

Sintesi e commento Relazione Mef sugli indicatori di benessere equo e sostenibile 2021

(11 marzo 2021)

Per la Redazione - Serena Moriondo
2 aprile 2021





Relazione sugli Indicatori
di Benessere Equo
e Sostenibile



2021

Il documento, di 156 pagine, si sviluppa in TRE CAPITOLI:

- ▶ **sintesi del Rapporto**
- ▶ **la legge di Bilancio 2021-2023:
misure rilevanti per il BES**
- ▶ **l'andamento degli indicatori BES**

con focus, tavole e figure e 4 allegati:

All. I: Le misure della legge di Bilancio 2021

All. II: Il modello previsionale della povertà assoluta

All. III: Il modello provvisionale della speranza di vita in buona salute alla nascita

All. IV: Le immatricolazioni di autoveicoli a basse emissioni in Italia tra incentivi nazionali, norme europee e italiane

La Relazione BES, la quarta dopo quelle del 2018, 2019 e 2020 , analizza l'evoluzione degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile sulla base degli effetti dell'ultima legge di Bilancio, al fine di evidenziare il rapporto tra le politiche pubbliche e il benessere, non solo in termini economici.

Con l'acronimo BES si intende:

BENESSERE, come analisi multidimensionale degli aspetti rilevanti della qualità della vita dei cittadini;

EQUO, per l'attenzione che si pone alla distribuzione delle determinanti del benessere tra soggetti sociali;

SOSTENIBILE, a garanzia dello stesso benessere anche per le generazioni future.

Sintesi del Rapporto (p.1-8)

Nel **Capitolo I**, riporta l'elenco dei dodici indicatori BES ed espone una sintesi del contenuto della Relazione 2021.

La legge di Bilancio 2021-2023: misure rilevanti per il BES (p.9-42)

Nel **Capitolo II** vengono descritte le misure introdotte dalla Legge di Bilancio 2021 con particolare riferimento agli otto domini del benessere entro cui rientrano i dodici indicatori BES, oltre due approfondimenti dedicati alle misure della Legge di Bilancio (LdB) volte a ridurre le disparità territoriali e la disuguaglianza di genere nonché un focus di raccordo tra il contenuto della LdB e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

L'andamento degli indicatori BES (p.43-122)

Nel **Capitolo III** a ciascun indicatore BES è dedicato un paragrafo che include un'analisi statistica descrittiva e, per gli indicatori per cui è attualmente possibile effettuare delle previsioni, da quest'anno si è aggiunta l'aspettativa di vita in buona salute alla nascita, l'andamento nel periodo 2020-2023.

All'interno del Capitolo III sono inclusi tre approfondimenti dedicati rispettivamente al Reddito di Cittadinanza nel biennio 2019-2020, all'indagine ISTAT sugli "Aspetti della Vita Quotidiana", agli interventi per fronteggiare l'emergenza sanitaria nel contesto dell'attività giudiziaria. Infine, per alcuni indicatori, è evidenziata un'analisi dei dati rilevati a livello regionale dalla quale emergono le peculiarità territoriali.

I risultati in breve:

- 1. Reddito medio disponibile aggiustato procapite:** nel corso del 2019 è proseguita la fase espansiva (+1,1%) avviata nel 2014; tuttavia con le conseguenze della pandemia si stima un calo di 2,3 punti percentuali nel corso del 2020 (da 22.953 a 22.425). Dal 2021, grazie ad un più favorevole contesto economico, si prevede un graduale recupero dell'indicatore.
 - 2. Indice di disuguaglianza del reddito disponibile:** il rapporto tra il 20% della popolazione con il più alto reddito e il 20% con il più basso dal 2005 al 2019 è passato da 5,4 a 5,9. Nel 2019 le regioni che si caratterizzano per una più elevata disuguaglianza, appartengono tutte al Mezzogiorno, ad esclusione del Lazio; quelle con la disuguaglianza più bassa, al Nord-est e al Centro, con l'eccezione della Valle d'Aosta.
-

- 3. Indice di povertà assoluta.** Dal 2007 il tasso di povertà assoluta ha registrato una tendenza al rialzo, che ha rallentato tra 2013 e 2014 e nel 2019. Secondo la stima provvisoria del 2019 il 7,7% della popolazione si trova in questa condizione. I divari tra le varie aree del Paese continuano a essere ampi e a favore del Centro-Nord.
 - 4. Speranza di vita in buona salute alla nascita.** Tra il 2009 e il 2019 si è registrato un aumento cumulato del numero di anni in buona salute pari a 2,2 anni. Nel 2019 il numero di anni da vivere in buona salute attesi alla nascita, dopo un biennio di lieve peggioramento, presenta un lieve incremento (58.6). C'è sistematicamente una disparità a favore dei maschi di circa 2,2 anni, perché la statistica ci dice che le donne vivono più a lungo, ma si ammalano prima. Nel 2020 la contrazione dell'indicatore è stimata simile tra i due generi, rispettivamente -2,2 anni per i maschi e -2,3 anni per le femmine.
 - 5. Eccesso di peso.** La variazione cumulata tra l'anno 2016 e il 2019 dell'eccesso di peso è pari a +0,1%. La mappatura del fenomeno evidenzia come l'eccesso di peso sia prevalente nelle regioni del Sud, dove si registrano valori più elevati in termini assoluti e progressi meno marcati nel periodo 2014-2019 (ad esclusione della Basilicata dove si è osservato un aumento). L'unica eccezione in positivo è rappresentata dalla Campania, la quale figura tra le cinque regioni con la migliore performance in termini di riduzione dell'indicatore nel periodo considerato.
 - 6. Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione.** Dopo due anni consecutivi durante i quali si è osservato un lieve aumento del numero di persone di 18-24 anni che hanno conseguito solo la licenza media e che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione, nel 2019 si è registrata un miglioramento dell'indicatore (-1,0 %) rispetto al 2018 (passando dal 22,1% del 2005 al 13,5% del 2019). Nel 2019 le regioni che si caratterizzano per un maggiore abbandono dei sistemi di istruzione e formazione, appartengono tutte al Mezzogiorno, quelle meno abbandoni precoci al Nord-est e al Centro.
 - 7. Tasso di mancata partecipazione al lavoro (Tmp).** Dopo un progressivo aumento dal 2005 al 2014, ha cominciato a ridursi nel 2019 (10,0%), tornando a un valore più basso di quello del 2012 (10,7%). Dalla scomposizione per genere emerge che nel 2019 sia per le femmine che per i maschi si registra un miglioramento. Tali andamenti hanno generato una progressiva contrazione del gap uomini-donne che si è attestato nel 2019 a 6,7 punti percentuali. Nel 2019 le regioni che si caratterizzano per un più elevato TMP appartengono tutte al Sud. Le
-

previsioni per gli anni 2020-2023 indicano che la prolungata fase di miglioramento dell'indicatore si interrompe a causa dell'ampia contrazione dell'attività economica prodotta dai necessari interventi di contenimento della pandemia.

- 8. Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne di 25-49 anni senza figli.** È un misuratore della efficacia delle pratiche di conciliazione casa – lavoro per le donne. Dal 69,7% del 2005 ha toccato il punto più positivo nel 2015 (77,8% per poi ridiscendere al 74,3% nel 2019 a dimostrazione che, soprattutto, le giovani madri tra i 25 e i 34 anni, hanno difficoltà a mantenere un'attività lavorativa con figli ancora piccoli. L'evoluzione dell'occupazione relativa delle madri nelle regioni vede il valore più elevato nelle regioni del Nord-Ovest (Piemonte e Valle d'Aosta) e al Centro (Abruzzo, Marche e Umbria), mentre le regioni meno virtuose sono prevalentemente nel Mezzogiorno, con l'eccezione del Trentino Alto- Adige.
 - 9. Indicatore di criminalità predatoria.** È basato sulla quantità di furti, borseggi e rapine. È calato da 14,8 vittime ogni mille abitanti nel 2005 a 16,4 nel 2019. : la stima provvisoria per il 2017 si ferma a 24,1. I furti in abitazione rappresentano la parte preponderante dell'indicatore seguita dalle vittime di borseggio e dalle vittime di rapine (nel 2019 rappresentano rispettivamente il 62,7 per cento, il 31,3 per cento e il 6,0 per cento dell'indicatore composito). La mappatura dell'incidenza dei reati predatori mostra una discreta variabilità tra i dati regionali: le peggiori performance sono collocate in Piemonte, Emilia Romagna, Toscana e Lazio. Nelle regioni del Mezzogiorno, ad eccezione della Campania, il fenomeno predatorio presenta un'incidenza relativamente bassa.
 - 10.Indice di efficienza della giustizia civile.** La durata media effettiva dei procedimenti, dopo essere salita da 461 giorni nel 2012 a 494 nel 2014, è calata a 420 nel 2019. Se si analizzano i dati secondo la ripartizione geografica emerge un quadro fortemente differenziato: 759,8 giorni della Basilicata e i 567,4 giorni rilevati in Campania; all'estremo opposto si collocano cinque regioni del Nord tra i 251,7 giorni della Liguria e i 170,8 giorni del Trentino-Alto Adige.
 - 11. Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti.** In progressivo calo da 10,3 tonnellate pro capite nel 2005 a 7,1 stimate nel 2019. Le misure restrittive adottate per contrastare il diffondersi della pandemia hanno avuto un impatto profondo sui consumi energetici nel 2020 e di conseguenza anche sulle emissioni. L'andamento delle emissioni nel periodo 2021-2023 si prevede che sarà
-

influenzato positivamente dagli specifici progetti che saranno adottati nell'ambito delle risorse destinate alla transizione ecologica.

12. Indice di abusivismo edilizio. Il numero di abitazioni abusive costruite nell'anno per 100 abitazioni legali è passato da 11,9 nel 2015 a 17,7% nel 2019. La mappatura del fenomeno evidenzia come l'abusivismo edilizio sia prevalente nelle regioni del Mezzogiorno (con valori compresi in un intervallo che varia tra il 35,5 e il 61,0%), ad eccezione della Sardegna (16,10-35,55). Le regioni più virtuose sono Valle d'Aosta, Piemonte, Emilia Romagna, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, con valori al di sotto del 5,8%.

Commento

I nuovi indicatori BES - introdotti con la L.163/2016 per programmare e misurare, oltre il PIL, l'efficacia delle politiche - rappresentano un passo importante per il nostro Paese. L'Italia, è bene ricordarlo, è stato il primo Paese nell'Unione europea e nel G7 ad aver introdotto gli obiettivi di benessere nella politica economica.

Scelta importante alla quale, a mio parere, non siamo stati conseguenti né nelle scelte politiche né nella programmazione degli interventi pubblici. Non a caso l'ASviS - alleanza della quale fa parte anche l'Associazione Nuove Ri-Generazioni - nel suo ultimo rapporto "Il PNRR, la legge di Bilancio 2021 e lo sviluppo sostenibile", ha sottolineato quanto sia urgente che:

- a) *si costituisca un ente pubblico di ricerca per gli studi sul futuro e la programmazione strategica, per effettuare ricerche sulle prevedibili evoluzioni dei fenomeni sociali, ambientali ed economici e valutare le loro implicazioni per le politiche pubbliche;*
- b) *si affidi all'Ufficio Parlamentare di Bilancio il compito di effettuare valutazioni quantitative sull'impatto sui 17 OSS dei principali documenti di programmazione e di bilancio, in linea con l'orientamento del Semestre europeo;*
- c) *venga realizzata una piattaforma di consultazione permanente della società civile per la valutazione trasversale dell'impatto dei provvedimenti legislativi sull'Agenda 2030.*

Aver dunque compreso quanto sia indispensabile superare il PIL come principale parametro in grado di misurare il progresso in termini di ricchezza e benessere di una società, dato che non necessariamente la crescita coincide con lo sviluppo sociale di un Paese, è un bene ma non è sufficiente. Siamo ancora distanti dall'assegnare un valore a tutti quegli altri aspetti, insieme alla ricchezza economica, che contribuiscono al

benessere e al progresso complessivo: dall'ambiente alla salute, dal lavoro di cura all'istruzione, ecc.

Come ho scritto in un recente articolo pubblicato sul sito dell'Associazione Nuove Ri-Generazioni, il rischio che queste Relazioni si configurino come una vetrina nella quale esporsi al pubblico senza però cambiare sostanzialmente le politiche, è alquanto realistico. Enrico Giovannini, tempo fa, riferendosi all'introduzione degli indicatori nel DEF, la definì con ragione *“un allegato con scarso impatto politico”*.

Il MEF sostiene che siano stati compiuti progressi evidenti dando una valutazione più positiva di quanto non si colga ad esempio, dalle parole di Laura Sabbadini direttrice centrale per gli studi e la valorizzazione tematica nell'area delle statistiche sociali e demografiche dell'Istat, che ha sottolineato come l'Italia si stia allontanando dall'Europa.

Come si può comprendere da una lettura approfondita del documento, il ministero illustra l'andamento dei 12 indicatori BES e proietta al 2023, con molte incertezze, le loro previsioni, offrendo un quadro utile ma con molti interrogativi ai quali non vi è risposta.

Quattro considerazioni:

- dalla Relazione si evince che l'evoluzione positiva del benessere complessivo della società italiana (fino al 2019) continua a basarsi su alcuni elementi:
 - il proseguimento del trend di crescita contenuta in alcuni domini, quali ad esempio l'istruzione e formazione, caratterizzati dalla costante riduzione degli abbandoni scolastici;
 - il progresso degli indicatori maggiormente legati alle dinamiche del ciclo economico, come il tasso di occupazione o il reddito disponibile a seguito di due crisi socio-economiche devastanti (2008-2012);
 - il ritorno di segnali positivi, dopo alcuni anni, per alcuni aspetti importanti del benessere, come, ad esempio, i tempi della giustizia o l'aumento della speranza di vita.

Questi e altri elementi (moderatamente positivi) subiscono un arresto nel 2020 a causa - si legge nella Relazione - dell'impatto della pandemia sulla salute, sul sistema produttivo, il lavoro e la riorganizzazione dell'offerta formativa tra sospensioni e DAD ma di cui, a metà marzo 2021 (data di pubblicazione della relazione MEF) non si ha ancora una rilevazione definitiva.

Questo aspetto, in un contesto già molto complesso, non solo impedisce al MEF di effettuare un esame compiuto dell'incidenza reale delle misure

attuata per il 2020 e di raffronto con il 2019, ma rende improbabile anche la previsione per il triennio successivo e, quindi, una corretta allocazione delle risorse nel PNRR.

- A tal proposito, la previsione dell'indice di disuguaglianza è sempre stata effettuata valutando l'impatto delle sole politiche fiscali, adottate per il periodo di riferimento (2020-2023), nell'ipotesi di invarianza della distribuzione e della struttura dei redditi rispetto a quella rilevata nell'ultimo anno in cui è disponibile la stima aggiornata dell'Istat, ovvero il 2019. Tuttavia, per quest'anno, a causa dello shock pandemico, l'evoluzione dei redditi e gli aggiustamenti della base dati differiscono in misura significativa da quelli dello scenario pre-crisi. Per questa ragione, per il solo anno 2020, il MEF ha preso in esame tre diversi scenari:
 - A. lo **scenario di base**, che analizza gli effetti delle misure fiscali nel 2020 sulla distribuzione dei redditi, **in assenza di pandemia**;
 - B. lo **scenario contrattuale**, che valuta gli effetti delle misure fiscali 2020 tenendo conto di tutti i provvedimenti di chiusura delle attività produttive adottati tra marzo e dicembre 2020 per limitare la diffusione del Covid-19, **in assenza delle misure di sostegno al reddito previste dal Governo**;
 - C. lo **scenario reale**, che valuta gli effetti congiunti della normativa fiscale 2020 e delle misure di sostegno al reddito adottate tra marzo e dicembre 2020 per contrastare gli effetti economici derivanti dalle restrizioni alle attività produttive.

Le considerazioni del MEF:

Nel caso A l'indicatore di disuguaglianza 2020 **sarebbe passato da 5,9 a 5,8**, con un lieve calo rispetto al 2019 (-0,1 punti). Questo andamento è legato principalmente all'entrata a regime del Reddito di cittadinanza che nel 2020 viene stabilizzato per l'intero anno, mentre nel 2019 era stato erogato solo per nove mesi. Il miglioramento dell'indice riflette in particolare la circostanza che la metà delle risorse risultanti dalla stima del RdC sono assorbite dai soggetti più poveri.

Nel caso B l'indice di disuguaglianza **sarebbe salito a 6,8**, con un aumento di 0,9 punti rispetto al 2019 e di 1 punto rispetto al 2020 in assenza di pandemia (scenario di base). Questa dinamica è legata alle perdite di reddito disponibile concentrate tra i soggetti della parte più povera della popolazione e tenuto conto che le restrizioni per arginare il diffondersi dei contagi hanno interessato per un periodo più prolungato settori produttivi, che impiegano tipicamente una forza

lavoro più precaria e intermittente, mediamente più giovane e con uno status di maggiore fragilità socio-economica già prima dell'inizio della pandemia.

Nel caso C, “scenario reale” sono state valutate le principali misure di sostegno al reddito adottate dal Governo tra marzo e dicembre 2020: la CIG per i lavoratori dipendenti, fino a un massimo di 10 mesi, e il blocco dei licenziamenti; il bonus di 600 euro per tutti i lavoratori autonomi (D.L. “Cura Italia”); il bonus di 1.000 euro per i professionisti (D.L. “Rilancio”); il contributo a fondo perduto per i lavoratori in proprio e i piccoli imprenditori (D.L. “Rilancio”, D.L. “Ristori”, “Ristori Bis”, “Ristori Ter”, “Ristori Quater”); il credito d'imposta per gli affitti di immobili ad uso non abitativo a favore dei lavoratori autonomi imprenditori (D.L. “Rilancio”, D.L. “Ristori” e successivi). In questo caso **l'indice di disuguaglianza si attesta al valore di 6,3**, (+0,5 rispetto scenario base). Nello scenario reale, l'indice di disuguaglianza torna sui livelli che si erano registrati nel 2015.

Le stime per il **triennio 2021-2023**, tengono conto solo degli effetti della normativa fiscale prevista sulla distribuzione del reddito che **non è previsto producano effetti significativi sull'indice di disuguaglianza** poiché influenzano solo marginalmente i redditi delle famiglie agli estremi della distribuzione.

Nel primo caso, a mio avviso, le risorse messe in campo (misure fiscali e RdC) risulterebbero insufficienti a modificare significativamente l'indice di disuguaglianza 5,8% (solo -0,1%), pur in assenza di pandemia. Nel secondo caso in mancanza delle misure di sostegno al reddito ma in presenza di pandemia, l'indice di disuguaglianza sarebbe salito a 6,8 (+0,9%), il che parrebbe una previsione piuttosto ottimistica. Nel terzo caso, quello “reale”, pur in presenza di misure atte ad arginare gli effetti della pandemia sul sistema socio-economico, l'indice di disuguaglianza crescerebbe dello 0,4%, attestandosi al 6,3%.

Se leggiamo tale dato con quanto specificato per il triennio 2021-2023 che, tenendo conto delle sole misure fiscali non prevede alcun miglioramento, è evidente che **non possiamo (ancora) credere che misure come il RdC e il RdE possano rappresentare un effettivo contrasto alla povertà diffusa senza che si intervenga sulle criticità strutturali del Paese; nuove opportunità di lavoro, conciliazione, servizi per l'infanzia, assistenza domiciliare alle persone non autosufficienti, presidi sanitari territoriali, ecc. Aspetti che non trovano spazio nella Relazione dimostrando, a mio avviso, l'incapacità di una lettura trasversale dei fenomeni socio-economici.**

- Il quadro previsionale 2021-2023 è molto incerto e potrebbe modificarsi profondamente a seconda dell'evoluzione della persistenza della pandemia, della ripresa dei mercati, dell'offerta occupazionale, della situazione economica e politica europea e internazionale, dell'idea di sostenibilità che metteremo in campo.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si pone sì come obiettivo il contrasto delle disparità di reddito, di genere e territoriale, così come il potenziamento delle infrastrutture sociali e il miglioramento dell'offerta di servizi alle famiglie e al mondo del lavoro potranno contenere gli effetti dei forti divari di opportunità che amplificano le disuguaglianze economiche, sociali e territoriali, ma non affrontano le ingiustizie sociali alla radice.

Per effetto delle misure messe in campo, si legge nella Relazione, i soggetti più poveri hanno ricevuto una compensazione delle perdite di reddito subite maggiore di quella ricevuta dal 20 per cento dei soggetti con redditi più elevati.

Come insegnava Don Milani, **nulla è più ingiusto che far le parti uguali tra disuguali. Condizioni di partenza diseguali hanno, dunque, reso meno efficaci le politiche di sostegno ai redditi adottate dal Governo**, nel tentativo di arginare l'incremento delle disuguaglianze. **La povertà è un problema non solo di distribuzione (equa) di risorse, comunque importante, ma di accesso ai beni e opportunità che influiscono sulla qualità della vita:** istruzione; occupazione e qualità del lavoro; reddito e patrimonio; accesso ai servizi sociali; abitazione; contesti ambientali, educativi e relazionali.

Questi sono aspetti, che non possono essere affrontati e risolti invocando perequazioni teoriche basate essenzialmente su un trasferimento di risorse aggiuntive (a pioggia), senza accelerare l'approvazione di una riforma fiscale che abbia al centro una forte azione di repressione dell'evasione, e di una normativa che fissi i LEP (livelli essenziali delle prestazioni) assicurando in tal modo i servizi pubblici essenziali su tutto il territorio, e definendo i fabbisogni standard, cioè il costo efficiente di queste prestazioni che dovrà garantire il finanziamento e la loro fruizione in tutto il Paese.

- BES e SDGs hanno moltissimi punti di contatto e concorrono a fornire una base di informazioni di qualità per la misurazione del benessere e dello sviluppo sostenibile. La necessità di un allineamento tra gli indicatori BES con il sistema di
-

misurazione dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 (gli unici ad essere utilizzati a livello internazionale e avere uno spettro più ampio quindi in grado di leggere e intervenire meglio sui cambiamenti), è matura. Tale allineamento, inspiegabilmente, ad oggi non è stato ancora completato.

L'analisi disaggregata degli attuali indicatori utilizzati dal MEF arriva, quando va bene, a livello provinciale mostrando molte differenze preoccupanti, non solo tra Nord e Sud, ma anche all'interno delle stesse regioni. Spesso, il dato rilevato non è aggiornato oppure si presenta incompleto, quindi non utilizzabile per una corretta pianificazione.

Se non saranno previsti significativi investimenti nella statistica ufficiale, rafforzando soprattutto il livello comunale, sarà difficile portare avanti una corretta pianificazione degli interventi che escluda la solita distribuzione “a pioggia” e che sia in grado di valutare gli effetti del Next Generation Eu e del nuovo ciclo dei Fondi comunitari 2021-2027.

In conclusione, nonostante alcuni passi in avanti registrati negli anni passati, l'Italia resta in una condizione di non sostenibilità economica, sociale e ambientale.

Essere stati i primi a introdurre gli obiettivi BES nella politica economica non ha ancora prodotto i risultati auspicati né a livello nazionale né ha rappresentato un buon esempio per gli enti territoriali che, in moltissimi casi, manifestano difficoltà a compilare, in modo appropriato, persino il Documento unico di programmazione (DUP).

A dispetto del lavoro meticoloso nella stesura della Relazione da parte dei tecnici del MEF, il risultato finale, a mio avviso, è modesto; la valutazione politica degli esiti insussistente e la volontà di migliorare per il futuro, non solo gli aspetti statistici ma anche quelli programmatori, dubbia. Affinché i cittadini e il governo abbiano le conoscenze e gli strumenti per fronteggiare le emergenze globali e le sfide del millennio, nell'interesse di tutti, è fondamentale un'azione di persuasione comune e determinata da parte dei corpi sociali, del mondo dell'associazionismo, della società civile.
