



Audizione SVIMEZ
presso le Commissioni bilancio del Senato della Repubblica
e della Camera dei deputati
sul Documento LIX, n. 1 (Relazione sull'evoluzione dell'andamento degli
indicatori di benessere equo e sostenibile per l'anno 2019).

GLI INDICATORI DI BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE:
I DIVARI TERRITORIALI

Roma, 2 aprile 2019

La recente, copiosa letteratura sulla misurazione del benessere di un paese o di una regione ha concluso che il PIL pro capite può essere solo una misura approssimativa e parziale del benessere, in quanto questo non può essere racchiuso solo in una dimensione economica ma riguarda anche ambiti di tipo sociale, umano, ambientale¹. Per chi si occupa di analisi dei divari regionali, tale risultato implica che una valutazione completa degli stessi non possa basarsi solo sulle disparità nel prodotto pro capite, e in qualche caso dei consumi pro capite tra regioni, misure utilizzate tradizionalmente a questo scopo, ma richieda un'analisi multidimensionale che consideri le diverse sfaccettature, economiche e sociali, del benessere umano.

In Italia l'elaborazione di informazioni statistiche riguardanti i molteplici aspetti del benessere si è molto sviluppata nell'ultimo quinquennio. Sulla base del lavoro svolto dal Comitato di indirizzo CNEL-ISTAT sugli indicatori di progresso e benessere², si è definito e raccolto un insieme di indicatori riguardanti 12 domini del benessere identificati, disponibili per una (breve) serie storica e a dettaglio regionale. Essi consentono di tenere conto del tema della distribuzione e della qualità del benessere: tra singoli soggetti, tra categorie e ceti sociali, tra territori. Tale aspetto è una caratteristica particolare dell'indicatore di BES (benessere equo

¹ Ad esempio, limitandosi ai rapporti prodotti da istituzioni internazionali, si segnalano: il rapporto prodotto dall'OCSE, *How's Life? Measuring Well-being*, Paris, 2011; per la Commissione europea, la Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, del 20 agosto 2009 e l'iniziativa *Beyond GDP. Measuring Progress, True Wealth, and Well-being*, disponibile nel sito della Commissione; di interesse anche il rapporto della Commissione CMEPSP (Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress), creata all'inizio del 2008 dal governo francese sotto il coordinamento dei premi Nobel Joseph Stiglitz, Amartya Sen e dell'economista Jean-Paul Fitoussi. Il rapporto della Commissione e altra documentazione è disponibile nel sito www.stiglitz-sen-fitoussi.fr

² Il Comitato nasce dall'Accordo di collaborazione istituzionale tra il CNEL e l'ISTAT, firmato il 20 aprile 2011, che è finalizzato a «sviluppare una definizione condivisa del progresso della società italiana, esplicitando gli ambiti economici, sociali e ambientali di maggior rilievo (...) per il benessere dei cittadini, selezionando e diffondendo un set di indicatori di elevata qualità statistica rappresentativi dei diversi domini» (art. 1 dell'Accordo). Il Comitato di indirizzo, creato per perseguire tali obiettivi, comprende membri designati dal CNEL e dall'ISTAT, oltre che da rappresentanze della società civile. I due coordinatori sono stati la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, in rappresentanza del CNEL, e la dott.ssa Linda Laura Sabbadini, in rappresentanza dell'ISTAT. Il Comitato ha prodotto, allo stato attuale, un insieme di indicatori, disponibili nel sito www.misuredelbenessere.it, e le pubblicazioni *BES 2013*, *BES 2014*, *BES 2015* e *BES 2016*, reperibili sempre sul sito

e sostenibile) italiano. Infatti, il quadro di riferimento adottato è tra i più ambiziosi a livello internazionale, proponendosi di «misurare non solo il livello di benessere attraverso l'analisi degli aspetti rilevanti della qualità della vita dei cittadini ma anche la sua l'equità in termini di distribuzione delle determinanti del benessere tra soggetti sociali e la sua sostenibilità» (*Rapporto BES 2015*). Lo scopo degli indicatori elaborati non è quindi solo la misura del livello di benessere, ma anche di valutare, con misure non uniche e non esclusive, i differenziali economico-sociali tra regioni e circoscrizioni.

Tale approccio appare ad avviso della SVIMEZ particolarmente utile per comprendere le trasformazioni in atto nell'economia e nella società italiana nel decennio successivo alla crisi del 2008.

1. I differenziali economici e sociali tra i territori italiani

I limiti di un approccio di analisi alle dinamiche del Paese ristretto ai solo indicatori economici hanno condotto anche la nostra Associazione ad ampliare l'analisi del rapporto annuale che dal 2018 ha preso il nome di Rapporto sull'economia e la società del Mezzogiorno, introducendo quindi un esplicito riferimento alla "società". Si tratta in realtà del riconoscimento di un'estensione dei campi di analisi della nostra Associazione in atto ormai da molti anni, anche alla luce delle profonde trasformazioni intervenute nel tessuto economico e sociale italiano e meridionale a seguito della grave crisi recessiva del periodo 2008-2014. Le dinamiche demografiche con i rilevanti fenomeni migratori, la crescita delle diseguaglianze interne e il conseguente ampliamento delle aree di povertà, i divari nell'offerta di servizi, insieme alle trasformazioni del sistema formativo ed universitario, sono temi che hanno assunto nel corso degli anni una maggiore centralità nelle analisi della SVIMEZ, sia nello sforzo di quantificazione di tali fenomeni sia nello studio delle profonde interrelazioni con la dinamica e le prospettive di sviluppo dell'area.

La recessione, protrattasi per quasi un decennio con un'intensità paragonabile solo a quella dei primi anni trenta del Novecento, e i profondi cambiamenti nei sistemi economici e sociali, hanno cambiato radicalmente l'assetto delle classi sociali e redistribuito il dividendo dello sviluppo economico intaccando gravemente i livelli di giustizia sociale e l'equità nella distribuzione dei redditi. In questo quadro generale del Paese, nel Sud, in particolare, si sono aperte ferite profonde, in termini di reddito e di occupazione, con l'aggravante di un ulteriore ampliamento delle già rilevanti disuguaglianze interne.

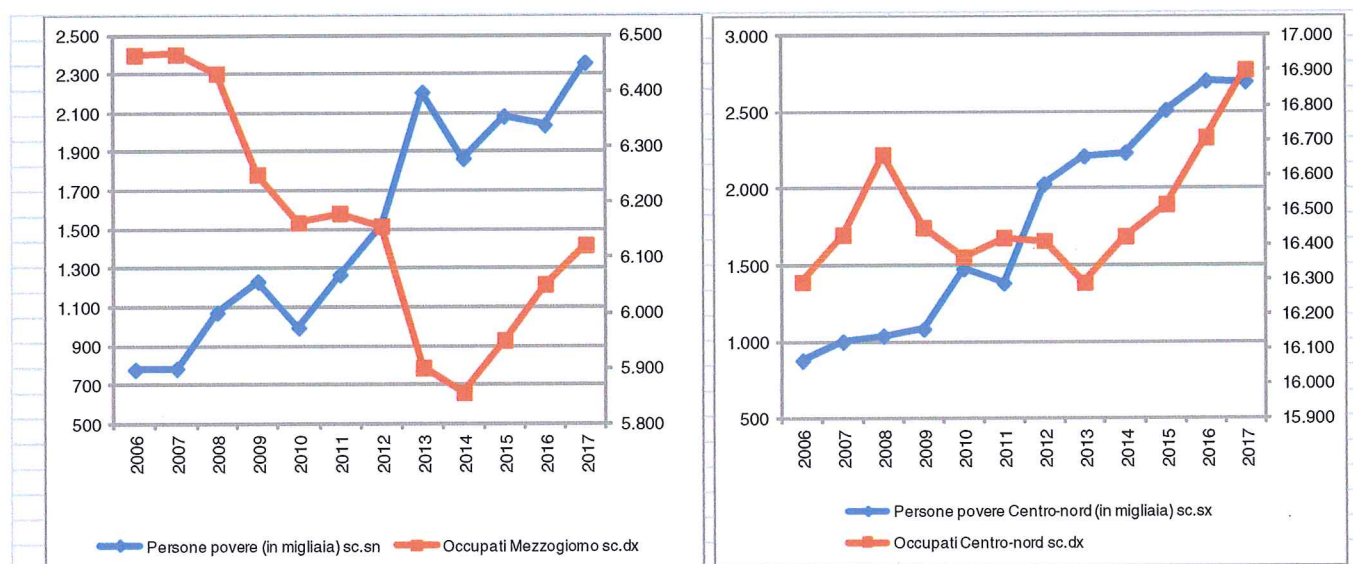
Nel Mezzogiorno negli ultimi anni si delinea, inoltre, una netta cesura tra la dinamica economica che, seppur con rallentamento nel 2018, ha mostrato segni di ripresa dopo la crisi evidenziando un tessuto di imprese (anche se sempre più piccolo) che sta cogliendo le sfide competitive internazionali, e una dinamica sociale che, invece, tende ad escludere una quota crescente di cittadini dal mercato del lavoro e dal sistema tradizionale di *welfare*, ampliando le sacche di povertà e di disagio a nuove fasce della popolazione.

La ripresa economica non sembra aver inciso sui livelli di povertà che aumentano ancora nel 2017 dopo la sostanziale stabilità dell'anno precedente. Da valori di poco superiori a 1,5 milioni nella prima metà degli anni Duemila le persone in povertà assoluta sono salite nel 2017 poco sopra i 5 milioni, di cui quasi 2,4 milioni nel solo Mezzogiorno (8,4% dell'intera popolazione in Italia e l'11,4% al Sud)

Come emerge dalla figura 1 viene meno negli ultimi anni, in particolare nel Mezzogiorno la correlazione inversa tra occupati e persone in condizione di povertà. L'incidenza della povertà assoluta aumenta nel Mezzogiorno soprattutto per il peggioramento registrato nelle aree metropolitane (da 5,8% a 10,1%) e nei comuni più piccoli fino a 50 mila abitanti (da 7,8% del 2016 a 9,8). Si conferma dunque una polarizzazione dell'area di povertà nelle periferie dei grandi centri urbani e nelle aree interne del Mezzogiorno. Le famiglie in povertà assoluta nel 2016 erano 700 mila nel Mezzogiorno, sono divenute 845 mila nel 2017,

l'incidenza sul totale delle famiglie dell'area è passata dall'8,5% al 10,3%, valore circa doppio di quello del Nord (5,4%). La povertà riguarda sempre più i giovani, che come abbiamo visto scontano la difficoltà di entrare sul mercato del lavoro: la quota di famiglie in povertà assoluta raggiunge nel caso di capo famiglia under 35 anni il 14,8%, 4 punti in più del 2014.

Fig. 1. *Andamento delle persone in condizione di povertà e degli occupati nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord (2006 - 2017). Valori assoluti in migliaia*



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

2. Gli indicatori BES nella Relazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nel 2016 vi è stato un profondo cambiamento nel ruolo di questi indicatori, che sono passati da semplici misuratori del benessere a strumenti di policy. Infatti la L. 163/2016, ha previsto l'adozione di indicatori di benessere equo e sostenibile nell'ambito della programmazione di finanza pubblica. La legge prevede che, in un apposito allegato del Documento di economia e finanza (DEF), vengano riportati i valori degli indicatori di benessere equo e sostenibile

nell'ultimo triennio, insieme alle previsioni sull'andamento degli stessi nel periodo di riferimento del DEF, anche sulla base della manovra di bilancio e del Programma nazionale di riforma (PNR). Inoltre, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) è tenuto a presentare una relazione alle Camere entro il 15 febbraio, che mostri l'andamento degli indicatori in base agli effetti determinati dalla Legge di Bilancio per il triennio in corso. Quindi l'uso degli indicatori viene mirato anche alla valutazione generale dell'azione di governo, e finalizzato all'attuazione e al monitoraggio di specifiche politiche pubbliche.

La legge prevede inoltre che gli indicatori di benessere equo e sostenibile siano selezionati, sulla base dell'esperienza e quindi della letteratura nazionale e internazionale, da un apposito Comitato, presieduto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (o da un suo delegato) e composto dal Presidente dell'ISTAT e dal Governatore della Banca d'Italia (o loro delegati) e da due esperti, e siano adottati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

L'Italia è quindi il primo paese dell'Unione europea e del G7 a inserire il benessere e i suoi indicatori direttamente nella programmazione economica. Il Governo italiano è tenuto non solo a presentare l'evoluzione delle più rilevanti dimensioni del benessere nell'ultimo triennio, ma anche a valutare in maniera sistematica l'impatto nel triennio delle politiche programmate su tali indicatori. Attraverso il confronto delle esperienze nazionali e internazionali sul tema e assegnandosi i criteri guida della sensibilità alle scelte politiche, della parsimonia, della fattibilità e della tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali, il Comitato ha selezionato 12 indicatori di benessere equo e sostenibile che, come richiesto dalla legge 163/2016, ha proposto al Ministro dell'Economia e delle Finanze per la successiva adozione tramite decreto.

Sicuramente lo sforzo fatto da parte del Comitato è lodevole e la scelta degli indicatori obbedisce a criteri di della parsimonia, della fattibilità e della tempestività.

Il miglioramento ulteriore di tale documentazione dovrebbe seguire le seguenti indicazioni³: 1) il confronto dei 12 indicatori selezionati con gli obiettivi della Strategia Europa 2020 e con quelli dell'Agenda 2030, che rappresentano comunque impegni assunti dall'Italia e che quindi dovrebbero essere coordinati con gli indicatori di benessere, indica che tale coordinamento è parziale, e che vi sono molte differenze sia rispetto ai domini considerati, sia rispetto alla scelta degli indicatori; 2) passare dalla rilevazione di alcuni indicatori alla costruzione di previsioni programmatiche di questi indicatori per tre anni con le politiche di bilancio, assumendosi un impegno politico su queste previsioni, paragonabile a quello sull'evoluzione delle variabili macroeconomiche, richiede impegno e capacità molto complesse, sia per la mancanza di una esperienza pregressa, sia per la presenza di notevoli elementi di indeterminatezza, sia infine, come nota l'Ufficio parlamentare di bilancio, per la mancanza in genere nel DEF di informazioni relative alla composizione della manovra di bilancio e sulle singole misure che si intende adottare in autunno; 3) lo stesso Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile riconosce che i criteri adottati (in particolare la fattibilità) non consentono di arrivare a una copertura esauriente dei vari campi del benessere, anche rispetto ai domini del BES elaborato dall'ISTAT. In particolare, appare controversa la scelta di escludere gli ambiti relativi a ricerca e innovazione e, soprattutto, alla qualità dei servizi. Si tratta di due dimensioni con implicazioni importanti sul benessere e sulle quali l'Italia deve recuperare il divario con l'Europa.

Infine, un punto essenziale riguarda a nostro avviso l'uso di indicatori aggregati per il Paese: in presenza di profondi divari territoriali nei livelli di benessere, oltre che di reddito, come spesso segnalato dalla SVIMEZ, tali indicatori dovrebbero essere disaggregati anche a livello regionale o almeno per

³ Si veda per questo anche «Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame dello Schema di decreto ministeriale recante individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile (Atto n. 428)», Ufficio parlamentare di bilancio, 26 luglio 2017

circoscrizioni.

Nelle figure in allegato si presenta la dinamica tra il 2004 e il 2017 degli indicatori selezionati per ripartizione territoriale. Tali grafici evidenziano con chiarezza l'intensità dei divari territoriali in tutti gli indicatori selezionati sia con riferimento a variabili connesse allo sviluppo economico e produttivo (Reddito, partecipazione al mercato del lavoro), sia quelli connessi alla qualità della vita (speranza di vita, eccesso di spesa). Anche in termini dinamici, gli indicatori presentano alcune differenze, a volte anche significative, tra le diverse ripartizioni del Paese.

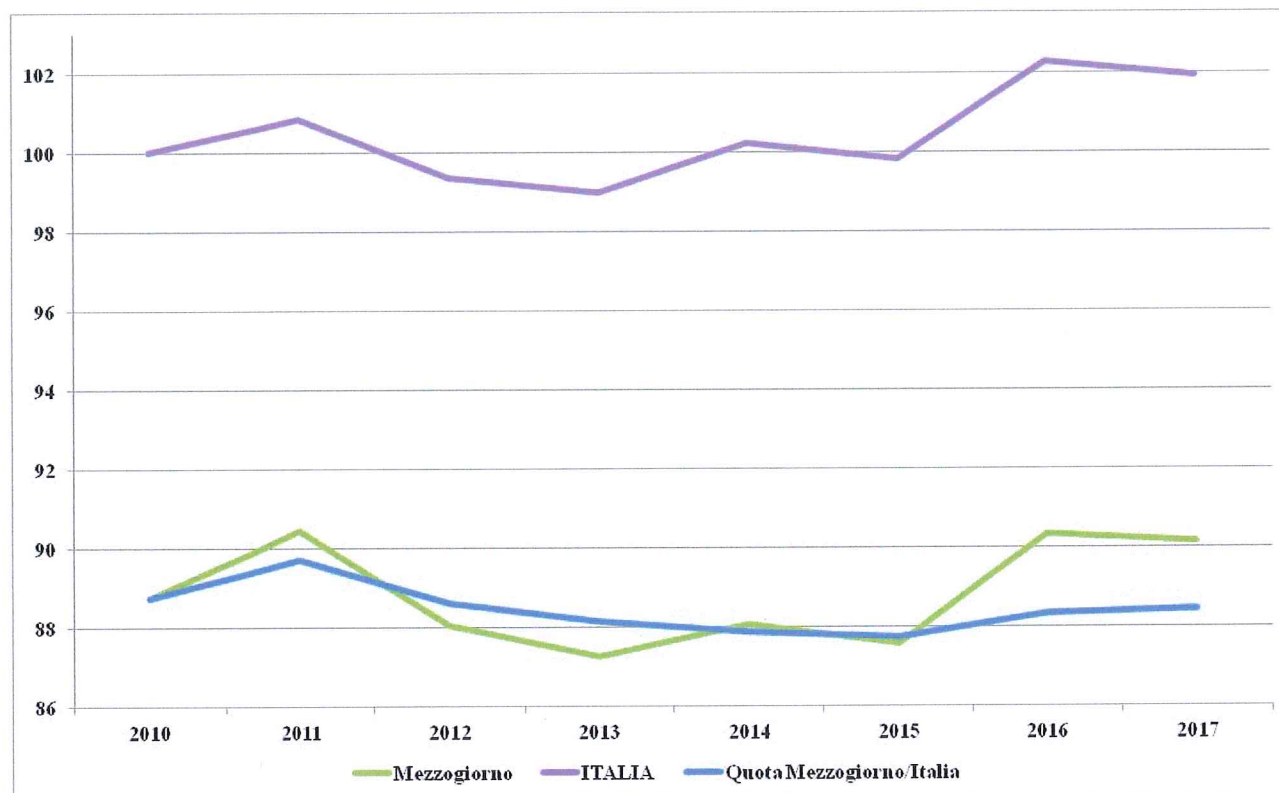
Alla luce di queste considerazioni, si sottolinea come il processo in atto di ampliamento e perfezionamento degli indicatori sia indispensabile per aumentarne l'efficacia nel loro utilizzo. In particolare occorre tenere presente i rischi derivanti da obiettivi di policy inevitabilmente parziali, non necessariamente accettati da tutti (come il PIL) e plausibilmente soggetti a cambiamenti con il mutare delle coalizioni di Governo; dall'altra, si rischia di indirizzare le politiche su obiettivi necessariamente incompleti e circoscritti, con rischi di distorsioni e perdita di efficienza nell'azione di Governo; infine la difficoltà di collegare l'azione della politica a molti di questi indicatori può rendere l'esercizio previsivo di importanza limitata. Parte di queste critiche potrebbero essere superate se si riuscisse ad integrare il set di indicatori con un indice sintetico, media ponderata di più dimensioni, ad esempio sulla base del set proposto dall'ISTAT per il BES, che quindi ridurrebbe le distorsioni inevitabilmente legate alla definizione di alcuni indicatori-obiettivo.

La SVIMEZ, sulla base degli indicatori del BES prodotti dall'ISTAT, ha negli anni passati costruito delle misure dei differenziali di benessere tra Mezzogiorno e resto del Paese, sia per i diversi domini, sia a livello aggregato, confrontando i risultati ottenuti con quelli desumibili utilizzando solo misure economiche. A partire dall'edizione 2015, il Rapporto BES calcola anche delle misure sintetiche di misura dell'andamento complessivo dei diversi domini.

Queste consentono l'aggregazione dei singoli indicatori che compongono un dominio in un unico valore. La sintesi è utile per rendere più agevoli il confronto e l'analisi dei fenomeni osservati. Manca invece un indice aggregato, per paese e per circoscrizioni, che sintetizza l'informazione relativa a più domini.

La SVIMEZ ha calcolato per il BES 2018 una misura dei divari tra Mezzogiorno e Italia. Una misura del differenziale di benessere calcolata sui nuovi dati⁴, con anno di riferimento 2017, indica che, come atteso, il valore dell'indicatore di benessere per il Mezzogiorno è pari all' 88% di quello nazionale, corrispondente a un gap pari al 12%, un terzo circa di quello misurato per quell'anno in termini di prodotto pro capite (-33,8%). L'aspetto interessante è che, calcolato nel periodo 2010-2017, ovvero negli anni di crisi, l'indicatore presenta per il Mezzogiorno una lieve diminuzione (era nel 2010 l'88,8 % di quello nazionale). Come mostra la Fig. 1, vi è stato quindi un lieve peggioramento relativo del benessere del Mezzogiorno durante la crisi, come è testimoniato anche da numerosi indicatori raccolti dall'ISTAT.

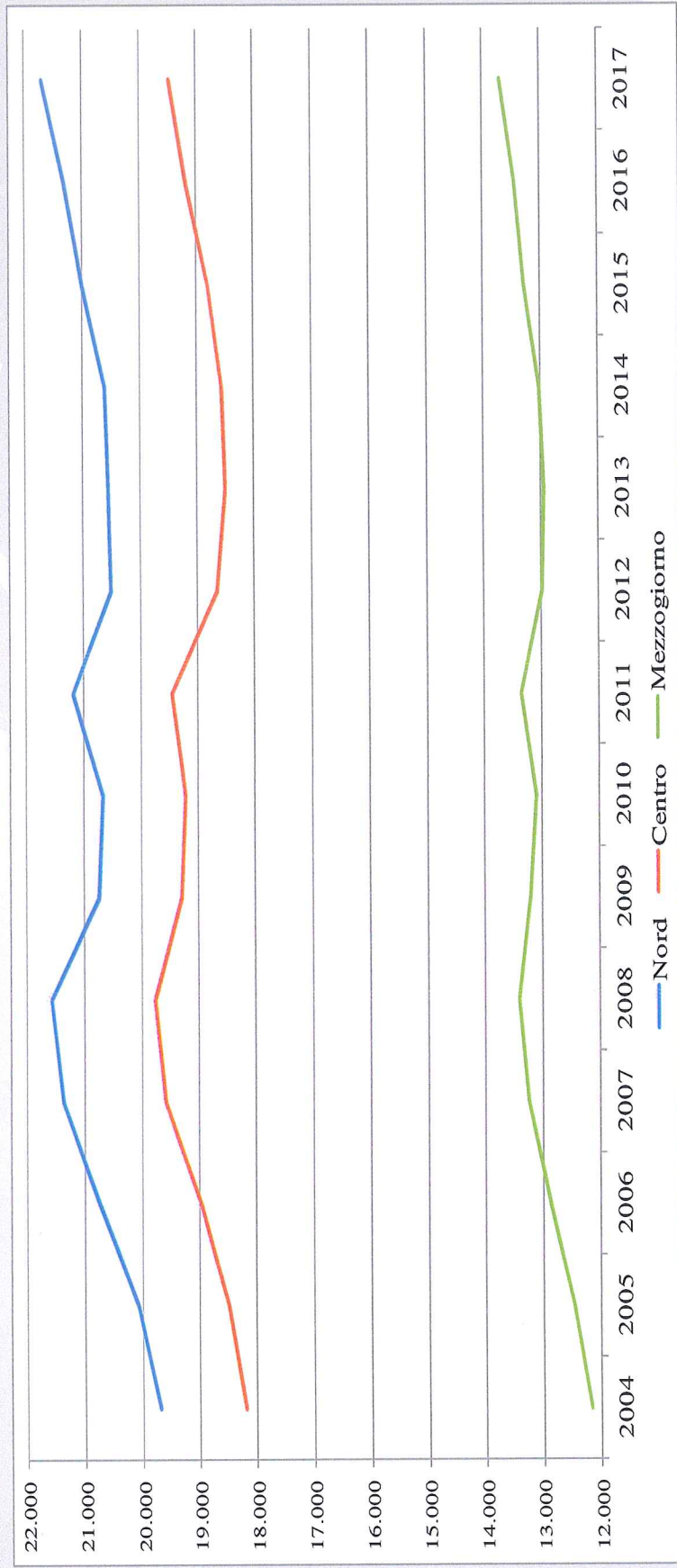
⁴ La misura è stata calcolata come media semplice degli indicatori compositi disponibile calcolati dall'ISTAT per 7 dei 12 domini del BES (sono stati esclusi quattro ambiti di contesto, quali Politica e istituzioni, Ricerca e innovazione, Paesaggio e patrimonio culturale, Qualità dei servizi) e Benessere soggettivo, quest'ultimo non disponibile per il 2017

FIG. 2. *Indicatore sintetico di Benessere (numeri indici: 2010 = 100)*

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT

ALLEGATO

Fig. 1. Reddito medio disponibile pro capite (in euro)



**Audizione SVIMEZ
Roma, 2 aprile 2019**

Fig. 2. Indice di disuguaglianza del reddito disponibile

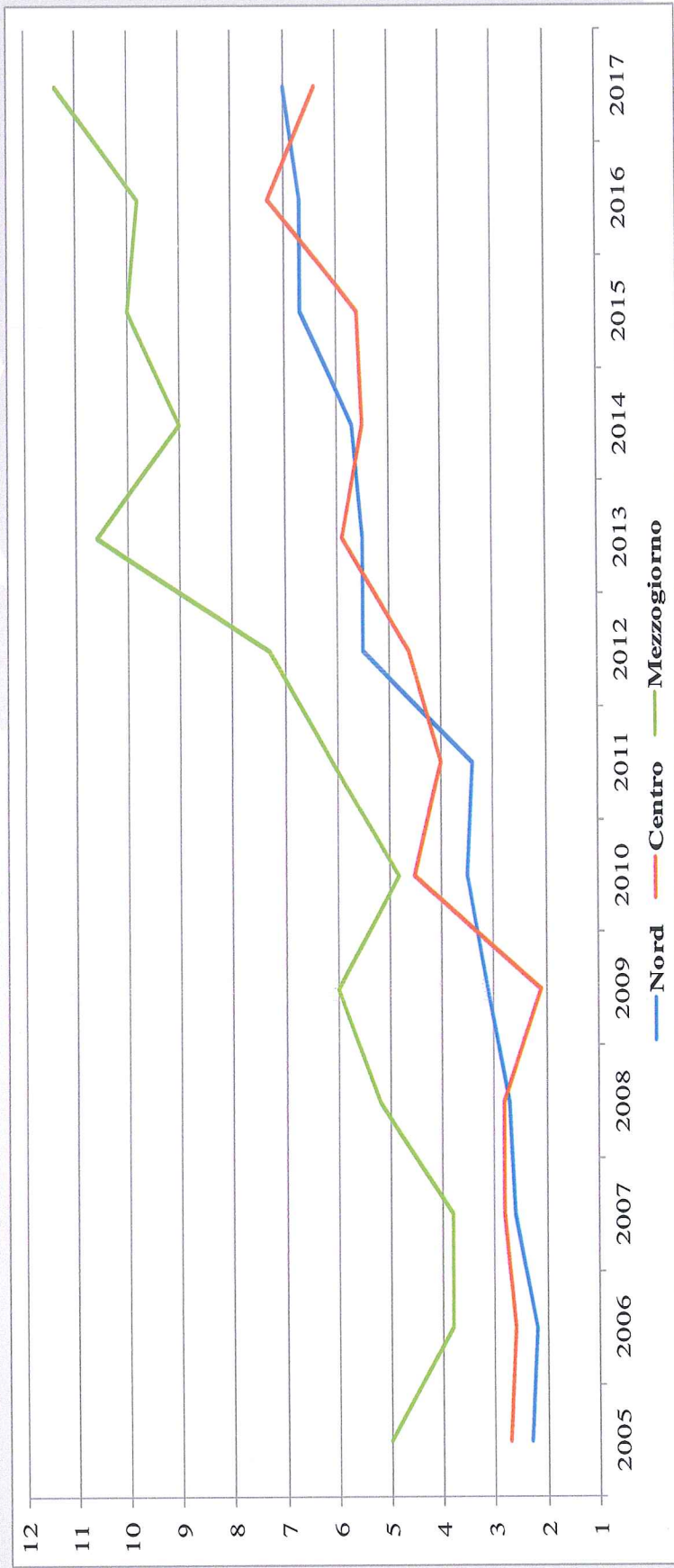


Rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% della popolazione con il più basso reddito.



**Audizione SVIMEZ
Roma, 2 aprile 2019**

Fig. 3. Indice di povertà assoluta. Valori %



% di persone appartenenti a famiglie con una spesa complessiva per consumi pari o al di sotto del valore soglia di povertà assoluta, sul totale delle persone residenti



**Audizione SVIMEZ
Roma, 2 aprile 2019**

Fig. 4. Speranza di vita in buona salute alla nascita (in anni)

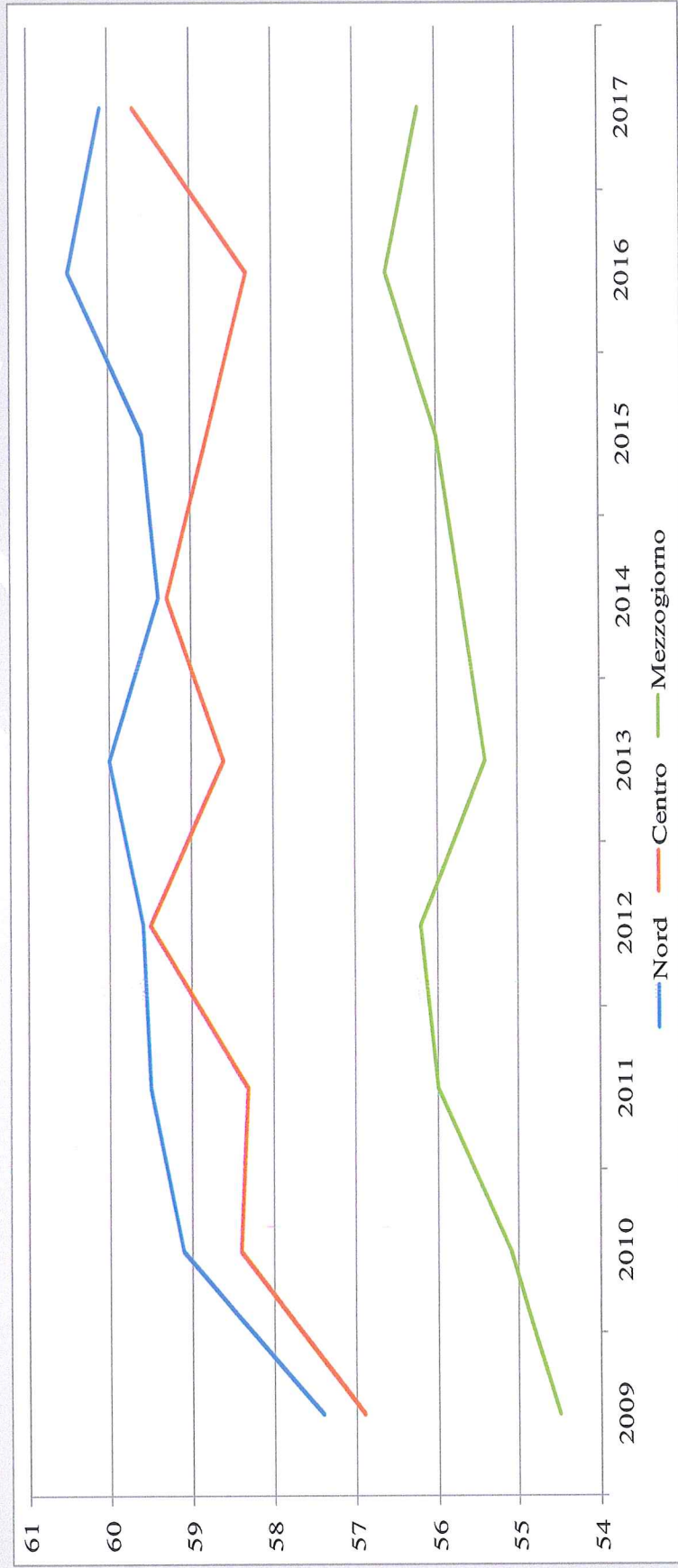
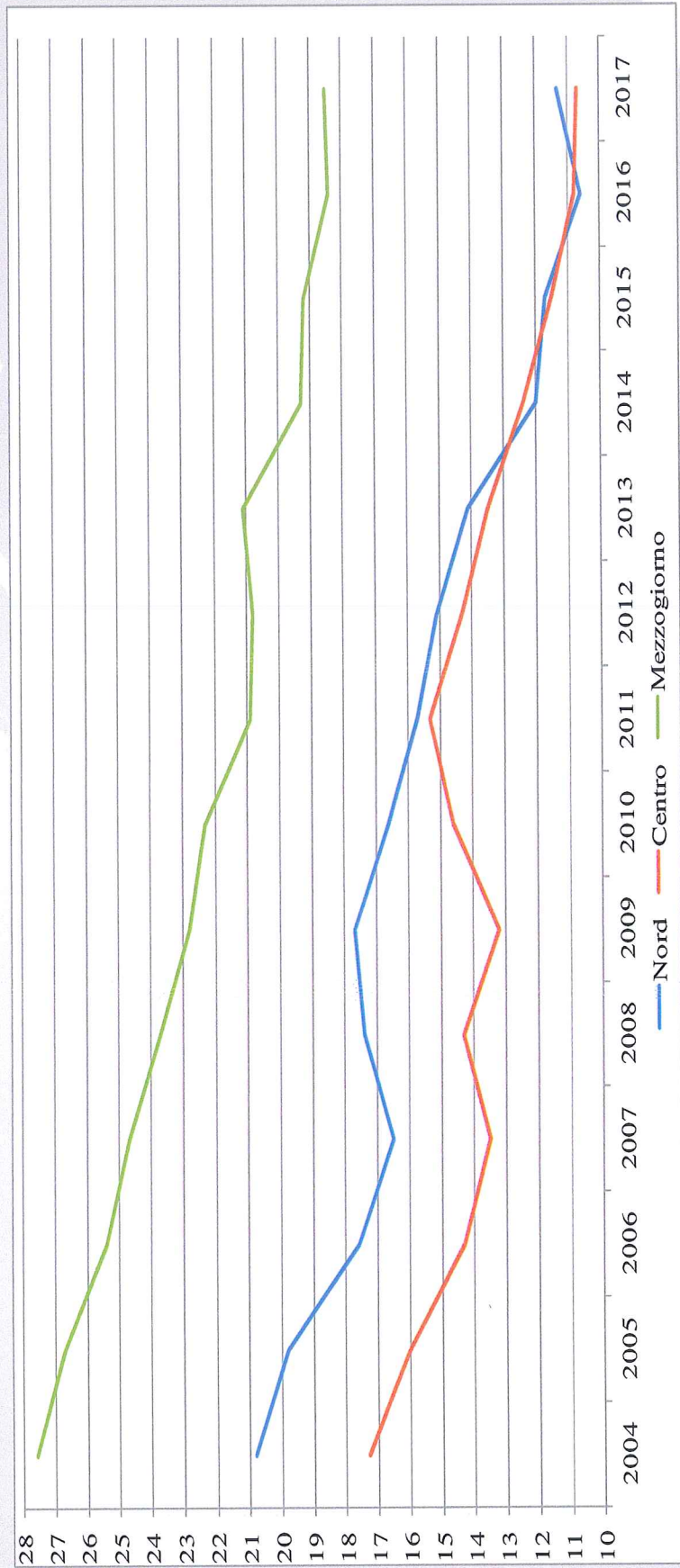


Fig. 5. Eccesso di peso. Valori %



**Audizione SVIMEZ
Roma, 2 aprile 2019**

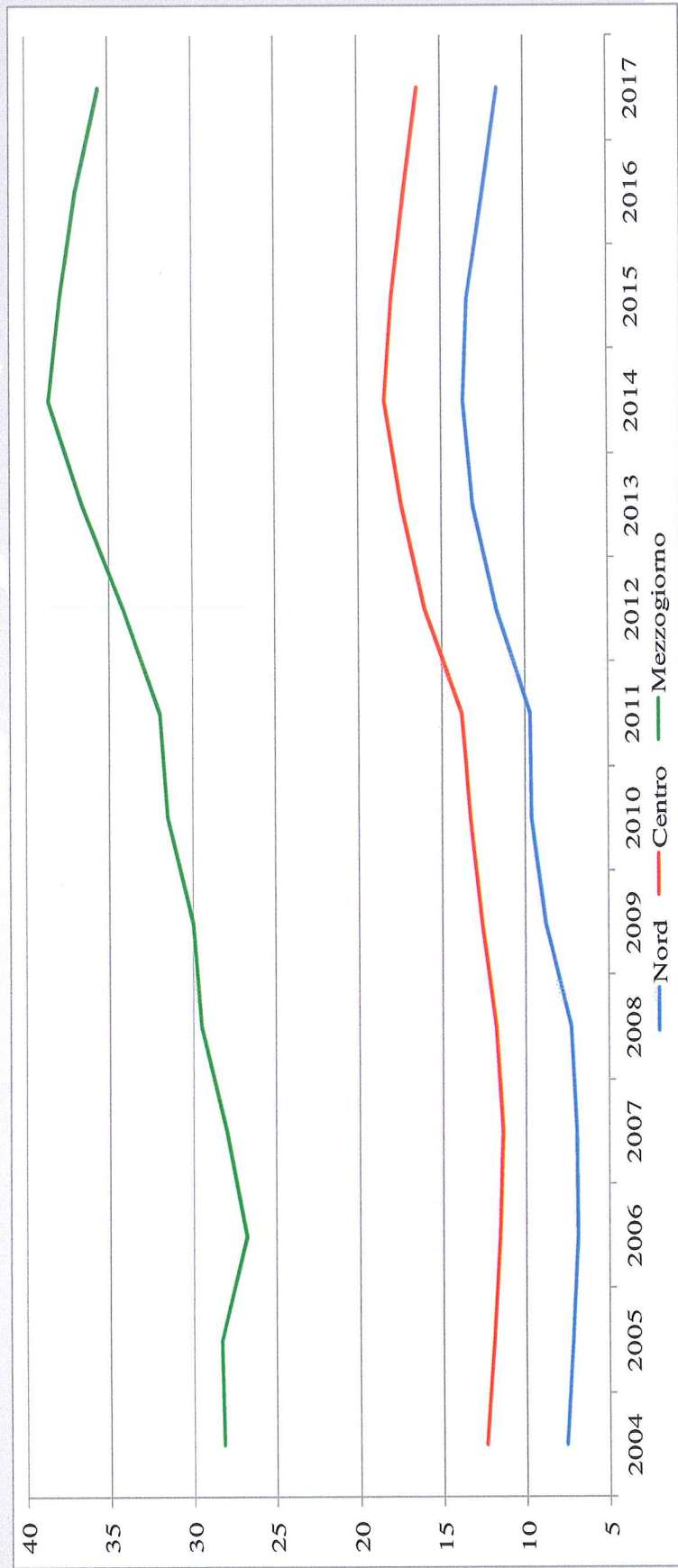
Fig. 6. Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione. Valori %



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

**Audizione SVIMEZ
Roma, 2 aprile 2019**

Fig. 7. Tasso di mancata partecipazione al lavoro. Valori %



**Audizione SVIMEZ
Roma, 2 aprile 2019**

Fig. 8. Rapporto tra tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli. Valori %



Fig. 9. Indice di efficienza della giustizia civile (in giorni)

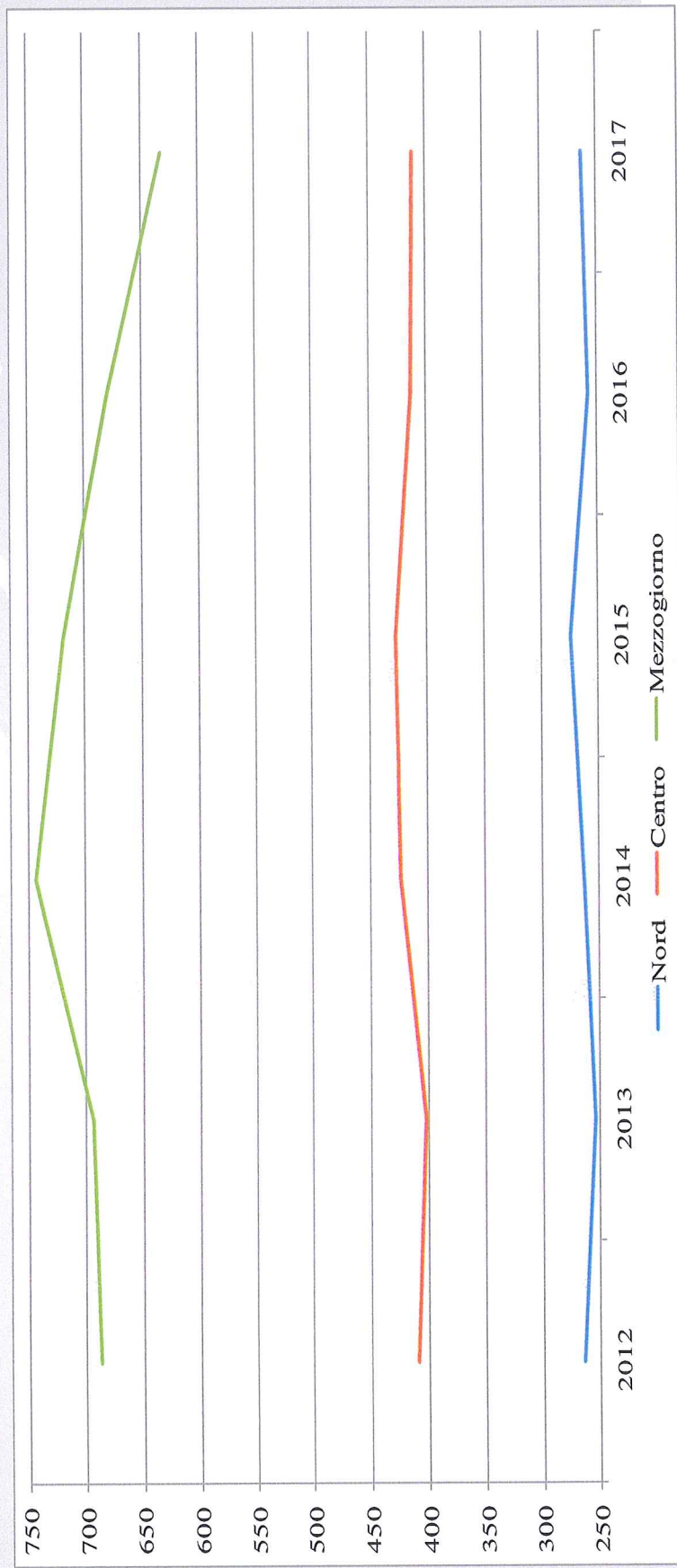


Fig. 10. Indice di abusivismo edilizio. Valori %

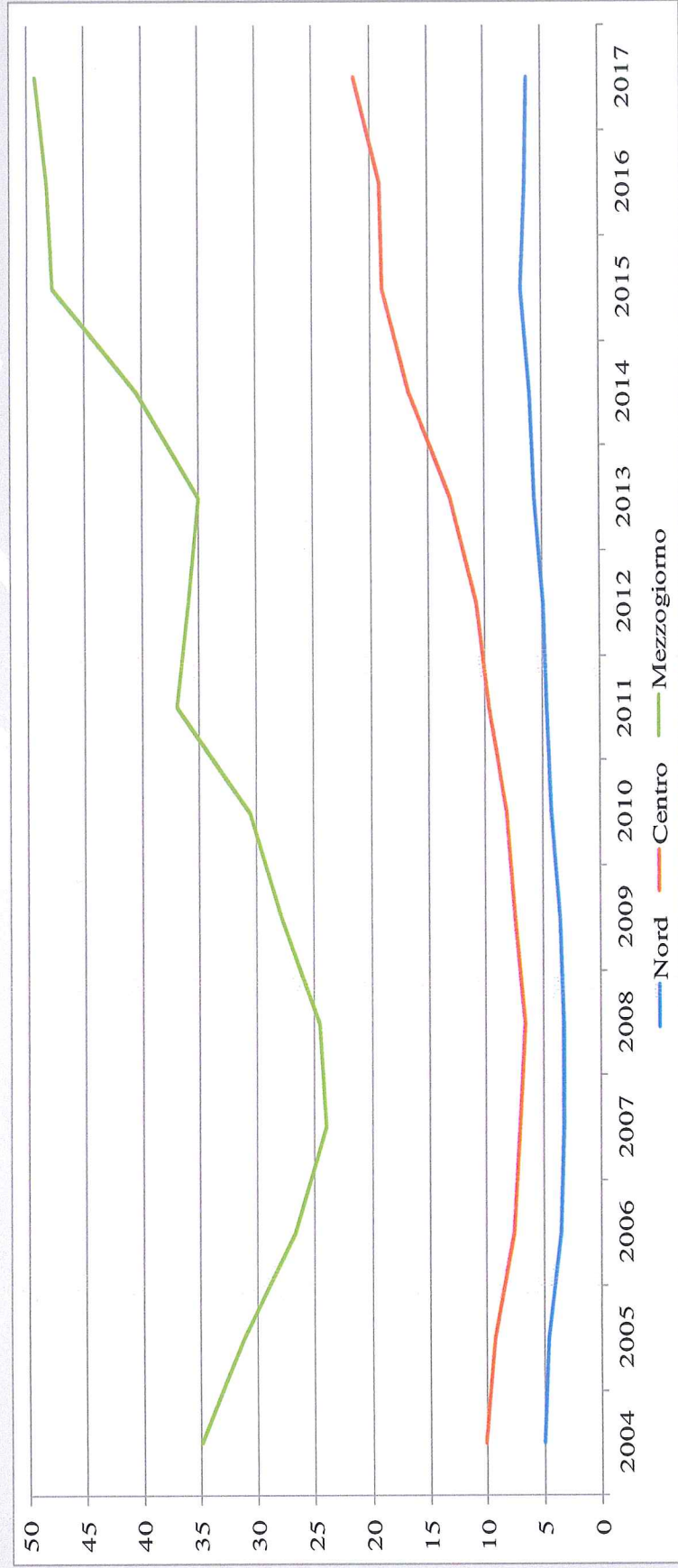
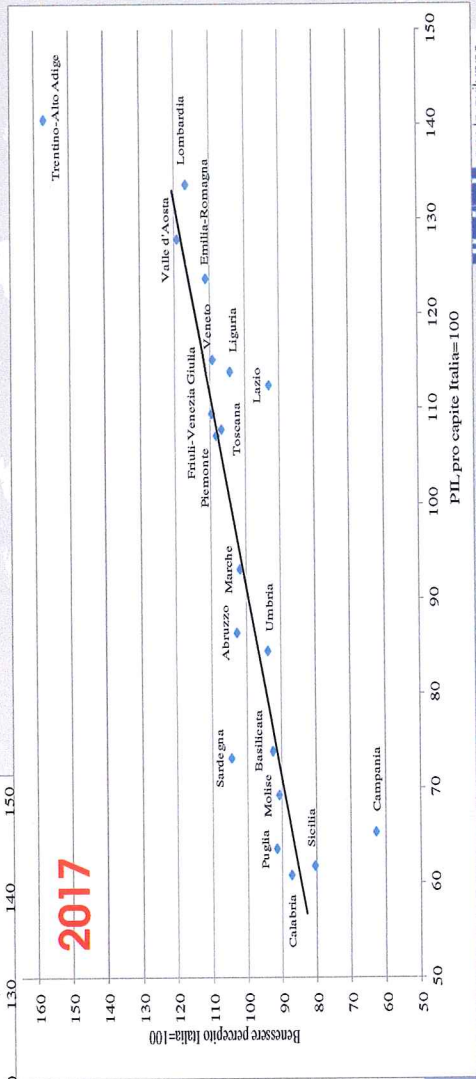


Fig. 11. Relazione tra PIL pro capite e benessere percepito per regione (dati al 2012 e 2017)



**Audizione SVIMEZ
Roma, 2 aprile 2019**



per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno