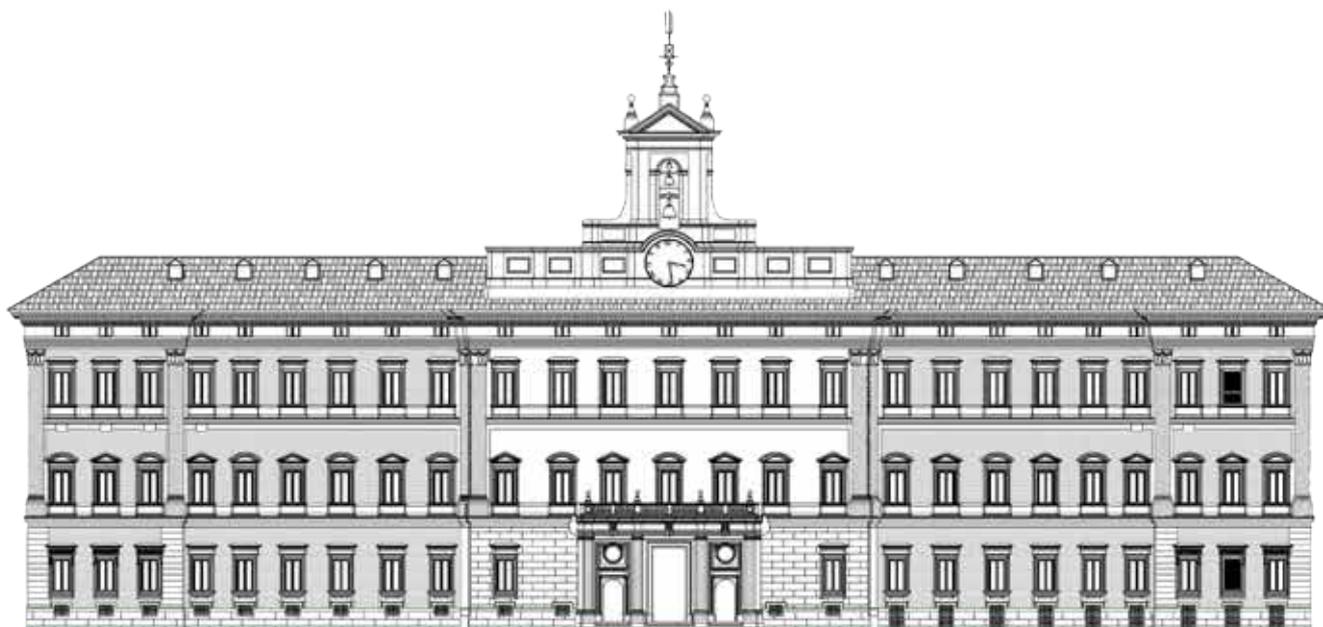




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



Gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)

La relazione BES 2019

n. 51

12 marzo 2019

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

Gli indicatori di benessere equo e
sostenibile (BES)

La relazione BES 2019

n. 51

12 marzo 2019

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Bilancio

(066760-2233 – * st_bilancio@camera.it  [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: BI0084

INDICE

Gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile	3
§ La misurazione del benessere in Italia e il progetto BES	3
§ Gli indicatori BES nell'ordinamento italiano	4
§ La Relazione BES 2019	8

GLI INDICATORI DI BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE

La misurazione del benessere in Italia e il progetto BES

Da oltre cinquant'anni è in atto in ambito internazionale un dibattito sul c.d. "**superamento del PIL**" come unico indicatore di misurazione del benessere, alimentato dalla consapevolezza che i parametri sui quali valutare il progresso di una società non possano essere esclusivamente di carattere economico, ma debbano tenere conto anche delle fondamentali dimensioni sociali e ambientali del benessere, corredate da misure di diseguaglianza e sostenibilità. Sono stati pertanto proposti indicatori di benessere, di sostenibilità ambientale, di qualità sociale e di parità tra i sessi, quali strumenti da tenere in considerazione nell'elaborazione, nell'adozione e nella valutazione delle politiche pubbliche, al fine di integrare l'uso degli indicatori macroeconomici, ritenuti non più sufficienti a misurare il grado di benessere di una comunità e a orientare, perciò, le politiche pubbliche.

In ambito internazionale si possono segnalare quelli utilizzati da istituzioni quali l'ONU, l'UE e l'OCSE¹.

In ambito nazionale, da alcuni anni è stato avviato il **progetto BES**, tramite un'iniziativa congiunta **del CNEL e dell'ISTAT**, al fine di fornire un significativo contributo in questa direzione.

Tale progetto è finalizzato all'individuazione delle misure più idonee a rappresentare il progresso del Paese e dei territori verso l'incremento del benessere dei cittadini. Esso considera **12 dimensioni** (articolate in 130 indicatori), come ad esempio la salute, l'istruzione, l'ambiente, la qualità dei servizi, selezionate attraverso un processo di condivisione democratica promosso in Italia da CNEL e ISTAT che si sono impegnati ad elaborare uno strumento capace di misurare gli elementi fondanti del benessere in Italia e nei suoi territori.

Dal progetto scaturisce ogni anno dal 2013 un rapporto, giunto alla sua **sesta edizione** con il "**Rapporto BES 2018**".

Il dibattito sulla misurazione del benessere degli individui e della società ha riscosso una crescente attenzione anche da parte delle istituzioni locali che, in collaborazione con l'Istat, hanno avviato progetti basati sul paradigma del Bes, anche esplorando le potenzialità ancora inesprese dei giacimenti informativi di carattere amministrativo comunali e provinciali. A livello territoriale sono infatti

¹ Si segnala, in particolare, il recente rapporto dell'OCSE sul tema delle misure del benessere: "[Beyond Gdp: measuring what counts for economic and social performance](#)".

utili strumenti di analisi il « [BES delle province](#) », per la costruzione di indicatori territoriali per la *governance* di area vasta ([Rapporto Bes delle province 2017](#)), e il progetto «[UrBES](#)», promosso dalla rete delle città metropolitane dell'Associazione nazionale dei comuni italiani insieme con l'ISTAT, che propone un sistema di indicatori del benessere per le città metropolitane e per alcuni comuni capoluogo.

Gli indicatori BES nell'ordinamento italiano

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

Gli indicatori di benessere equo e sostenibile sono stati infatti introdotti nell'ordinamento legislativo italiano come **strumento di programmazione economica** dall'articolo 14 della [legge n. 163/2016](#), di riforma della legge di contabilità. Tale disposizione prevede infatti che un **Comitato** per gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) - costituito presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) con D.P.C.M. 11 novembre 2016 - selezioni gli indicatori utili alla valutazione del benessere sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale.

Tale Comitato è:

- § istituito con **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, su proposta del Ministro per l'economia e le finanze (il Comitato, nominato con [D.P.C.M. 11 novembre 2016](#), si è insediato il 28 novembre);
- § presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze o da un suo rappresentante delegato;
- § composto dal Presidente dell'ISTAT, dal Governatore della Banca d'Italia (o loro rappresentanti delegati), da due esperti della materia provenienti da università ed enti di ricerca;
- § incaricato di selezionare e definire, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale ed internazionale, gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES). Tali indicatori saranno successivamente adottati con **decreto del MEF**, previo parere delle Commissioni parlamentari.

Il Comitato BES ha cessato le sue funzioni una volta definiti e selezionati gli indicatori di benessere equo e sostenibile.

Con la medesima legge di riforma sono inoltre stati introdotti, all'articolo 10 della **legge di contabilità** (relativo al Documento di economia e finanza), i due nuovi 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 l'andamento, nell'ultimo triennio, di tali indicatori, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli

obiettivi di politica economica del quadro programmatico, e dei contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma della terza sezione del DEF;

Il primo esercizio sperimentale di applicazione della norma è stato fatto – mentre ancora erano in corso i lavori del Comitato sulla selezione degli indicatori - nel **DEF 2017**, con l'apposito [allegato](#) in cui si esamina un sottoinsieme di quattro indicatori² di benessere equo e sostenibile. Esso presenta anche le previsioni dell'andamento dei quattro indicatori sino al 2020 secondo due scenari, **quello tendenziale e quello programmatico**.

Nel **DEF 2018** è stato inserito l'apposito [allegato](#) che contiene la serie storica delle performances registrate dai dodici indicatori del benessere nel periodo 2005-2017, e le previsioni **a legislazione vigente** elaborate dal MEF per il periodo 2018-2021 per quattro degli indicatori selezionati (quelli già inseriti in via sperimentale nel DEF 2017 e nella Relazione di febbraio 2018). Dal momento che il DEF 2018 è stato elaborato dal Governo uscente, come per il quadro macroeconomico, anche per le previsioni degli indicatori BES è stato elaborato **solamente lo scenario tendenziale**.

§ una **relazione**, da presentare alle Camere per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari **entro il 15 febbraio di ciascun anno**, sull'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso.

Al momento sono state presentate due relazioni: la [Relazione BES 2018](#) (che riguarda l'evoluzione prevista degli indicatori Bes già inseriti nel Def 2017, alla luce della Legge di Bilancio 2018 successivamente approvata e del quadro macroeconomico aggiornato, con un orizzonte temporale che rimane quello del triennio 2017-2020) e la [Relazione BES 2019](#) (che contiene l'analisi dell'andamento di tutti i dodici indicatori BES per il periodo 2015-2017, e le previsioni 2018-2021 per soli quattro di essi, alla luce dell'ultima legge di Bilancio).

Il [decreto del MEF 16 ottobre 2017](#) ha Individuato un insieme di **dodici indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)**.

La tabella seguente illustra gli indicatori selezionati, riportandone la definizione e il contenuto informativo (anche sulla base della relazione del Comitato).

² Si tratta dei seguenti indicatori:
i) reddito medio disponibile aggiustato pro capite;
ii) indice di disuguaglianza del reddito disponibile;
iii) tasso di mancata partecipazione al lavoro;
iv) emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti.

GLI INDICATORI DI BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE

INDICATORI BES	DEFINIZIONI	CONTENUTO INFORMATIVO
1. Reddito medio disponibile aggiustato pro capite	Rapporto tra il reddito lordo disponibile delle famiglie aggiustato (vale a dire inclusivo del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e senza fini di lucro), e il numero totale di persone residenti in Italia.	Permette di stimare l'ammontare complessivo del reddito disponibile per le persone residenti in Italia, compreso il valore dei servizi in natura. Esso misura il reddito "spendibile" (al netto di imposte e contributi), e comprende anche una valutazione di quanto è fornito alle famiglie attraverso i servizi delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni sociali senza fini di lucro (essenzialmente per istruzione e sanità).
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.	Fornisce un'informazione sulla distanza in termini di reddito tra i più ricchi e i più poveri che, poiché considera i redditi equivalenti, tiene conto della diversa composizione familiare (diversi bisogni tra bambini e adulti; economie di scala che si realizzano con la coabitazione).
3. 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.	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. Si tratta dell'indicatore di riferimento per le politiche contro l'esclusione sociale.
4. 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.	Sintetizza la condizione complessiva della salute degli italiani. 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.
5. Eccesso di peso	Proporzione standardizzata di persone di 18 anni e più in sovrappeso o obese sul totale delle persone di 18 anni e più.	Predice, meglio di altre misure dello stile di vita (ad esempio, sedentarietà, fumo o alcol), il rischio di un ampio spettro di patologie croniche. Rappresenta dunque un indicatore utile ai fini della valutazione della sostenibilità degli attuali livelli di salute della popolazione e del loro possibile miglioramento.
6. Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione	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 né corsi di istruzione né altre attività formative.	Quantifica la quota di popolazione più svantaggiata dal punto di vista del percorso scolastico, individuandola in chi non ha conseguito un livello di istruzione giudicato minimo per un pieno inserimento nelle società contemporanee (titolo di scuola secondaria superiore o equivalente). 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%).
7. Tasso di mancata partecipazione al lavoro	Rapporto tra la somma di disoccupati e inattivi "disponibili" (persone che non hanno cercato lavoro nelle ultime 4 settimane ma sono disponibili a lavorare), e la somma di forze lavoro (insieme di occupati e disoccupati) e inattivi "disponibili", riferito alla popolazione tra 15 e 74 anni.	Esprime una misura dell'offerta di lavoro insoddisfatta più ampia rispetto al tasso di disoccupazione, poiché coglie anche quella parte di popolazione inattiva che si dichiara disponibile a lavorare pur non avendo cercato lavoro nelle 4 settimane che precedono l'intervista, dando così conto dei fenomeni di scoraggiamento e dei comportamenti "attendisti" dovuti agli esiti di passate azioni di ricerca.
8. Rapporto tra tasso di occupazione delle donne 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli	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.	Rappresenta una misura indiretta dell'adeguatezza dei servizi di welfare tesi alla conciliazione degli impegni casa-lavoro, valutando la possibilità effettiva che le donne con figli piccoli riescano a conciliare il lavoro retribuito con i lavori di cura familiare.
9. Indice di criminalità predatoria	Numero di vittime di furti in abitazione, borseggi e rapine per 1.000 abitanti.	Si propone di misurare la sicurezza personale, con l'obiettivo di considerare l'effetto che un elevato tasso di microcriminalità produce sulla percezione di insicurezza e, in ultima analisi, sulla libertà del cittadino nella gestione della sua quotidianità.
10. Indice di efficienza della giustizia civile	Durata media effettiva in giorni dei procedimenti di cognizione civile ordinaria definiti dai tribunali	Scelto per la dimensione "rapporto cittadino-Stato", tale indicatore rappresenta una misura indiretta dell'efficienza della giustizia civile, condizione essenziale tanto per il corretto funzionamento del sistema economico, quanto per la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.
11. Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti	Tonnellate di CO2 equivalente emesse su base annua da attività agricole, urbane e industriali, per abitante.	Rappresenta in via diretta l'andamento della qualità dell'ambiente e il relativo impatto delle politiche, e in via indiretta una misura di sostenibilità in termini di rischio di cambiamenti climatici.
12. Indice di abusivismo edilizio	Numero di costruzioni abusive per 100 costruzioni autorizzate dai Comuni.	Esprime il grado di sfruttamento del suolo e deterioramento del paesaggio (formando una proxy del "consumo di suolo").

I dodici indicatori individuati rappresentano una selezione tra i 130 indicatori contenuti nel "Rapporto BES" elaborato annualmente dall'ISTAT e dal CNEL, operata secondo alcuni criteri di selezione decisi dal Comitato stesso:

- § sensibilità alle politiche pubbliche (considerata la finalità prefissata di valutazione delle politiche pubbliche, sono stati privilegiati indicatori più sensibili agli interventi normativi nell'arco del triennio);
- § parsimonia (si è cercato di evitare un insieme troppo numeroso di indicatori che avrebbe disperso l'attenzione su troppe misure);
- § fattibilità (si è tenuto conto della disponibilità di dati aggiornati ed elaborabili con gli strumenti analitici del MEF);
- § tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali (fondamentale è disporre di serie temporali aggiornate, lunghe e con frequenza elevata).

L'esame della tabella riepilogativa degli indicatori BES fa emergere che alcuni indicatori rappresentano misure di benessere, mentre altre di "disagio".

I primi tre indicatori riguardano **dimensioni "monetarie"**. In particolare, il primo (**Reddito medio aggiustato pro-capite**) risponde alla necessità di selezionare una misura del benessere economico che tenga conto del reddito (monetario e in natura) effettivamente percepito dalle famiglie. Il secondo indicatore (**Indice di diseguaglianza del reddito disponibile**) introduce la dimensione distributiva delle risorse monetarie, per tenere conto del fatto che le variazioni del reddito medio possono ripartirsi inegualmente tra le persone e i gruppi sociali. Il terzo indicatore (**Incidenza della povertà assoluta**) affianca alle prime due misure basate sui redditi, una misura basata sui consumi, particolarmente importante per le politiche contro l'esclusione sociale.

I successivi indicatori allargano il campo all'analisi di **dimensioni non monetarie** del benessere.

Per la **salute** sono stati scelti due indicatori: la "speranza di vita in buona salute alla nascita" e l'"eccesso di peso".

Per l'**istruzione**, tra le numerose misure possibili, è stata selezionata l'"uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione".

Per la dimensione **lavoro**, gli indicatori scelti sono il tasso di mancata partecipazione al lavoro e il rapporto tra i tassi di occupazione delle donne con figli e senza figli.

Per la **sicurezza personale**, si è definito un indicatore di criminalità predatoria, partendo da tre indicatori elementari presenti nel citato Rapporto BES, ottenuto come somma delle vittime di furti in abitazione, rapine e borseggi espresso in rapporto alla popolazione.

Per la dimensione "**rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica**", la scelta si è appuntata sull'indice di efficienza della giustizia civile.

Per la **sostenibilità ambientale** del benessere, le variabili scelte per valutare la capacità del sistema di preservare le possibilità per le generazioni future ed evidenziare l'esistenza di abusi nell'utilizzo del capitale naturale riguardano le "emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti" e un indicatore di "abusivismo edilizio" in via temporanea, in attesa di poter adottare l'indicatore "consumo di suolo", quando i dati avranno una qualità adeguata.

Il Comitato ha sottolineato - nella relazione allo schema di decreto di selezione degli indicatori - che l'esigenza (imposta dal dettato normativo) di effettuare previsioni sugli indicatori ha portato ad **escludere** tutti gli **indicatori di carattere soggettivo**, che peraltro rivestono grande importanza nel catturare il livello di benessere percepito dai cittadini.

Le disposizioni del decreto di selezione degli indicatori sono state applicate a **decorrere dall'adozione del Documento di economia e finanza 2018**.

La Relazione BES 2019

La Relazione 2019 aggiorna la previsione degli indicatori BES per il triennio in corso in base agli effetti della legge di Bilancio 2019-2021. Il quadro programmatico per il successivo triennio sarà presentato dal Governo nell'Allegato BES che accompagna il Documento di Economia e Finanza (DEF) previsto per aprile 2019.

Si ricorda che il DEF 2018 e il relativo Allegato BES furono predisposti da un governo uscente e si riferirono unicamente al quadro a legislazione vigente. Il Governo attualmente in carica ha presentato la propria strategia di politica economica e di riforma nella Nota di Aggiornamento del DEF 2018. La prima fase di attuazione di tale strategia è avvenuta con la Legge di Bilancio 2019, che ha introdotto misure che interessano vari aspetti del BES (in particolare si citano nella Relazione il Reddito di cittadinanza e "Quota 100", definite in dettaglio solo con il recente D.L. n. 4 del 28 gennaio 2019³, attualmente all'esame del Parlamento per la conversione in legge), i cui effetti attesi sono già inclusi nelle stime relative ai prossimi tre anni contenute nella Relazione in esame, per i quattro indicatori per cui si attua l'esercizio previsionale.

Siccome, peraltro, le misure attuative sono ancora in corso di definizione, la Relazione precisa che, considerato il breve lasso di tempo a disposizione e l'incertezza relativa ad alcuni aspetti statistici e definatori, **le valutazioni riportate sono di natura provvisoria** e saranno oggetto di ulteriori approfondimenti che verranno **diffusi nell'Allegato BES al DEF 2019**.

La relazione è strutturata in **quattro sezioni**:

- I. una premessa di carattere introduttivo;
- II. un'analisi delle misure contenute nella Legge di Bilancio 2019 che sono ritenute rilevanti per i domini del benessere monitorati attraverso i 12 indicatori BES;
- III. l'analisi di **quattro indicatori** per cui è attualmente possibile effettuare delle previsioni, che mostra sia l'andamento nel triennio 2015-2017, sulla base dei dati forniti dall'Istat, sia le previsioni elaborate dal MEF per il periodo 2018-2021. Si riportano inoltre le serie storiche 2015-2017 degli altri otto indicatori per i quali non è al momento possibile effettuare previsioni;
- IV. un approfondimento sull'indicatore di povertà assoluta e una stima del *poverty gap* nel 2017.

³ Recante "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni", in corso di conversione ([A.C. 1637](#)).

I consuntivi 2015-2017 e le previsioni 2018-2021 dei quattro indicatori per cui è possibile fare previsioni

Come anticipato, per quattro dei dodici indicatori BES, la Relazione presenta sia i consuntivi 2015-2017 che le previsioni 2018-2021. Attualmente, sia nei due allegati al DEF attualmente presentati (nel 2017 e nel 2018) che nella precedente Relazione 2018, solo per questi quattro indicatori si è potuto effettuare un esercizio previsionale. La Relazione precisa che ulteriori indicatori verranno aggiunti nelle prossime edizioni in base agli avanzamenti nello sviluppo degli strumenti statistici e modellistici necessari per fornire previsioni nell'orizzonte temporale del ciclo di programmazione economico-finanziaria.

Le previsioni della Relazione 2019 considerano, in relazione a ciascun indicatore, gli effetti delle principali misure contenute nella Legge di Bilancio 2019 e dell'[Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica](#) di dicembre 2018.

Il Governo segnala che particolare attenzione è stata dedicata alla misura del Reddito di Cittadinanza, che ha impatti rilevanti sugli indicatori BES, avvertendo tuttavia che una trattazione più puntuale degli impatti della misura potrà essere effettuata in occasione della presentazione dell'Allegato BES al DEF 2019. Inoltre, nella sezione II vengono riassunte le misure più rilevanti contenute nella Legge di Bilancio 2019 e riconducibili ai domini del benessere monitorati tramite la Relazione BES.

Nella tabella seguente (Tabella 1) si mettono a raffronto i valori presentati dalla Relazione 2019 con quelli dell'allegato al DEF 2018, in cui – si ricorda - le previsioni per il periodo 2018-2021 sono state elaborate dal MEF tenendo conto, per ciascun indicatore, del **quadro macroeconomico tendenziale** contenuto nel Documento di Economia e Finanza 2018.

Tabella 1

Indicatori BES	Fonte	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1 - Reddito medio disponibile aggiustato pro capite (in euro)	Relazione 2019	21.530	21.834	22.217	22.811	23.371	23.967	24.432
	DEF 2018	21.525	21.836	22.226	22.845	23.378	23.996	24.585
2 - Indice di disuguaglianza del reddito	Relazione 2019	6,3	5,9	6,0	5,9	5,6	5,5	5,5
	DEF 2018	6,3	6,3	6,4	6,3	6,2	6,2	6,2
7 - Tasso di mancata partecipazione al lavoro	Relazione 2019	22,5	21,6	20,5	19,8	19,4	18,9	18,3
	DEF 2018	22,5	21,6	20,5	19,9	19,3	18,7	18,2
11 - Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti (in tonnellate per abitante)*	Relazione 2019	7,3	7,2	7,2	7,2	7,1	7,1	7,0
	DEF 2018	7,3	7,4	7,6	7,5	7,4	7,4	7,4

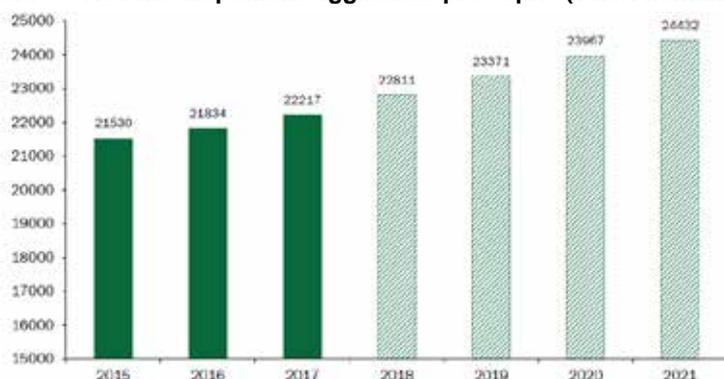
* Per la stima dell'indicatore delle emissioni CO2 equivalenti l'allegato al DEF 2018 e la Relazione utilizzano due basi differenti di contabilizzazione delle emissioni. Il DEF 2018 si basa sul territorio nazionale ed utilizza il metodo delle principali convenzioni internazionali, mentre la Relazione adotta come riferimento le unità residenti, coerentemente con i principi e gli standard dei conti economici nazionali.

L'indicatore relativo al **Reddito medio disponibile aggiustato pro capite** nel triennio 2015-2017 è cresciuto del 3,2 per cento (pari ad un aumento in termini assoluti di 687 euro) superando, nell'ultimo anno, per la prima volta, il livello registrato nel 2008, quando era pari a 22.154 euro annui.

Per il periodo 2018-2021 il Governo prevede ulteriori incrementi annui (+2,7, +2,5, +2,5 e +1,9 per cento), in virtù delle previsioni moderatamente positive della dinamica del mercato del lavoro e delle misure introdotte nella Legge di Bilancio 2019, e in particolare dell'introduzione del Reddito di cittadinanza

In misura minore, la Relazione considera influire positivamente anche l'estensione dell'ambito di applicazione del regime fiscale forfettario agevolato, il rinnovo contrattuale per il pubblico impiego e le nuove assunzioni previste per il triennio 2019-2021 nel settore pubblico, i nuovi investimenti a livello nazionale e territoriale. avranno un effetto positivo sull'RDA. La Relazione ricorda inoltre che la manovra di bilancio prevede per il 2019 la completa disattivazione delle clausole di salvaguardia per complessivi 12,47 miliardi e contestualmente la ridefinizione di tali clausole per gli anni 2020 e 2021.

Figura 9 – Reddito disponibile aggiustato pro capite (valori nominali in euro)



Fonte: Relazione BES 2019

Confrontando le previsioni 2018-2021 della Relazione BES 2019 con quelle dell'allegato al DEF 2018 si può notare che, dopo un sostanziale allineamento nei primi tre anni (2018-2020), esse **si discostano nel 2021** (il Reddito medio disponibile aggiustato pro capite previsto nel DEF 2018 a legislazione vigente per il 2021 è di **circa 150 euro più elevato**).

L'indicatore relativo alla **disuguaglianza del reddito disponibile** rappresenta la distanza nella distribuzione delle risorse tra la quota più agiata di popolazione e quella più povera. Una riduzione dell'indice, segnando una minore distanza, si associa ad una distribuzione dei redditi più equa.

Per quanto concerne i consuntivi 2015-2017, nel 2015 si osserva un valore dell'indice di disuguaglianza pari a 6,3 (il livello più alto raggiunto nel periodo di analisi), che si contrae di 0,4 punti nel 2016 e si rialza leggermente nel 2017.

Per l'anno 2016, dalla tabella si evince un significativo disallineamento tra il dato del 2016 riportato nel DEF 2018 (pari a 6,3) e nella Relazione BES 2019 (pari a 5,9).

Al riguardo si segnala, tuttavia, che quest'ultimo valore coincide con il valore dell'indicatore riportato nel consuntivo 2016 dal [Rapporto BES 2018](#) dell'Istat⁴.

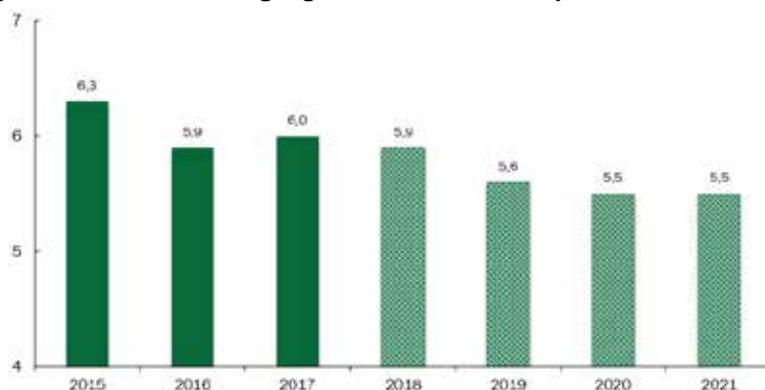
Per le previsioni, il Governo ipotizza una riduzione dell'indice di 0,1 punti rispetto al dato Istat stimato per il 2017 (da 6,0 a 5,9), in virtù dell'introduzione del Reddito di Inclusione (che ha sostituito, a partire dal 1° gennaio 2018, il Sostegno per l'inclusione attiva, con un beneficio economico superiore e requisiti di accesso meno stringenti) e, in minore misura, dell'innalzamento del limite reddituale oltre il quale si azzerava il "Bonus 80 euro".

Nel 2019 il Governo stima una riduzione più marcata dell'indice di disuguaglianza (-0,3 punti), che si attesterebbe al valore di 5,6, per effetto dell'introduzione del reddito di cittadinanza per nove mesi in sostituzione del Reddito di inclusione. Ai fini della stima sono state considerate anche altre politiche: l'estensione della platea di soggetti che potranno beneficiare del regime forfettario di imposta con aliquota al 15%, tramite l'innalzamento a 65 mila euro della soglia di ricavi ai fini dell'accesso al regime e l'innalzamento della soglia di reddito dei figli con età non superiore ai 24 anni al di sopra della quale non si è più considerati a carico dei genitori (da 2.841 a 4.000 euro).

Nel 2020 l'indicatore si riduce a 5,5 (-0,1 punti rispetto al 2019), per effetto dell'erogazione del reddito di cittadinanza per l'intero anno. L'introduzione del regime di tassazione proporzionale (con aliquota al 20%) per gli autonomi e imprenditori con ricavi fino a 100 mila euro produce, secondo il Governo, effetti più contenuti sull'indicatore in questione.

Nel 2021, in assenza di ulteriori previsioni normative, l'indicatore rimarrebbe stabile rispetto all'anno precedente.

⁴ Si ricorda che la fonte per il calcolo dell'indicatore di disuguaglianza del reddito disponibile è l'indagine Eu-Silc, che rileva i redditi individuali e familiari con riferimento all'anno solare precedente a quello di rilevazione. Pertanto, al momento della redazione del DEF 2018 il valore dell'indicatore del 2016 era una stima dell'Istat e non un dato di consuntivo.

Figura 10 – Indice di disuguaglianza del reddito disponibile

Fonte: Relazione BES 2019

L'indicatore relativo al **tasso di mancata partecipazione al lavoro** rappresenta un indicatore più ampio del tasso di disoccupazione, in quanto offre una rappresentazione dell'esclusione dal mercato del lavoro, tenendo conto anche di coloro che sono inattivi ma sarebbero disponibili a lavorare. Un indicatore più basso indica una maggiore partecipazione al mercato del lavoro.

La dinamica moderatamente positiva del mercato del lavoro nel triennio 2015-2017 si è tradotta in un progressivo miglioramento del tasso. Per il quadriennio 2018-2020 il Governo prevede una prosecuzione di tale fase favorevole, fino a raggiungere nel 2021 il livello più basso dal 2011 (quando era pari a 17,9 per cento).

Poiché la partecipazione al mercato del lavoro presenta ancora delle forti differenze di genere, l'indicatore deve essere calcolato sia in forma aggregata sia disaggregando tra femmine e maschi.

Tabella 2

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tasso di mancata partecipazione al lavoro	Totale	22,5	21,6	20,5	19,8	19,4	18,9	18,3
	Uomini	19,0	18,2	17,2	16,8	16,7	16,3	16,0
	Donne	26,8	25,9	24,5	23,4	22,8	22,0	21,2

Come si evince dalla tabella 2, secondo la Relazione il miglioramento del tasso in totale si riflette in una contestuale contrazione dell'indicatore sia per gli uomini che per le donne, ma più rapida per queste ultime, con una conseguente riduzione del differenziale di genere durante il periodo di analisi.

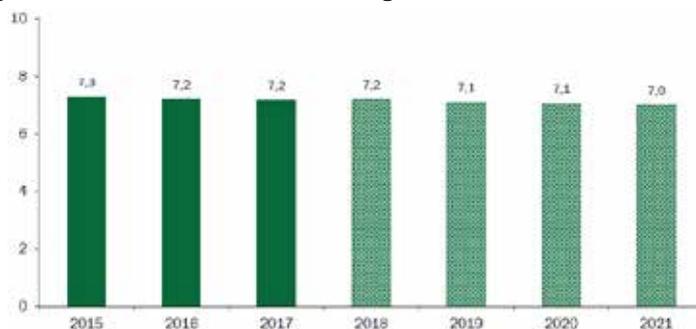
Secondo il Governo, il progressivo miglioramento dell'indicatore nel triennio 2019-2021 è dovuto anche alle misure introdotte nella Legge di Bilancio 2019, tra cui l'introduzione del reddito di cittadinanza e l'istituzione del Fondo per la revisione del sistema pensionistico (Quota 100).

L'indicatore relativo alle **emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti** esprime le tonnellate di emissioni dei settori economici e delle famiglie per abitante.

Nel biennio 2015-2016 le emissioni pro capite si sono lievemente ridotte, mentre nel biennio 2017-2018 sono previste stabili e pari a 7,2 tonnellate pro capite.

Nel triennio successivo il Governo prevede una contenuta ma progressiva riduzione dell'indicatore, anche grazie alle misure contenute nella legge di Bilancio 2019 e, in particolare, alla proroga al 2019 delle detrazioni fiscali per le spese relative ad interventi di efficienza energetica e alla riconversione in chiave ecologica del parco auto (con un contributo economico a favore dei soggetti che acquistano un veicolo non inquinante e, solo nel 2019, per chi acquista un veicolo elettrico o ibrido).

Figura 11 – Emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti in tonnellate pro capite



Fonte: Relazione BES 2019

I consuntivi 2015-2017 degli indicatori per i quali non sono disponibili previsioni

Come si è anticipato, per otto dei dodici indicatori BES la Relazione presenta solo i consuntivi 2015-2017, riepilogati nella seguente tabella (Tabella 3).

Nella tabella sono riportati, per memoria, anche i valori degli indicatori riportati nell'allegato al DEF 2018. I consuntivi degli indicatori coincidono (salvo leggeri scostamenti), con l'unica eccezione dell'indice di criminalità predatoria.

Al riguardo si segnala che la Relazione BES 2019 (pag. 33, nota 6 alla tabella III.2) spiega che, rispetto al DEF 2018, la serie storica dell'indice di criminalità predatoria è stata ricalcolata utilizzando i nuovi fattori di correzione per la stima del sommerso, aggiornati in base al numero delle vittime stimate dall'indagine sulla sicurezza dei cittadini.

Tabella 3

Indicatori BES	Fonte	2015	2016	2017
3 - Indice di povertà assoluta	Relazione 2019	7,6	7,9	8,4
	DEF 2018	7,6	7,9	8,3
4 - Speranza di vita in buona salute alla nascita	Relazione 2019	58,3	58,8	58,7
	DEF 2018	58,3	58,8	58,5
5- Eccesso di peso	Relazione 2019	44,1	44,8	44,8
	DEF 2018	44,1	44,8	44,8
6 - Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione	Relazione 2019	14,7	13,8	14,0
	DEF 2018	14,7	13,8	14,0
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	Relazione 2019	77,8	76,0	75,5
	DEF 2018	77,8	76,0	75,5
9 - Indice di criminalità predatori	Relazione 2019	24,3	22,3	20,9
	DEF 2018	28,4	26,0	24,1
10 - Indice di efficienza della giustizia civile	Relazione 2019	482	460	445
	DEF 2018	482	460	445
12 - Indice di abusivismo edilizio	Relazione 2019	19,9	19,6	19,8
	DEF 2018	19,9	19,6	19,4

Nonostante che per questi otto indicatori non vengano fatte previsioni, la Relazione esamina per ognuno di essi gli interventi contenuti nella legge di Bilancio suscettibili di produrre effetti su di essi.

Al riguardo si ricorda che il DEF 2018 annunciava che “il Mef, avvalendosi del supporto dell’Istat e delle altre amministrazioni, sta sviluppando gli opportuni strumenti analitici ed econometrici per poter introdurre gradualmente nel ciclo di programmazione economico-finanziaria le previsioni sui restanti otto indicatori”.

All’indice di povertà assoluta, infine, è interamente dedicata la sezione IV.

Per l’indicatore di **uscita precoce dal sistema di istruzione** la Relazione riporta un grafico che ne evidenzia la tendenza decrescente dal 2015. Nell’ultimo triennio si osserva una contrazione di 0,9 punti percentuali dal 2015 al 2016, che porta l’indicatore nel 2016 ad un valore pari al 13,8 per cento, seguito da un aumento di 0,2 punti percentuali tra il 2016 e il 2017.

Figura 1 – uscita precoce dal sistema di istruzione

Fonte: Relazione BES 2019

Dalla disaggregazione per sesso si evince che i tassi di abbandono precoce del sistema di istruzione e formazione sono più bassi (di 5-6 punti percentuali) per le femmine rispetto ai maschi, per tutto il periodo di osservazione. A livello territoriale, si segnala che l'abbandono scolastico precoce è superiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, ma sempre con andamento decrescente nel periodo.

Tra le misure contenute nella legge di Bilancio che dovrebbero comportare miglioramenti nell'indicatore, il Governo ricorda il Reddito di Cittadinanza in quanto, mettendo a disposizione maggiori risorse per le famiglie, può permettere ai giovani in età scolastica di rimanere a scuola o in un percorso formativo alternativo.

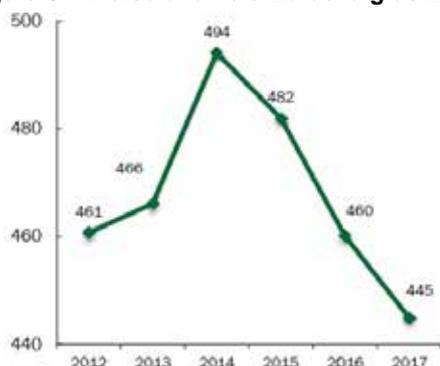
Per l'**indice di criminalità predatoria**, il Governo evidenzia, tra le misure contenute nella legge di Bilancio che vanno nel senso di aumentare la sicurezza e quindi di un miglioramento dell'indicatore, le assunzioni straordinarie previste per le Forze di polizia e le risorse destinate al potenziamento del personale del comparto sicurezza e difesa. I consuntivi sono esposti nel grafico che segue, tratto dall'indagine Istat sulla sicurezza dei cittadini.

Figura 2 – Indice di criminalità predatoria

Fonte: Relazione BES 2019

L'indice di **efficienza della giustizia civile** dovrebbe, secondo il Governo, beneficiare dell'assunzione di nuovi magistrati e personale per il Ministero della giustizia, ipotizzando un effetto di riduzione della durata media effettiva dei procedimenti presso i tribunali ordinari. L'andamento dei consuntivi negli ultimi anni viene visualizzato nel seguente grafico.

Figura 3 – Indice di efficienza della giustizia civile



Fonte: Relazione BES 2019

Il **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**, appartenente al dominio "lavoro e conciliazione dei tempi di vita" è previsto dal Governo in miglioramento grazie agli interventi come il Reddito di Cittadinanza e il Bonus asili nido. I consuntivi, tratti dalla Rilevazione Istat sulle Forze di lavoro, vengono esposti in un grafico dal 2005 al 2017.

Figura 4 – 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

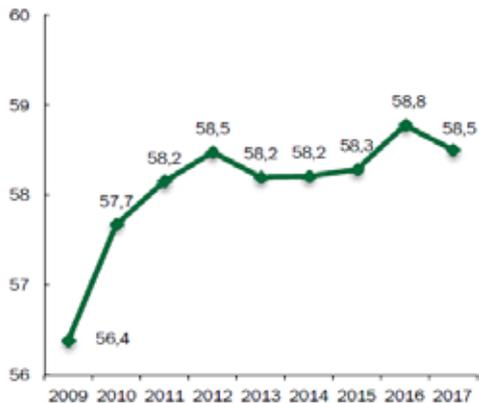


Fonte: Relazione BES 2019

Riguardo agli indicatori BES appartenenti al **dominio "Salute" (Speranza di vita in buona salute alla nascita ed Eccesso di peso)**, il Governo segnala come potenzialmente forieri di effetti positivi gli interventi per l'ammodernamento

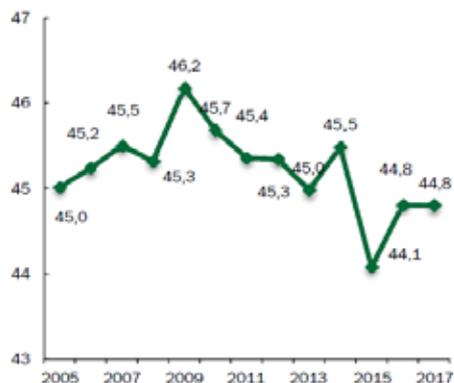
delle infrastrutture, il potenziamento del personale sanitario e gli incentivi fiscali relativi agli impianti sportivi pubblici.

Figura 5 – Speranza di vita in buona salute alla nascita (numero medio di anni)



Fonte: Relazione BES 2019

Figura 6 – Proporzione standardizzata di persone maggiorenni in sovrappeso od obese



Fonte: Relazione BES 2019

Per l'**indice di abusivismo edilizio** vengono esposti i consuntivi dal 2005 del Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio (Cresme).

Figura 7 – Indice di abusivismo edilizio (abitazioni abusive costruite nell'anno per 100 legali)

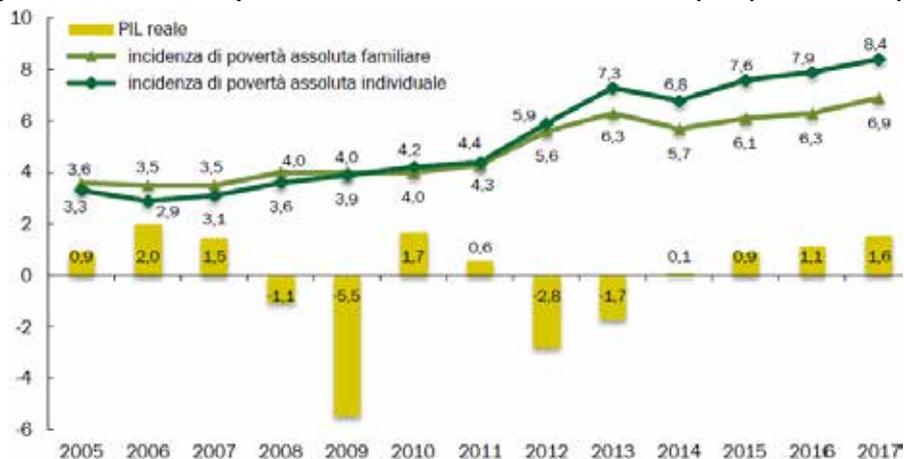
Fonte: Relazione BES 2019

Come anticipato, all'**indice di povertà assoluta** è dedicato uno specifico approfondimento nella sezione IV in quanto, secondo il Governo, esso assume particolare rilevanza alla luce degli interventi di contrasto alla povertà introdotti con la Legge di Bilancio 2019 e il successivo DL n.4/2019.

Oltre a questo, la sezione IV approfondisce le metodologie di misurazione della povertà. In particolare si definiscono la soglia di **povertà assoluta**, pari al costo di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di esclusione sociale, e la **povertà relativa**, basata sul reddito.

L'Italia, a differenza degli altri paesi europei che utilizzano misure di povertà relativa basate sui redditi, ha adottato una misura di povertà assoluta. Più nello specifico, la povertà assoluta non fa riferimento ad un'unica soglia nazionale ma ad una pluralità di soglie, che variano per numero, età dei componenti, ripartizione geografica e tipo di comune di residenza. Confrontando la spesa delle famiglie italiane (si ricavata dall'Indagine Istat sulle spese delle famiglie) con tali soglie si calcola ogni anno la quota di famiglie (e, per somma, di individui) residenti in Italia che si trova in condizione di povertà assoluta.

La Relazione riporta in un grafico le serie storiche dell'indicatore di povertà assoluta, a livello familiare e individuale, e l'andamento dei tassi di variazione annuali del PIL, per il periodo 2005-2017.

Figura 8 – Incidenza di povertà assoluta familiare e individuale (in %) e PIL reale (variazioni %)

Fonte: Relazione BES 2019

Il grafico suggerisce che **non vi è una relazione chiara tra povertà assoluta e ciclo economico**. Ad esempio, nel 2008, primo anno della grande recessione, in corrispondenza di una contrazione del PIL si registra un aumento significativo della povertà assoluta. L'anno successivo, invece, a fronte di un'ulteriore e più forte caduta del PIL, la povertà assoluta mantiene una sostanziale stabilità. Nell'ultimo triennio, poi, nonostante la ripresa del ciclo economico, la povertà assoluta ha mantenuto una traiettoria crescente.

L'incidenza della povertà assoluta familiare presenta inoltre forti **divari territoriali**, con il Mezzogiorno che presenta livelli di povertà assoluta strutturalmente più elevati e **per ampiezza familiare** (dal 2009 si assiste ad un aumento della povertà assoluta tra le famiglie più numerose, in particolare tra le famiglie con 4 o 5 e più componenti). Per quanto riguarda la povertà assoluta **per età**, la Relazione evidenzia che, mentre fino al 2011 l'incidenza della povertà assoluta è tendenzialmente maggiore nella classe di età superiore a 65 anni, dal 2012 si osserva un'**inversione di tendenza** tra incidenza di povertà ed età della persona di riferimento: le famiglie con persona di riferimento di età inferiore ai 35 anni mostrano dal 2012 i livelli di povertà assoluta più elevati. Infine, l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie in cui sono presenti stranieri risulta più elevata rispetto a quella registrata nelle famiglie di soli italiani.

La Relazione svolge alcune considerazioni circa la **difficoltà di effettuare previsioni** sull'indicatore di povertà assoluta, sia per le peculiarità metodologiche legate al calcolo dell'indicatore, sia per le difficoltà ad effettuare una previsione delle spese per consumi delle famiglie.

Circa gli effetti dell'introduzione del Reddito di cittadinanza, la Relazione segnala che non è possibile effettuare una sovrapposizione perfetta tra la platea di potenziali beneficiari del Reddito di Cittadinanza e le famiglie in povertà assoluta in quanto i valori presi a riferimento per definire requisiti di accesso e importo del beneficio non si riferiscono alle soglie di povertà assoluta, ma

derivano dalla soglia di rischio di povertà (fissata al 60 per cento della mediana della distribuzione del reddito familiare disponibile equivalente). Premesso ciò, la Relazione fornisce comunque una stima dell'ammontare complessivo di spesa per consumi che porterebbe ciascuna famiglia in condizione di povertà assoluta al livello della soglia riconducibile alla tipologia familiare di appartenenza. Sulla base dei dati prodotti dall'Istat nell'*Indagine sulle spese delle famiglie 2017* si stima che tale ammontare sia pari a circa **4,9 miliardi**.