CO² e altri gas clima alteranti;
12. indice di abusivismo edilizio.

Le principali osservazioni che possono farsi a questo elenco sono:

- Manca qualsiasi riferimento alla Qualità dell'occupazione, soprattutto in termini di stabilità e regolarità;

⁴ Il Comitato previsto dalla legge di riforma del bilancio doveva selezionare gli indicatori effettivamente disponibili e utili per valutare l'impatto delle scelte di politica economica. È presieduto dal Ministro dell'Economia (o suo delegato) e composto dal Presidente dell'ISTAT (o suo delegato), dal Governatore della Banca d'Italia (o suo delegato) e da due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica. Presiede il Comitato, per conto di Gian Carlo Padoan, il dirigente del ministero dell'Economia Federico Giammusso. Gli altri membri sono Roberto Monducci, che all'istat dirige il Dipartimento per la produzione statistica, Andrea Brandolini, capo del servizio analisi statistiche della Banca d'Italia, Luigi Guiso, professore di Economia all'Einaudi Institute for Economics and Finance ed Enrico Giovannini, ex ministro del Lavoro e attuale portavoce dell'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (Asvis),

- 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 Industria 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. Nel primo caso viene considerato 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.
- È stato scelto l'indicatore relativo al reddito medio disponibile aggiustato pro capite, che al netto dell'aggiustamento del costo dei servizi pubblici e no profit, che si presta ad alcune problematiche sopra ricordate, viene già monitorato ordinariamente nel DEF.

Sarebbe opportuno, dunque, portare le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato a esprimersi per:

- rivedere e allargare i riferimenti
- renderli più robusti
- riportare la definizione dello strumento e l'analisi congiunta ad uno spazio di condivisione con le parti sociali e le associazioni della società civile; così come era stato definito a suo tempo nella collaborazione istituzionale tra CNEL e ISTAT. Dice, infatti, l'allegato del DEF 2017: *“Il progetto “Benessere equo e sostenibile in Italia” (BES) nasce nel 2010 su iniziativa dell’Istat e del CNEL e ha visto il coinvolgimento di esperti e di ampi settori della società civile”*;
- Esplicitare e rendere condivise le metodologie di analisi econometrica.
- Conciliare il set di indicatori del BES con gli SDGs (*Sustainable Development Goals*) delle Nazioni Unite

È auspicabile che si riveda la scelta “tecnocratica”, che sembra non aver prodotto risultati indiscutibili.

Vi sono due possibilità:

1. Far tornare a lavorare su questa partita, positivamente, come è stato nella fase di progettazione e implementazione un CNEL profondamente rinnovato, che abbia come compiti:
 - Ruolo di valutazione delle politiche pubbliche
 - Comitato consultivo dell'Agenda 2030
2. Se la soluzione 1 non dovesse essere praticabile o gradita, si possono individuare altre soluzioni istituzionali, che rispondano al criterio della partecipazione degli *stakeholder* (Ufficio Parlamentare del Bilancio, í).

Bisogna porsi due obiettivi:

- Consolidare il fatto che l'Italia è il primo paese dentro il G7, primo, quindi, tra i paesi avanzati, ad utilizzare il Benessere equo e sostenibile come metro

di misura della politica economica, come legittimamente rivendicato dal Ministro dell'Economia;

- Lavorare perchè la strada intrapresa dal nostro paese sulla scia dei suggerimenti della Commissione Stiglitz sia seguita anche da altri.