

Dipartimento  
di Impresa e Management

Cattedra Scienza delle finanze

L'approccio multidimensionale alla misurazione  
del benessere: il ruolo degli indicatori alternativi al  
Pil nell'implementazione delle politiche pubbliche  
nel contesto nazionale e internazionale

---

Prof.ssa Roberta De Santis

RELATORE

---

Martina Ciarla Matr. 228271

CANDIDATO

*A mia Mamma,  
che ogni giorno con amore dedica la sua vita a noi, e a cui io  
dedico questo primo importante traguardo, consapevole che  
senza di lei non l'avrei mai raggiunto.*

*A mio Papà,  
per i preziosi consigli e gli insegnamenti che mi ha trasmesso,  
che custodirò per sempre con cura.*

*A mio fratello Alessandro,  
una guida e un amico durante tutto il cammino.*

## Indice

<b>Introduzione</b> .....	<b>4</b>
<b>1. La perdita di centralità del Pil e l'esigenza di nuovi indicatori</b> .....	<b>5</b>
1.1. Il Pil: vantaggi e limiti .....	5
1.2. L'evoluzione dello scenario internazionale dai Millennium Development Goals agli SDG .....	13
1.3. I principali indicatori internazionali di benessere .....	21
<b>2. Il caso dell'Italia: l'utilizzo degli indicatori alternativi al Pil nella politica economica</b> .....	<b>27</b>
2.1. Il progetto BES: gli indicatori di benessere equo e sostenibile .....	27
2.2. Il Benessere Equo e Sostenibile nel ciclo di finanza pubblica .....	33
<b>3. La misurazione del benessere durante la pandemia di Covid-19</b> .....	<b>39</b>
3.1. Gli effetti della pandemia di Covid-19 sui principali indicatori di benessere alternativi .....	39
3.2. Gli effetti della pandemia di Covid-19 sulle principali variabili economiche e sociali in Italia nel 2020.....	44
3.3. Le principali misure di politica economica implementate per la ripresa del benessere.....	48
<b>Conclusioni</b> .....	<b>53</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>55</b>
<b>Appendice</b> .....	<b>59</b>

## Introduzione

Recentemente definito come “*la più importante misura statistica della storia umana*”, il Prodotto interno lordo è lo strumento che permette di misurare l’andamento dell’economia di un Paese e di comparare la crescita economica di due o più Stati. Negli ultimi decenni, tuttavia, sono aumentati gli sforzi per sviluppare sistemi alternativi di misurazione del benessere aggregato, con l’auspicio che possano guidare le risposte delle economie di tutto il mondo alle grandi sfide dei nostri tempi. Obiettivo di questa tesi è esaminare i limiti del Pil come misura complessiva del benessere nazionale, finalità con cui esso non è stato progettato, evidenziando come in alcuni casi la crescita economica non sia necessariamente sinonimo di miglioramento del benessere. L’elaborato si propone altresì di illustrare in che modo alcuni indicatori relativi al benessere equo e sostenibile siano stati adoperati dai *policy makers* per implementare le politiche pubbliche ed esaminarne i progressi verso obiettivi di efficienza, giustizia distributiva, inclusività e sostenibilità.

La tesi è organizzata come segue: nel primo capitolo viene presentata la definizione di Prodotto interno lordo e vengono discussi i punti di forza e le principali criticità di tale indicatore, da cui discende l’esigenza di affiancarvi ulteriori misure maggiormente rappresentative del benessere sociale e ambientale. Dopo aver ripercorso le tappe fondamentali del dibattito internazionale volto a oltrepassare l’egemonia del Pil, nel prosieguo del capitolo vengono esaminate alcune alternative e complementi al Pil, mettendone a confronto intenti, similarità e differenze.

Nel secondo capitolo dell’elaborato l’attenzione si sposta dallo scenario internazionale al più ristretto contesto italiano, mostrando il significativo contributo dell’Italia alle iniziative “*beyond GDP*”. In particolare, si illustrano le origini e le caratteristiche del progetto “Benessere Equo e Sostenibile” e le complesse modalità di realizzazione dello stesso. I dodici indicatori del BES, recentemente inseriti nella legislazione di bilancio, si stanno affermando come utile mezzo per indirizzare gli obiettivi delle politiche pubbliche e valutarne a posteriori i risultati.

Il terzo capitolo conclude la trattazione focalizzando l’attenzione sulla pandemia di Covid-19, la quale ha fornito un contesto eccellente in cui valutare la qualità della vita. Vengono dunque discussi gli effetti che le misure di distanziamento sociale e contenimento del contagio hanno prodotto sull’andamento degli indicatori di benessere, l’inversione del trend positivo di crescita e la cancellazione dei progressi raggiunti prima che il mondo si trovasse ad affrontare l’emergenza sanitaria. Infine, viene offerta una panoramica degli interventi di politica economica adottati dal Governo italiano per rilanciare la produttività del Paese, limitare le persistenti disuguaglianze che rallentano la crescita dell’economia e promuovere l’equità e la sostenibilità nello sviluppo.

# Capitolo 1 – La perdita di centralità del Pil e l'esigenza di nuovi indicatori

## 1.1. Il Pil: vantaggi e limiti

Il modo in cui pensiamo al progresso è stato per lungo tempo fortemente influenzato da indicatori che si concentrano esclusivamente sulla crescita economica, e in particolare sul Prodotto interno lordo e sulle relative misure della produzione di mercato.

Il Prodotto interno lordo, più comunemente noto con l'acronimo Pil, è il principale indicatore economico della produzione aggregata di un Paese nella contabilità nazionale. Il termine "interno" sottolinea che tale indicatore include il valore delle attività economiche svolte sul territorio nazionale sia da imprese nazionali che estere. Il termine "lordo" indica invece che il valore della produzione è calcolato al lordo degli ammortamenti, ovvero del deprezzamento dello stock di capitale fisico avvenuto nel periodo di tempo considerato. Poiché misura il valore di transazioni fra agenti economici, il Pil può essere misurato sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta, nonché facendo riferimento ai redditi che esso remunera.

Dal lato della domanda, il Pil è definito come il valore dei beni finali, ivi inclusi prodotti e servizi acquistati per il diretto utilizzo, realizzati nell'economia in un dato periodo temporale (generalmente l'anno solare). Detto valore risulta dal processo di scambio di prodotti e servizi tra imprese e consumatori, portando ad escludere dal computo i beni prodotti per autoconsumo e i servizi resi a titolo gratuito.<sup>1</sup>

Dal lato dell'offerta, il Pil è pari alla somma del valore aggiunto fornito ciascuna unità produttiva in un determinato arco di tempo, per valore aggiunto intendendosi la differenza tra il valore della produzione ai prezzi di mercato (comprensivo delle imposte sulla produzione e dell'IVA) e il valore dei beni intermedi utilizzati lungo la catena produttiva.

Infine, la terza modalità di calcolo del Prodotto interno lordo esamina tale aggregato dal punto di vista dei fattori produttivi utilizzati per la realizzazione dei beni finali: il lavoro e il capitale, remunerati rispettivamente attraverso salari e profitti. In tal senso, il Pil è la somma dei redditi interni da lavoro dipendente, del risultato lordo di gestione e reddito misto lordo, e delle imposte sulla

---

<sup>1</sup> La misurazione del Pil dal lato della domanda consente di esplicitare le diverse componenti della spesa: la spesa per i consumi finali delle famiglie (C), gli investimenti fissi lordi (I), la spesa per i consumi finali dello Stato e delle amministrazioni pubbliche (G) e le esportazioni nette o saldo commerciale, pari alla differenza fra le esportazioni (X) e le importazioni (IM). La scomposizione del Pil dal lato della spesa risulta essere la più utile, poiché consente di identificare in modo chiaro il contributo di ciascun macro-aggregato alla crescita (o alla contrazione) della produzione.

produzione e IVA, al netto dei contributi trasferiti a famiglie e imprese dallo Stato<sup>2</sup>. Questo sistema permette di ripartire la crescita del Pil tra più periodi consecutivi, sotto forma di reddito percepito, tra le diverse categorie di agenti economici (lavoratori dipendenti e autonomi, imprese e Stato).

Sviluppato per valutare la ripresa economica a seguito dalla Grande Depressione, il Pil è diventato l'indicatore economico dominante e lo standard di riferimento per stimolare il progresso, malgrado sia evidente che esso trascuri aspetti essenziali del benessere e della sostenibilità, limitando significativamente la definizione di risposte di *policy* adeguate. La tabella 1 riassume alcuni dei vantaggi e svantaggi di tale indicatore.

**Tabella 1 – Principali vantaggi e limiti del Pil**

Vantaggi	Limiti
Capacità del Pil di fornire un quadro generale dello stato dell'economia. La contabilità nazionale, che costituisce il punto di partenza per la misurazione del Pil, permette ai <i>policy maker</i> e agli economisti di misurare l'impatto delle misure di politica monetaria e fiscale o degli shock economici su sottoinsiemi specifici dell'economia e sull'economia in generale.	È relativo alla produzione di un determinato territorio e non alla produzione del complesso dei suoi abitanti (che possono produrre valore anche all'estero). Non tiene conto dell'ammortamento dei beni strumentali impiegati nella produzione. Esclude le attività non monetarie dell'economia sommersa. Risulta quindi inadatto a rappresentare economie in cui persistono ampi settori informali o di sussistenza.
È riferibile sia all'economia di un Paese, sia in termini individuali ai singoli cittadini, attraverso la divisione dell'ammontare del Pil per la popolazione del Paese.	Incapacità di discernere le attività economiche secondo criteri qualitativi. Nel suo montante entrano a fare parte tutti gli accadimenti che hanno una valenza economica, anche quando sono negativi in rapporto alla qualità della vita.
Facilità di misurazione e significatività.	Non considera l'equità.
Disponibilità di serie temporali aggiornate, tempestive ed estese.	Non considera il depauperamento delle risorse naturali né le esternalità negative delle attività produttive.
Possibilità di fare confronti tra Paesi e nel tempo.	Incapacità di rappresentare in toto le moderne economie digitali.

La facilità di calcolo, la mancanza di indicatori così tempestivi e la significatività del Pil lo hanno reso l'indicatore più importante nelle decisioni di politica economica a livello mondiale ed è sull'analisi dei suoi *trend* passati e sulle previsioni delle sue evoluzioni future che si concentra l'attenzione degli economisti. Il Pil è molto efficace per mantenere uno sguardo aggiornato su tutti i sistemi economici e permette di operare confronti tra Paesi e nel tempo grazie ai sistemi di calcolo

<sup>2</sup> Blanchard et al., *Macroeconomia. Una prospettiva europea*, Il Mulino, 2016.

sostanzialmente comparabili, come lo *European System of Accounts* dell'Unione Europea o il *System of National Accounts* delle Nazioni Unite.

Nell'attuale contesto di forte crisi economica, il Pil costituisce il punto focale per la definizione di politiche monetarie, fiscali e occupazionali volte a stimolare la crescita. Il tasso di crescita del Pil reale è infatti la misura sintetica più utilizzata per valutare l'andamento dell'economia nelle diverse fasi del ciclo economico. I periodi di crescita positiva e sostenuta del tasso di crescita del Pil sono definiti espansioni; viceversa, le fasi di recessione dell'economia si caratterizzano per una crescita negativa per almeno due trimestri consecutivi di tale variabile. Altrettanto importante è il livello del Pil reale pro capite (ottenuto dividendo il Pil reale per la popolazione), il quale rappresenta una misura sintetica del tenore di vita medio di un Paese. Infine, i rapporti tra Pil, debito pubblico e deficit sono i parametri fondamentali che i Paesi membri dell'Eurozona si sono impegnati a rispettare al fine di garantire la convergenza dei conti pubblici e rendere solida l'Unione economica e monetaria.

In una narrativa economica dominata dalla crescita del Pil, i problemi relativi alle condizioni ambientali e alle disuguaglianze sociali sono sottratti all'attenzione pubblica e a una seria azione politica. I vantaggi del Prodotto interno lordo ne hanno nel corso del tempo giustificato l'uso inappropriato, sebbene esso differisca sotto molteplici aspetti dal benessere, la cui misurazione richiede invece un approccio multidimensionale. Gli economisti che per primi elaborarono il moderno concetto di Pil erano consapevoli di questa distinzione: in un rapporto presentato nel 1934 davanti al *Bureau of Foreign and Domestic Commerce*, Simon Kuznets affermò che “*Il benessere di una nazione [...] difficilmente può essere dedotto da una misura del reddito nazionale*”<sup>3</sup>. Pur essendo noti da tempo, i limiti del Pil non ne hanno scoraggiato l'utilizzo come indicatore del progresso economico-sociale.

Alcuni limiti del Pil sono impliciti nella sua definizione. Innanzitutto, la misura del Prodotto interno lordo considera il valore dei beni e dei servizi finali prodotti sul territorio nazionale applicando un criterio geografico, ovvero circoscrivendo la misurazione della produzione all'interno dei confini geografici del Paese dove la fabbrica o l'attività produttiva è locata, ma prescindendo dalla nazionalità degli agenti economici da cui la produzione è effettivamente realizzata.<sup>4</sup> Così, mentre il Paese ospite usufruisce dei vantaggi derivanti dalla dislocazione dell'attività d'impresa, quello ospitante deve sopportare le esternalità negative ad essa legate. Sommando al Pil il reddito netto proveniente dall'estero si ottiene un indicatore maggiormente rappresentativo della reale prosperità di una nazione, il Prodotto nazionale lordo. In secondo luogo, il Pil misura per definizione la produzione

---

<sup>3</sup> OCSE, *Beyond GDP. Measuring progress, true wealth, and the well-being of nations*, Brussels, novembre 2007.

<sup>4</sup> Blanchard et al., *Macroeconomia. Una prospettiva europea*, Il Mulino, 2016.

domestica al lordo degli ammortamenti. Ciò significa che il valore delle merci e dei servizi prodotti non è rettificato per il valore dei beni capitali durevoli consumati nel processo produttivo. Il Prodotto interno netto è una misura più realistica dell'attività economica, poiché sottrae al Pil quella parte di investimenti volta a coprire l'ammortamento dello stock di capitale fisico. Malgrado tale significativa differenza, gli economisti si riferiscono generalmente alle misure lorde, e raramente a quelle nette, poiché il Prodotto interno lordo può essere misurato in modo più semplice e accurato rispetto a quello netto, la cui stima presuppone una certa discrezionalità a favore delle imprese. Simon Kuznets ha osservato infatti che a differenza del consumo delle materie prime, che è un processo misurabile, il consumo di beni durevoli è nella migliore ipotesi una stima approssimativa.<sup>5</sup>

Una delle principali critiche che si rivolge al Pil concerne l'arbitrarietà con cui si è deciso di includere o escludere determinate attività sulla base di un altrettanto arbitraria nozione di "produttività" o "non produttività". Ad esempio, entrano nel montante del Pil gli investimenti, che pur garantendo servizi alle famiglie e alle imprese non rappresentano servizi di cui queste godono immediatamente. Il problema opposto si pone con riferimento al valore generato dalle transazioni a titolo gratuito: il Pil non include il valore generato dal lavoro domestico non retribuito, dal volontariato, dai servizi di beneficenza, dagli spazi verdi e da altri aspetti della pianificazione pubblica, sebbene esso incida in modo sostanziale sulla produttività economica e sul benessere complessivo della società. Secondo la terza edizione del rapporto "*Women and men in the informal economy: A statistical picture*" dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, due miliardi di lavoratori nel mondo (il 61,2% della popolazione mondiale occupata) lavorano nell'economia informale, il 93% dei quali risiede nei Paesi ad economia emergente e in quelli in via di sviluppo.<sup>6</sup> L'adozione di una strategia di sviluppo che miri alla crescita del Pil rischia dunque di penalizzare ingiustamente e in misura sproporzionata i Paesi per quali una quota considerevole della produzione interna è garantita da un'economia informale di tipo familiare che sfugge alla comprensione del Pil. Un altro esempio tipico di tale fattispecie sono i beni pubblici essenziali (come la difesa nazionale e la sanità) che in molti Paesi il governo fornisce gratuitamente. Poiché vengono scambiati senza essere acquistati o venduti, gli attuali metodi di contabilità nazionale valutano tali beni semplicemente in termini di input acquistati per produrli, trascurando però l'impatto positivo che il valore dell'attività pubblica ha sia in termini produttivi che di capitale umano.

---

<sup>5</sup> Kuznets, Simon, *National income and capital formation, 1919-1935*, National Bureau of Economic Research, New York, 1937, pp. 3-4.

<sup>6</sup> International Labour Office, *Women and men in the informal economy: a statistical picture (third edition)*, Ginevra, 2008.

Un'altra caratterizzazione del Pil è che questo misura esclusivamente la quantità dei prodotti e dei servizi ma non la loro qualità, attribuendo in maniera indiscriminata una connotazione positiva a tutte le transazioni che avvengono nell'economia domestica. In ottemperanza al principio secondo il quale per essere esaustivo il sistema dei conti nazionali deve considerare ogni attività che generi reddito, indipendentemente dal suo status giuridico, a partire dal 2014 in coerenza con le linee Eurostat tutti i Paesi Ue hanno inserito nei conti il traffico di sostanze stupefacenti, i profitti della prostituzione e il contrabbando di sigarette o alcol.<sup>7</sup> In tal senso, ciò che contribuisce positivamente alla crescita del Pil è spesso valutato negativamente secondo criteri alternativi quali la salute e il benessere sociale.

Il Prodotto interno lordo non riflette nemmeno il costo delle attività produttive che la collettività sopporta in termini di impatto ambientale, ossia le esternalità negative. Così, l'attività economica che impoverisce le risorse naturali è preziosa, secondo gli standard del Pil, tanto quanto l'attività economica alimentata da risorse rinnovabili. Le imprese che contribuiscono al riscaldamento globale oggi aggiungono valore al Pil, sebbene nel futuro minaccino enormi costi economici a causa dell'impatto irreversibile dei cambiamenti climatici.<sup>8</sup> Il ruolo sempre più importante delle variabili ambientali nella politica pubblica richiede sistemi di contabilità nazionale completi e aggiornati anche per la contabilità ambientale, le cui metodologie cercano di correggere i difetti insiti negli approcci contabili convenzionali. I conti ambientali dovrebbero allora fornire una solida base per incorporare costi e benefici ambientali nelle decisioni in materia di regolamentazione e spesa e per ottenere un riflesso più fedele dello sviluppo e del benessere.

Oltre a tali mancanze, tra le principali lacune del Pil vi è la sua imprecisione nel fornire una rappresentazione esaustiva del sistema in cui si muove l'economia umana, a causa dell'esclusione di attività che contribuiscono al miglioramento della qualità della vita. Il fattore tempo libero, ad esempio, viene ignorato dai conti nazionali sebbene sia un elemento essenziale del benessere. L'OCSE utilizza tre diversi metodi per attribuire valore al tempo libero, i quali riducono il divario tra gli Stati Uniti e l'Europa: utilizzando la valutazione più alta (basata sul Pil medio per ora lavorata), il Pil pro capite corretto per il tempo libero della Germania è solo del 6% inferiore a quello americano, rispetto a un deficit del 26% nel Pil pro capite convenzionale.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Istat, *cambia il sistema dei conti nazionali, anche "le attività illegali" nel calcolo del Pil da ottobre 2014*, in "Il Sole 24 Ore", 22 maggio 2014.

<sup>8</sup> Kapoor, Amit e Debroy, Bibek, *GDP is not a measure of human well-being*, in "Harvard Business Review", 4 ottobre 2019.

<sup>9</sup> *Grossly distorted picture*, in "The Economist", 9 febbraio 2006.

L'inadeguatezza del Prodotto interno lordo a misurare l'efficienza di un'economia costituisce un ulteriore fattore negativo a scapito di tale indicatore. Esso, infatti, non consente di valutare il modo in cui le risorse economiche vengono allocate e utilizzate, e quindi di correggere le inefficienze nella fornitura di beni e servizi. Nel 2017, secondo il Rapporto della Fondazione GIMBE sulla Sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale italiano, sui 113 miliardi di euro di spesa sanitaria pubblica, ben 21,5 miliardi di euro sono stati rappresentati da sprechi e inefficienze<sup>10</sup>. Il Pil non fornisce neppure alcuna indicazione in merito al livello di equità all'interno del Paese, ossia alla distribuzione del reddito. In letteratura è ampiamente riportato come le disparità di reddito all'interno della società siano fortemente correlate con un ampio numero di *outcomes* sociali, tra cui l'aspettativa di vita, i tassi di mortalità, l'obesità, il tasso di omicidi e di violenza, la qualità delle relazioni sociali, il livello di istruzione e la mobilità sociale. La disparità di reddito tra gli individui di una popolazione viene misurata dall'OCSE attraverso cinque indicatori, dei quali il più utilizzato è il coefficiente di Gini<sup>11</sup>, i cui valori testimoniano come la distribuzione della ricchezza non sia sufficientemente equa nemmeno nei Paesi economicamente più floridi. Il fatto che il Pil e gli altri indicatori aggregati di contabilità nazionale calcolati su base pro-capite non forniscano alcuna informazione in merito alla distribuzione delle risorse all'interno della società è una delle principali ragioni per cui spesso a una crescita del Pil non corrisponde un'equivalente percezione di maggior benessere da parte delle famiglie. Evidenza di ciò è riscontrabile nel fatto che, mentre il Pil degli Stati Uniti è più che raddoppiato negli ultimi trent'anni, il reddito familiare medio è cresciuto solo del 16% e la maggior parte di questi guadagni è andata al 10% più ricco delle famiglie.<sup>12</sup> Questa tendenza sembra essere un fenomeno globale, come evidenziato dal rapporto "*Growing Unequal?*" pubblicato dall'OCSE nel 2008. Dalla comparazione dei livelli di povertà e di distribuzione del reddito tra 30 Paesi è emerso che l'aumento delle disparità di reddito è della povertà relativa tra la metà degli Anni Ottanta e la metà degli Anni Duemila è stato significativo e diffuso e ha colpito più di tre quarti dei Paesi OCSE, dove il reddito del 10% più ricco della popolazione è in media nove volte quello del 10% più povero.<sup>13</sup> Risulta quindi fuorviante guardare al Pil dinanzi a società segnate da profonde diseguaglianze. Dal momento che il reddito medio non fornisce sufficienti indicazioni sulla ripartizione della ricchezza,

---

<sup>10</sup> Cartabellotta, Nino e Cottafava, Elena e Luceri, Roberto e Mosti, Marco, *Quarto rapporto GIMBE sulla sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale*, Fondazione Gimbe, Bologna, giugno 2019.

<sup>11</sup> Il coefficiente di Gini si basa sul confronto delle proporzioni cumulative della popolazione con le proporzioni cumulative di reddito che ricevono. Esso ha un range di variazione compreso tra 0 e 1, dove 0 indica la completa equidistribuzione della ricchezza e 1 la massima concentrazione della stessa.

<sup>12</sup> Daly, Lew, e Posner, Stephen, *Beyond GDP: New Measures For A New Economy*, in "Demos", 26 gennaio 2012.

<sup>13</sup> OCSE, *Growing unequal: income distribution and poverty in Oecd countries*, Parigi, 2008.

per considerare questo aspetto è più corretto basarsi su reddito e consumo mediani, cioè quelli per cui metà della popolazione si trova al di sotto e metà al di sopra.<sup>14</sup>

Deve essere infine menzionata l'inadeguatezza del Pil a fornire un ritratto realistico delle economie moderne, caratterizzate da rapidissimi cambiamenti tecnologici, dalla proliferazione dei servizi e dall'orientamento alla qualità dell'esperienza del consumatore piuttosto che alla quantità di beni acquistati. Le difficoltà di misurazione del valore dei servizi digitali porta a sottostimare il Pil reale: i social media forniscono informazioni e intrattenimento senza alcun prezzo; lo shopping online, le operazioni bancarie e l'organizzazione dei viaggi sono sempre più convenienti per i consumatori; prodotti precedentemente a pagamento, come le mappe e le enciclopedie, sono ora disponibili gratuitamente online e hanno abbandonato il Pil.<sup>15</sup>

Le argomentazioni proposte avvalorano la tesi secondo la quale il Pil risulta ormai inadatto, o quantomeno insufficiente, ad essere utilizzato come principale indicatore di benessere, ragion per cui necessita di essere affiancato da ulteriori indici. Come sostenuto da François Lequellier, il Pil è capace di riflettere soltanto quella parte di benessere che deriva dalla produzione dei beni e dei servizi, la quale non è indicativa dei livelli di felicità e progresso. Diventa dunque imprescindibile indentificare una migliore modalità per misurare il *welfare* e la sostenibilità dello sviluppo, e sostituire al binomio "crescita-produzione" il nuovo paradigma "progresso-benessere umano sostenibile"<sup>16</sup>.

Robert Kennedy, nel discorso pronunciato nel 1998 a Lawrence, nel Kansas, per la corsa alle presidenziali USA, fu tra i primi a denunciare pubblicamente uno scorretto utilizzo del Pil e la retorica della crescita ad esso associata, sostenendo che il Prodotto interno lordo potesse misurare tutto fuorché *"ciò che rende la vita degna di essere vissuta"* con le seguenti parole: *"Non possiamo misurare lo spirito nazionale sulla base dell'indice Dow Jones né i successi del Paese sulla base del Prodotto interno lordo. Il nostro Prodotto interno lordo [...] conta anche l'inquinamento dell'aria, la pubblicità delle sigarette, le ambulanze per sgombrare le nostre autostrade dalle carneficine del fine settimana. Comprende programmi televisivi che valorizzano la violenza per vendere prodotti violenti ai bambini. Cresce con la produzione di napalm, missili e testate nucleari»*. E ancora: *"Il Pil non tiene conto della salute delle nostre famiglie, della qualità della loro educazione e della gioia dei loro momenti di svago. Non comprende la bellezza della nostra poesia o la solidità dei valori familiari, l'intelligenza del nostro dibattere o l'onestà dei nostri pubblici dipendenti. Non tiene conto né della giustizia dei nostri tribunali, né dell'equità dei rapporti fra noi"*.

---

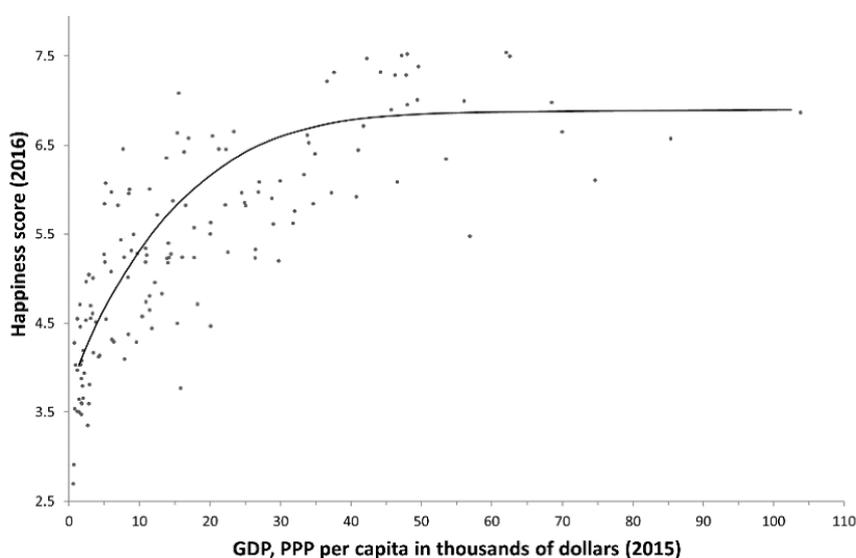
<sup>14</sup> Clerc, Marie e Gaini, Mathilde e Blanchet, Didier, *Recommandations of the Stiglitz-Sen-Fitoussi Report: A few illustrations*, INSEE Document de travail, aprile 2011.

<sup>15</sup> J.O.S, *Why GDP is a poor measure of progress*, in "The Economist", maggio 2016.

<sup>16</sup> Lequellier, François, *Is GDP a satisfactory measure of growth?*, in "OECD Observer", n. 246-247, dicembre 2004.

Alcuni anni prima, nel 1974, Richard Easterlin aveva già condotto una serie di ricerche che lo portarono alla formulazione del cosiddetto “paradosso di Esterlin” o “paradosso della felicità”, che ha contribuito ad alimentare l’ampio dibattito sul rapporto tra crescita economica e felicità. Il paradosso di Easterlin pone in discussione il presunto legame lineare tra reddito e benessere, nonché l’ipotesi che il reddito sia l’unica determinante nella funzione di utilità degli individui. Secondo l’economista, la funzione che associa il reddito al livello di felicità assume la forma di una parabola che volge la sua concavità verso il basso. Easterlin osservò infatti che, ad un dato istante, si riscontra una correlazione positiva fra il benessere soggettivo e il reddito percepito. Tuttavia, tale correlazione diminuisce progressivamente all’aumentare dei redditi percepiti, tendendo infine a scomparire. Lo stesso fenomeno si riscontra ponendosi in un’ottica più ampia: il paradosso suggerisce infatti che, superata una certa soglia di sviluppo economico, non vi è più alcuna correlazione tra il Pil pro capite e la felicità degli abitanti all’interno del Paese. Questa relazione è stata esplorata all’interno di numerosi Paesi, in serie temporali a breve e lungo termine, e utilizzando diverse misure multidimensionali di benessere e felicità soggettivi e oggettivi. La Figura 2, elaborata da un’analisi empirica condotta su 143 Paesi, illustra il paradosso di Easterlin considerando il Pil pro capite in PPP (*Purchasing Power Parity units*) nel 2015 e il livello di felicità nel 2016.<sup>17</sup>

**Figura 2 – Paradosso di Easterlin**



Fonte: Coscieme, Luca et al., *Overcoming the myths of mainstream economics to enable a new wellbeing economy*, in “Sustainability”, MDPI, agosto 2019

<sup>17</sup> I dati sulla felicità sono stati elaborati a partire dal *World Happiness Report* del 2017. I dati sul Pil sono tratti dalla banca dati della World Bank, consultata ad aprile 2017.

Studi successivi, pur non approvando interamente le conclusioni di Easterlin, ne hanno sottolineato l'interesse e la validità. L'enunciazione del paradosso di Easterlin non solo ha stimolato la nascita di una nuova branca dell'economia – nota con il nome di economia della felicità – ma ha anche permesso di elaborare nuove metriche di misurazione del benessere.

Avendo ampiamente dimostrato che la crescita economica e il benessere sono due concetti tra loro legati ma non coincidenti, è importante soffermarsi sul fatto che la maggior parte delle critiche rivolte al Pil non riguarda ciò che esso misura, bensì l'utilizzo errato che viene fatto di tale indicatore, a cui si è affidato il compito di spiegare un fenomeno fuori dalla sua portata di comprensione. Quando a partire dagli Anni Trenta del Novecento il Pil è stato eletto il miglior indice dell'andamento dell'economia nel mondo, il buon andamento del Pil è diventato il principale obiettivo di politica economica di tutti i Paesi. Inevitabilmente, una misura della produzione economica è diventata al contempo sinonimo di progresso sociale, tracciando un percorso di crescita insostenibile nel lungo termine e oscurando molte importanti dimensioni del benessere economico, del benessere sociale e dell'equità ambientale.

La costruzione di strumenti statistici alternativi al Pil o integrativi non impedisce di valutare la crescita, la quale resta un dato fondamentale da considerare nell'implementazione delle misure economiche. Permette tuttavia di confrontarsi con gli obiettivi, le sfide e le priorità della società odierna, che inevitabilmente differiscono da quelle del secolo scorso.

## **1.2. L'evoluzione dello scenario internazionale dai Millennium Development Goals agli SDG**

La ricerca di misure di benessere alternative al Pil comprende un nutrito percorso di iniziative promosse sia a livello nazionale che internazionale.

Gli economisti e gli studiosi che nel corso degli anni si sono occupati di questo tema hanno sempre posto l'enfasi sulla scarsa significatività di un unico indicatore che inglobasse tutte le componenti del benessere. Come precedentemente ribadito, il Pil è un indice ampiamente accettato per il monitoraggio delle fluttuazioni dell'attività economica nel breve e nel medio periodo, ma non può essere un indicatore accurato né del progresso sociale, né dell'attenzione che una società rivolge a temi quali i cambiamenti climatici, l'efficiente sfruttamento delle risorse naturali o l'inclusione sociale. Negli anni Sessanta, Simon Kuznets pose l'accento su questo aspetto ricordando che *“bisogna considerare e distinguere tra quantità e qualità della crescita, tra costi e ricavi, e tra breve e lungo*

periodo. [...] L'obiettivo di una maggior crescita dovrebbe sempre specificare quali aspetti della crescita si vogliono monitorare". Nonostante questi moniti, il Pil ebbe grande fortuna e divenne in poco tempo un *benchmark* globale. Negli ultimi vent'anni, la recente crisi e il delinearsi di un contesto socioeconomico profondamente diverso da quello da cui prese origine il Pil hanno riaperto il dibattito in merito all'opportunità di integrare i conti nazionali con nuovi indicatori. L'evoluzione storica del quadro internazionale è riassunta nella tabella che segue.

**Tabella 2 – Cronistoria delle prime iniziative internazionali per andare “oltre il Pil”**

Iniziativa	Anno	Caratteristiche
Millennium Development Goals	2000	Per ciascuno degli obiettivi (definiti dalla Banca mondiale, dall'OMS e dall'OCSE) sono stati fissati una data per il raggiungimento, target e indicatori di riferimento. I primi sette MDG incidono su tre macroaree generali (capitale umano, infrastrutture e diritti umani) per alleviare la povertà estrema e migliorare gli standard di vita. L'ottavo obiettivo richiede ai Paesi sviluppati di realizzare una <i>“partnership globale per lo sviluppo”</i> . I MDG hanno aumentato il coinvolgimento e l'impegno del mondo sviluppato per la diminuzione della povertà e delle disuguaglianze. L'universalità degli obiettivi ha talvolta implicato una mancanza di flessibilità e una scarsa applicabilità al contesto specifico.
Beyond GDP	2007	La conferenza è stata ospitata dalla Commissione europea, con il Parlamento europeo, il Club di Roma, l'OCSE e il WWF. L'iniziativa consiste nello sviluppo di indicatori complementari al Pil, inclusivi degli aspetti ambientali e sociali del benessere, appropriati per misurare il progresso ed essere integrati nel processo decisionale. Nel 2009 la Commissione europea ha approvato un paper dal titolo <i>“Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento.”</i> in cui individua cinque azioni per migliorare la misurazione del benessere e del progresso.
Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi	2008	La “Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale”, autrice dell'omonimo Rapporto, si è posta l'obiettivo di analizzare i limiti del Pil nella veste di indice di benessere e i problemi della sua misurazione e di esaminare quali informazioni possono essere tratte dalla costruzione di ulteriori indicatori. La Commissione ha attuato una distinzione tra benessere “soggettivo” e “oggettivo” e ha declinato quest'ultimo in otto dimensioni: reddito, salute, istruzione, attività personali (incluso il lavoro), <i>governance</i> , istruzione, relazioni sociali, ambiente e insicurezza legata alle condizioni economiche e ambientali.
Sustainable Development Goals	2015	L' <i>“Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”</i> è un programma d'azione ratificato nel 2015 dai 193 Paesi membri dell'ONU. Essa prevede 17 obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile per un totale di 169 target: povertà zero, fame zero, salute e benessere, istruzione di qualità, acqua pulita, lavoro dignitoso e crescita economica, innovazione e infrastrutture, riduzione delle disuguaglianze, città e comunità sostenibili, consumo e produzione responsabili, preservare la vita sott'acqua, preservare la vita sulla terra, giustizia e solidità delle istituzioni, partnership per gli obiettivi.

L'inizio del nuovo Millennio ha condotto alla formulazione di una delle maggiori promesse della storia dell'ONU, la Dichiarazione del Millennio, firmata nel 2000 durante il Summit del Millennio delle Nazioni Unite. Con la sottoscrizione della Dichiarazione, gli Stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati a raggiungere entro l'anno 2015 otto obiettivi operativi globali, i Millennium Development Goals:

1. Sradicare la povertà estrema e la fame nel mondo
2. Rendere universale l'istruzione primaria
3. Promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne
4. Ridurre la mortalità infantile
5. Ridurre la mortalità materna
6. Combattere l'HIV/AIDS, la malaria e altre malattie
7. Garantire la sostenibilità ambientale
8. Sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo

Per accelerare il percorso collettivo verso il raggiungimento dei Millennium Development Goals e favorire la riduzione del debito da parte dei Paesi poveri fortemente indebitati (HIPC), consentendogli di allocare maggiori risorse nelle iniziative di *welfare*, nel 2005 i Paesi del G8 si sono impegnati a versare fondi sufficienti alla Banca Mondiale, al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca africana di sviluppo.

L'adozione dei Millennium Development Goals è stata tuttavia circondata da un ampio dibattito concernente la debole giustificazione degli obiettivi scelti e la mancanza di informazione statistica per la realizzazione di alcuni di questi e per la misurazione dell'entità dei progressi. Una pubblicazione del 2005 ha evidenziato che l'avanzamento rispetto agli obiettivi relativi alla mortalità materna, alla malaria e alla tubercolosi è difficile da misurare, in quanto le indagini sulle famiglie, (la fonte di misurazione principale per gli MDG sulla salute) sono spesso poco affidabili o povere di dati, soprattutto nei Paesi in cui le condizioni umanitarie sono più severe.<sup>18</sup> Inoltre, la spesa pubblica in molti Paesi non è risultata sufficiente per raggiungere i target concordati. Nei paesi in via di sviluppo, finanziamenti significativi sono provenuti da fonti esterne, rendendo necessario per i governi centrali coordinarsi con i partner internazionali; ciò ha provocato consistenti fluttuazioni nei flussi di finanziamento e richieste burocratiche.

---

<sup>18</sup> Attaran, Amir, *An Immeasurable Crisis? A Criticism of the Millennium Development Goals and Why They Cannot Be Measured*, in "PLOS Medicine", ottobre 2005.

Ulteriori sviluppi nel ripensare le strategie e gli approcci per raggiungere gli MDG hanno incluso la ricerca dell'*Overseas Development Institute* sul ruolo dell'equità. Lo studio ha dimostrato come un più rapido avanzamento verso il conseguimento degli obiettivi possa essere ottenuto grazie al ruolo svolto dall'equità nella creazione di un circolo virtuoso, tale per cui un aumento dell'equità economica e politica garantisce ai più poveri la partecipazione allo sviluppo del proprio Paese e ne aumenta la stabilità finanziaria.<sup>19</sup> Mentre in passato lo sviluppo era stato letto solo in termini di crescita economica, la ricerca ha suggerito che promuovere l'equità nello sviluppo umano, riducendo il divario tra “abbienti” e “non abbienti”, è fondamentale per accelerare il progresso.<sup>20</sup>

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio hanno costituito il fondamento di strategie nazionali e internazionali apprezzabili nei propositi, ma limitate nei metodi e negli strumenti in cui si sono concretizzate. Nonostante i significativi avanzamenti di alcuni Paesi verso il raggiungimento di alcuni degli MDG anche prima della scadenza del 2015, i progressi sono stati fortemente disomogenei nel mondo. Per accompagnare tutti gli Stati sottoscrittori nel percorso di crescita equa e lotta alla povertà, nel settembre 2010 l'ONU ha ratificato un ulteriore piano d'azione globale e nel 2012 ha istituito l'*UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda* ribadendo l'impegno globale a lavorare sulla riduzione delle disuguaglianze.

Malgrado le molteplici criticità sopra riportate, i Millennium Development Goals hanno concretizzato una questione complessa qual è la multidimensionalità della povertà in un'agenda sintetica e hanno rappresentato un importante strumento di educazione allo sviluppo equo e sostenibile. Sulla scia del programma realizzato dalle Nazioni Unite si è diffuso anche nell'Unione Europea un forte consenso circa la necessità di trovare una migliore modalità per misurare la sostenibilità dello sviluppo, il quale si è concretizzato in due fondamentali iniziative: *Beyond GDP* e la Commissione per la Misurazione della performance economica e del progresso sociale. Entrambe le proposte hanno illustrato le correzioni da attuarsi sul Pil e identificato nuovi strumenti utili a misurare il benessere e il progresso economico e sociale, senza comunque sottrarre al Prodotto interno lordo la sua posizione di privilegio tra gli indicatori sintetici, grazie ai quali affrontare le grandi sfide del Ventunesimo secolo.

La prima fondamentale tappa del percorso europeo è stata la conferenza “*Beyond GDP*” del 2007, presieduta dall'allora presidente della Commissione europea José Barroso con la dichiarata finalità

---

<sup>19</sup> Vandemoortele, Milo, *The MDGs and Equity*, ODI Briefing Paper n. 59, “The MDG fundamentals: improving equity for development”, Overseas Development Institute, giugno 2010

<sup>20</sup> Due approcci politici hanno contribuito a ridurre le disuguaglianze: investimenti pubblici equi per lo sviluppo umano e un approccio “a due binari” alla liberalizzazione del commercio, con una crescita inclusiva accompagnata da uno sviluppo inclusivo per spingere il paese nell'economia mondiale.

di “andare oltre il Pil” e di “elaborare indicatori più completi che forniscano una base di conoscenze più affidabile per una migliore definizione delle politiche e dei dibattiti pubblici”.<sup>21</sup> L’obiettivo condiviso dalle nazioni partecipanti al dibattito è stato quello di riflettere sulla fallibilità del Pil e di affiancare a questo indicatori complementari inclusivi degli aspetti ambientali e sociali del progresso in grado di entrare nel dibattito pubblico. Il completamento del Pil, ritenuto dalla Commissione “l’indicatore chiave della performance economica di ogni Paese ma non una misura del benessere della collettività”, con indici più coerenti rispetto alle necessità del futuro in una prospettiva di sviluppo sostenibile a lungo termine, ha dunque rappresentato il centro del lungo dibattito. Spinti dal successo dell’iniziativa, i delegati coinvolti hanno continuato a lavorare per migliorare la misurazione del progresso, della ricchezza e del benessere, sancendo tale proposito nella comunicazione “*GDP and beyond. Measuring progress in a changing world*” pubblicata dalla Commissione europea nel 2009. Il rapporto delinea cinque azioni chiave (riportate in Tabella 3) che l’Unione Europea si è impegnata a perseguire.

**Tabella 3 – “Five actions to better measure progress in a changing world”**

1. Complementing GDP with environmental and social indicators
2. Near real-time information for decision-making
3. More accurate reporting on distribution and inequalities
4. Developing a European Sustainable Development Scoreboard
5. Extending National Accounts to environmental and social issues

Fonte: *GDP and beyond. Measuring progress in a changing world*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Bruxelles, 20 agosto 2009

La prima azione consiste nel completare il Pil con indicatori ambientali e sociali. Sul piano ambientale, la Commissione ha proposto l’introduzione di un indice ambientale completo capace di riflettere gli impatti ambientali sul territorio dell’Unione, da pubblicare inizialmente annualmente, con l’obiettivo di giungere successivamente ad una pubblicazione parallela al Pil.<sup>22</sup> Sul piano sociale

<sup>21</sup> *GDP and beyond. Measuring progress in a changing world*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Bruxelles, 20 agosto 2009.

<sup>22</sup> L’indice ha preso in considerazione numerosi aspetti, tra cui i cambiamenti climatici, l’utilizzo di fonti energetiche non rinnovabili, la biodiversità, l’inquinamento e il suo impatto sulla salute, la produzione di rifiuti e lo spreco di risorse.

sono state sviluppate dall'Eurostat statistiche dell'UE di ampia portata sul reddito e sulla qualità della vita, una base solida per fornire informazioni oggettive sulle condizioni di vita e sul benessere dei cittadini europei.

Tali indicatori devono essere funzionali alla seconda misura, che è quella di fornire in tempo reale l'informazione statistica a sostegno del processo decisionale. Velocizzare le tempistiche di raccolta, elaborazione e pubblicazione dei dati è un obiettivo che la Commissione europea ha promesso di perseguire al fine di agevolare i *policy maker* nella definizione delle misure economiche, finanziarie e occupazionali.

La terza azione riprende la precedente e consiste nel redigere rapporti più accurati sulla distribuzione e sulle disuguaglianze. Muovendo dalla premessa che la coesione sociale ed economica sono obiettivi generali dell'UE, e che riforme di vasta portata possono essere realizzate soltanto se sforzi e benefici vengono condivisi da tutti, la Commissione ha ribadito il suo impegno a ridurre le disuguaglianze tra regioni e gruppi sociali, riferendo su una serie indicatori concordati con gli Stati membri. L'analisi, volta a individuare e risolvere le criticità, ha riguardato l'istruzione, la salute, l'aspettativa di vita e vari aspetti non monetari dell'esclusione sociale, nonché il legame tra esclusione sociale e deprivazione ambientale.

Al fine di migliorare la qualità della vita e il benessere in una prospettiva di lungo periodo, la quarta iniziativa consiste nella predisposizione di un quadro di valutazione dello Sviluppo Sostenibile europeo. Per monitorare nel tempo i progressi compiuti sui molteplici obiettivi della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile sono stati elaborati insieme ai Paesi membri gli Indicatori di Sviluppo Sostenibile dell'UE (SDI). Non potendo tuttavia rappresentare in maniera esaustiva attraverso tali misure sintetiche (non sempre aggiornate) alcuni fenomeni non coperti dalle statistiche ufficiali, la Commissione europea ha esplorato la possibilità di sviluppare anche una *Sustainable Development Scorecard*, basata sui SDI, contenente altre informazioni quantitative e qualitative. Come si legge nel Rapporto della Commissione, *“la collaborazione tra ricerca e statistiche ufficiali sarà intensificata al fine di identificare - e aggiornare regolarmente - i valori soglia per i principali inquinanti e per le risorse rinnovabili al fine di informare il dibattito politico, supportare la definizione degli obiettivi e la valutazione delle politiche”*.

La quinta e ultima misura, posta come riflesso delle precedenti, consiste nell'ampliare il Sistema Europeo dei Conti includendo variabili ambientali e sociali, come base per un processo decisionale coerente. L'aggiunta di questioni ambientali e sociali nei sistemi statistici ufficiali avrebbe permesso di ottenere un quadro di riferimento più ampio per la misurazione delle varie dimensioni del benessere. È stato dunque richiesto agli Stati membri di estendere i conti nazionali con una contabilità

economico-ambientale integrata, per poi includere successivamente ulteriori conti sugli aspetti sociali (attualmente presenti nel SEC). Dalla presentazione della prima strategia sulla “contabilità verde” nel 1994, l’Eurostat e alcuni Stati membri, in collaborazione con l’ONU e l’OCSE, hanno testato differenti metodi contabili per fornire regolarmente le prime serie di conti ambientali, come i conti patrimoniali del capitale naturale in termini fisici e monetari. Come passo successivo, nel 2009 la Commissione europea ha previsto di ampliare i conti ambientali fisici con nuovi dati monetari, di estenderli a tutta l’Unione e di renderli completamente disponibili per la decisione politica entro il 2013.

L’iniziativa *Beyond GDP* è stata la spinta iniziale per la costituzione della Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale, comunemente nota con il nome di Commissione Stiglitz. Essa è stata un’iniziativa dell’allora presidente francese Nicholas Sarkozy, che nel 2008 commissionò a Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean Paul Fitoussi la realizzazione di uno studio volto a individuare i limiti del Pil e ad analizzare la possibilità di creare nuovi strumenti idonei a rilevare quelle dimensioni del progresso e del benessere sociale “sostenibili” non rilevate dal Prodotto interno lordo. Il Rapporto finale della Commissione Stiglitz, pubblicato nel settembre 2009, consta di un totale di dodici raccomandazioni sulla misurazione afferenti a tre ambiti: la produzione economica, la qualità della vita e la sostenibilità dello sviluppo.<sup>23</sup>

Per quanto riguarda il primo ambito, si sostiene la necessità di spostare l’attenzione dalla produzione al reddito e al consumo (adottando una prospettiva *household*), considerando contemporaneamente i dati sulla ricchezza. Le analisi sul reddito delle famiglie, sul consumo di beni e servizi essenziali e sulla ricchezza dovrebbero realizzarsi tenendo conto della loro distribuzione all’interno della società, suggerendo di non focalizzarsi sui soli risultati *average*. Ciò conduce al passaggio da un sistema incentrato sulla mera produzione economica ad uno orientato al benessere dei cittadini.

Per misurare la qualità della vita, la Commissione ha individuato due approcci: il primo considera dimensioni soggettive, tra cui la valutazione cognitiva che ciascun individuo fa della propria vita; il secondo invece tiene conto di misure oggettive, come la salute e l’istruzione. La Commissione enfatizza l’opportunità di aggregare le varie dimensioni, in modo da permettere la costruzione di diversi indici di benessere, e di tener conto in modo esaustivo delle ineguaglianze in quanto parte integrante dell’analisi sulla qualità della vita.

---

<sup>23</sup> Stiglitz, Joseph, e Amartya, Sen e Fitoussi, Jean-Paul, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, settembre 2009.

Infine, per quanto attiene alla sostenibilità dello sviluppo, si sottolinea il bisogno di analizzare separatamente gli ambiti della *performance* economica, del benessere attuale e della sostenibilità, intesa quest'ultima come la possibilità per la generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza negare la stessa possibilità alle generazioni future. In tal senso, il benessere delle generazioni future dipende dagli stock di risorse che saranno lasciate loro, e dal nostro impegno alla costruzione del capitale umano. Gli indici IBES, ISEW e GPI costituiscono la prima tappa per l'analisi della sostenibilità, la quale necessita di un insieme completo di indicatori, anche di sostenibilità monetaria e ambientale.

La rilettura e l'integrazione degli strumenti correnti con nuove misure, valutata nel report della Commissione, ha spinto i Paesi di tutto il mondo riflettere nuovamente sul ruolo dell'economia, rivisto in funzione anche delle discipline socio-ambientali in quanto determinanti di una crescita sostenibile.

Gli sviluppi più recenti del dibattito internazionale hanno visto la nascita nel 2015 dei Sustainable Development Goals, 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (a loro volta declinati in 169 obiettivi minori) aventi validità universale sanciti nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, redatta nel settembre del 2015 con la partecipazione dei 193 Stati membri e di oltre 150 leader internazionali. I Sustainable Development Goals, proposti alla scadenza dei precedenti Millennium Development Goals, sono un appello urgente all'azione da parte di tutti i Paesi a promuovere una partnership globale finalizzata a realizzare un'equa distribuzione dei benefici dello sviluppo. Per la prima volta, si è deciso di unificare in un unico documento programmatico le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: economica, sociale e ambientale. Gli SDGs riconoscono l'interdipendenza tra il benessere sociale, la crescita economica e la salute dei sistemi naturali e affrontano un'estesa varietà di questioni, tra cui la povertà, la fame, il diritto alla salute e all'istruzione, l'accesso all'acqua e all'energia, il lavoro, la crescita economica inclusiva e sostenibile, la tutela dell'ambiente, l'uguaglianza sociale e di genere, la giustizia e la pace. Per identificare un condiviso quadro di informazione statistica per il monitoraggio e valutazione dei progressi verso gli obiettivi dell'Agenda, l'Inter Agency Expert Group on SDGs (UN-IAEG-SDGs) ha proposto una lista di 232 indicatori, revisionata nel 2020. Tali indicatori, che plasmeranno le politiche pubbliche fino al 2030, forniscono un chiaro riscontro della complessità intrinseca dello sviluppo sostenibile e rappresentano un nuovo ulteriore punto di partenza per il superamento del Pil.

Al di là delle considerazioni che tutte le iniziative hanno messo in rilievo e della loro concreta incidenza, *“misurare in modo obiettivo e rigoroso le dimensioni non economiche del benessere,*

affiancando al Pil nuovi indicatori che consentano confronti tra paesi e nel tempo e valutazioni delle politiche volte alla sostenibilità”<sup>24</sup> è ormai un’ assoluta priorità per i governi di tutto il mondo.

### 1.3. I principali indicatori internazionali di benessere

Le perplessità circa le carenze del Pil come *proxy* del benessere hanno alimentato gli sforzi per sviluppare misure di benessere alternative rispetto a quelle reddituali utilizzate nei sistemi di contabilità nazionale. Sono così stati sviluppati una serie di indicatori “*beyond GDP*”, i più importanti dei quali sono l’Human Development Index, il Genuine Progress Indicator e il Better Life Index dell’OCSE. La Tabella 4 ne sintetizza le caratteristiche fondamentali.

**Tabella 4 – Qualità e limiti dei principali indicatori alternativi al Pil**

Indicatore	Caratteristiche	Punti di forza e di debolezza
Human Development Index (HDI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- È un indicatore sintetico sugli standard raggiunti da un Paese in tre dimensioni chiave dello sviluppo umano.</li> <li>- Riconosce l’importanza della variabile economica per valutare il benessere, alla quale aggiunge informazioni supplementari.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restituisce un valore di chiara e immediata comprensione.</li> <li>- Permette di operare confronti tra Paesi e nel tempo.</li> <li>- Non corregge le carenze del Pil.</li> <li>- La scelta delle tre dimensioni non è esaustiva.</li> <li>- Utilizza dati secondari e talvolta non aggiornati.</li> </ul>
Genuine Progress Indicator (GPI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- È un indicatore sintetico che utilizza come base la contabilità nazionale e il Pil, corretto aggiungendo o sottraendo 26 componenti monetarie.</li> <li>- È una misura di benessere inclusiva del costo sociale e ambientale delle attività di mercato non considerate dal Pil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fa parte degli indici “<i>environmentally adjusted</i>”.</li> <li>- Incorpora il valore delle attività non di mercato.</li> <li>- In quanto indicatore monetario, è direttamente confrontabile con il Pil.</li> <li>- Non consente di realizzare agevoli confronti fra Paesi.</li> </ul>
Better Life Index (BLI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La <i>dashboard</i> della “<i>Better Life Initiative</i>” dell’OCSE comprende 11 componenti di benessere.</li> <li>- Oltre a consentire di misurare le <i>performance</i> dei Paesi, lo strumento permette agli utenti di scegliere la rilevanza da attribuire ad ogni dimensione per il calcolo del proprio indice.</li> <li>- Considera <i>outcomes</i> di benessere oggettivi e soggettivi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La forza dell’indice risiede nella sua interattività.</li> <li>- Tiene conto delle condizioni ambientali e delle attività non di mercato.</li> <li>- Consente di misurare le differenze all’interno di uno stesso Paese.</li> <li>- Non permette di valutare il cambiamento nel livello di benessere generale nel tempo.</li> </ul>

<sup>24</sup> Bortolotti, Bernardo e Carraro, Carlo, *Cambia il paradigma, cambia la misura?*, in “Equilibri: rivista per lo Sviluppo Sostenibile”, gennaio 2010.

I principali approcci alternativi sopra riassunti cercano di misurare diverse fasi e dimensioni del benessere: mentre un indicatore di “Pil corretto”, come il Genuine Progress Indicator, valuta il potenziale benessere delle persone, un indicatore di “Pil aumentato”, come l’Human Development Index, valuta il benessere utilizzando insieme al Pil pro capite indicatori oggettivi della qualità della vita. Infine, l'approccio del benessere soggettivo, abbracciato dal Better Life Index, fornisce una misura del livello di benessere auto-valutato delle persone.

La Tabella 5 mette a confronto la relazione rispetto al Pil di ciascuno dei principali indicatori in seguito discussi, la metodologia che ne ha guidato la definizione e la loro utilità nel guidare le politiche pubbliche verso un futuro più sostenibile, consentendo la valutazione delle divergenze e dei cambiamenti tra i Paesi nel tempo.

**Tabella 5 – HDI, GPI e BLI a confronto**

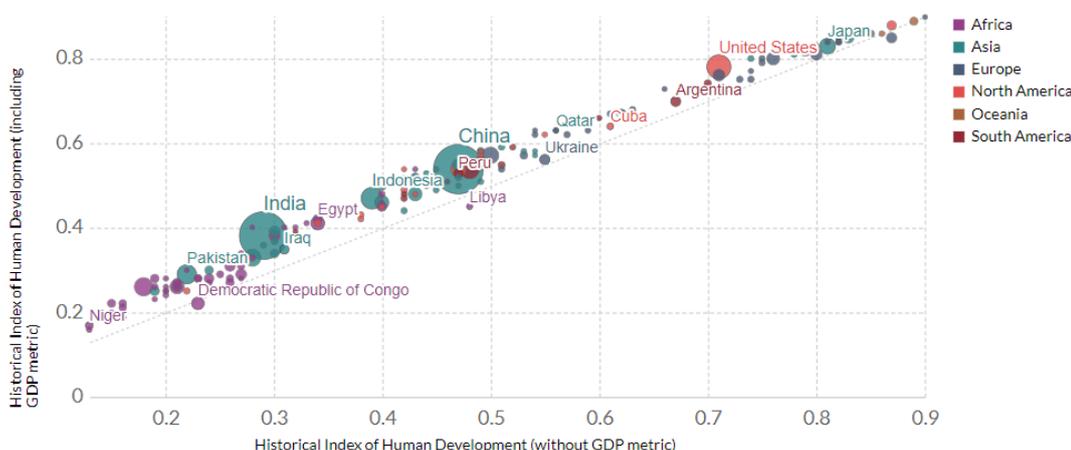
	HDI	GPI	BLI
Relazione rispetto al Pil	Include il Pil	Corregge il Pil	Nessuna relazione diretta
Rispetto del criterio di equità	No	Sì	No
Inclusione delle attività non di mercato	No	Sì	Sì
Inclusione degli aspetti ambientali	No	Sì	Sì
Possibilità di confronto tra Paesi	Sì	No	Sì
Possibilità di analizzare la variazione % dell'indicatore	Sì	Sì	No

L’Human Development Index o Indice di Sviluppo Umano (ISU) è stato lanciato nel 1990 dagli economisti Mahbub ul Haq e Amartya Sen nell’ambito dell’*United Nations Development Programme* come indicatore pionieristico alternativo al Pil. Da allora, viene regolarmente calcolato per moltissimi Paesi e si è nel tempo affermato come uno degli strumenti più utilizzati nel contesto internazionale per misurare il benessere e il progresso. L’indice esprime sinteticamente lo standard raggiunto da ciascun Paese in tre dimensioni essenziali dello sviluppo umano. A partire dal 2010, infatti, viene calcolato come la media geometrica di tre indici normalizzati: l’indice di aspettativa di vita, l’indice di istruzione (misurato in base agli anni previsti di scolarizzazione dei bambini in età di ingresso a scuola e agli anni medi di scolarizzazione della popolazione adulta) e l’indice di reddito (misurato

dal Pil pro capite). L'Human Development Index contempla quindi tre variabili oggettive (svincolate dalla percezione individuale di felicità o benessere) e ribalta la convinzione che il Pil consenta di valutare lo sviluppo sostenibile di un Paese, stimolando il dibattito sulle priorità delle politiche nazionali.

Poiché il reddito medio è esso stesso una delle tre dimensioni incluse nell'indice, è interessante confrontare l'andamento dell'Historical Index of Human Development (ossia l'HDI calcolato lungo il corso di due secoli) con e senza l'inclusione della metrica del Pil pro capite (Figura 3). Nel complesso, risulta esserci una forte correlazione positiva tra le due misure. Analogamente, anche il Pil pro capite e l'HDI risultano essere positivamente correlati tra loro.

**Figura 3 – HIHD e Pil pro capite a confronto, 2015**



Fonte: Our World in Data

A differenza del Genuine Progress Indicator, il quale non consente ancora di operare agevoli confronti tra Paesi, la scala di misurazione dell'Human Development Index (decrescente da 1 a 0) permette di suddividere i Paesi del mondo in quattro gruppi in base ai quartili<sup>25</sup>.

Nonostante i suoi pregi, l'Human Development Index non è esente da critiche. Innanzitutto, il peso assegnato a ciascuna componente dell'indice nella ponderazione è il medesimo, e può non rispecchiare la gerarchia di priorità che in ogni Paese viene assegnata alle varie componenti nella formulazione del proprio concetto di benessere. Un secondo punto debole riguarda l'affidabilità e la velocità di reperimento dei dati utilizzati per calcolare l'indice: questo è spesso costruito con dati secondari (presi cioè dai rapporti di altre organizzazioni internazionali o dai rapporti governativi) o

<sup>25</sup> I quattro domini includono i Paesi a sviluppo umano molto alto, i Paesi a sviluppo umano alto, i Paesi a sviluppo umano medio e i Paesi a sviluppo umano basso.

dati non aggiornati, che restituiscono un quadro non veritiero dello sviluppo umano<sup>26</sup>. Infine, come riconosciuto dal premio Nobel Amartya Sen, che collaborò alla costruzione dell'HDI, esso cattura solo una parte di ciò che lo sviluppo umano comporta. Sebbene l'HDI aggiustato per l'equità (IHDI) mostri il declino dell'HDI una volta prese in considerazione le disparità di reddito, l'HDI non considera il valore generato dalle cosiddette “*non-market activities*” e neppure la dimensione ambientale.

Per affrontare le carenze del Pil, nonché dell'HDI, un secondo approccio consiste nell'elaborare misure più complete che includano anche le componenti sociali e ambientali del benessere e della ricchezza. Dagli studi sullo sviluppo economico di Herman Daly, John Cobb e Philip Lawn è nato nel 1989 l'Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), la cui più recente evoluzione (perfezionata nel 1994 e poi nel 1999) prende il nome di Genuine Progress Indicator (GPI), o Indicatore di progresso autentico o effettivo. Particolarmente popolare nell'ambito della *green economy*, il GPI corregge il Pil sia rispetto alle esternalità negative sia rispetto alle esternalità positive, sottraendone o sommandone il corrispettivo valore monetario al reddito lordo. La forza di questo approccio risiede nell'idea che la ricchezza economica debba essere compensata con guadagni e perdite per fornire un quadro realistico del benessere e un'utile finestra sul futuro della nazione. L'Indicatore di progresso effettivo è misurato attraverso 26 indicatori, riconducibili a tre principali categorie: economica, ambientale e sociale.

Entrano nel calcolo del GPI con segno positivo numerose attività dell'economia informale, come il lavoro domestico e il volontariato, a cui viene attribuito un valore pari a quello che esse avrebbero se chi le svolge venisse pagato. Al contrario, il GPI assegna un peso negativo alle attività che pur generando uno scambio monetario non aumentano il benessere complessivo, come i costi legati al crimine. Entrano nel calcolo dell'indicatore con segno meno anche il consumo di materie prime e risorse naturali non rinnovabili, l'inquinamento in tutte le sue forme, le “spese difensive” e la diminuzione del tempo libero pro capite. Infine, l'indicatore prende in considerazione le disparità di reddito: a parità di ricchezza complessiva, se una quota maggiore di reddito va a beneficio dei più poveri, il GPI sale, e viceversa.

Rispetto all'HDI, il GPI consente di valutare fino a che punto la crescita della produzione economica contribuisce alla crescita del benessere complessivo, grazie al confronto tra i suoi valori e quelli assunti dal Pil: il GPI tende nel tempo a crescere similmente al Pil fino a un certo punto, oltre il quale stagna e infine decresce.

---

<sup>26</sup> Pisani, Eugenia, *Che cos'è l'Indice di Sviluppo Umano (e che difetti ha)*, Le Nius, novembre 2020.

Come strumento di monitoraggio delle *performance* di un Paese, il GPI può dunque essere utilizzato per illustrare gli impatti sul benessere di una crescita del Pil insostenibile e per mostrare come l'accumulo di costi ambientali e sociali possa condurre a una crescita "antieconomica". A livello subnazionale, inoltre, l'indicatore si è dimostrato utile per confrontare le diverse prestazioni tra regioni e prendere decisioni basate sulla variazione regionale nel progresso economico, ambientale e sociale<sup>27</sup>.

Di pari passo con la costruzione degli indicatori sintetici alternativi o complementari al Pil si è affermato a livello globale un pressoché unanime consenso circa la possibilità di misurare il benessere attraverso degli indici compositi anziché sintetici, di cui il Better Life Index (BLI) costituisce il più noto esempio. Questo terzo approccio, introdotto nel 2011 dall'OCSE nell'ambito della più ampia "*Better Life Initiative*", ricalca le raccomandazioni dalla Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi e permette di delineare una panoramica completa del benessere e dello sviluppo sostenibile, risolvendo il problema della sostituzione del Pil con un altro indicatore unico.

Malgrado la sua ancora scarsa rilevanza in termini di politica e valutazione, il Better Life Index affronta in maniera innovativa il tema dell'economia del benessere, fornendo informazioni comparative sui 37 Paesi membri dell'organizzazione rispetto a 11 dimensioni essenziali per il benessere delle persone. Di queste, tre sono relative al benessere materiale (abitazione, reddito e lavoro), mentre le restanti otto alla qualità della vita (relazioni sociali, istruzione, ambiente, impegno civile, salute, soddisfazione personale, sicurezza e rapporto tra vita privata e lavoro). Per costruire un quadro il più possibile completo e attendibile, l'OCSE ha abbracciato sia criteri quantitativi che considerazioni di tipo qualitativo nella predisposizione dell'indice. Ciascuna dimensione, infatti, è a sua volta il risultato della media di diversi indicatori statistici - per il cui calcolo i dati sono raccolti dall'OCSE e da altre organizzazioni internazionali o istituti nazionali di ricerca - ma anche di stime di percezione e *surveys* (per esempio sulla qualità delle relazioni sociali o sulla soddisfazione personale), per le quali vi è una forte componente soggettiva di valutazione. La *dashboard* di indicatori multipli potrebbe essere definitivamente utilizzata al posto di un singolo indicatore composito (Dobell e Walsh, 2013) oppure solo temporaneamente, fino a quando non emergerà una nuova ondata di interesse nei confronti di un nuovo indicatore composito a valore (Felice, 2016). Tuttavia, come osserva l'OCSE (2017), a causa di problemi metodologici un tentativo di aggregazione in un indice sintetico non è ancora possibile per le dimensioni del BLI.

---

<sup>27</sup> Clarke, Matthew e Lawn, Philip, *Is measuring genuine progress at the sub-national level useful?*, Ecological Indicators volume 8, settembre 2008, pp. 573-581.

Rispetto al GPI, l'indicatore dell'OCSE non è coglie aspetti essenziali dello sviluppo sostenibile come l'inquinamento ambientale e atmosferico. Ad esempio, la presenza di altri inquinanti atmosferici, la conservazione della biodiversità, la qualità dell'acqua, le emissioni di CO<sub>2</sub> e così via non sono valutati.<sup>28</sup>

In termini di possibilità di confronto, le variabili lungo le quali viene misurato il benessere sono idonee a comparare tra loro i vari Paesi, che possono nelle proprie scelte e valutazioni decidere di dare un diverso risalto a temi specifici, ma non per mostrare la variazione del livello generale di benessere lungo un certo arco temporale. I risultati conseguiti dal singolo Paese non costituiscono tuttavia una misura assoluta della sua performance, ma devono essere interpretati in relazione a quelli dei Paesi migliori e peggiori rispetto a questo indicatore. Di conseguenza, un Paese può avere un punteggio negativo su un indicatore non perché la sua performance sia intrinsecamente negativa, ma perché uno o più altri Paesi registrano prestazioni migliori nel dominio considerato.

Alla luce di queste considerazioni, il vero obiettivo del Better Life Index, a differenza delle misure sintetiche di benessere, non è tuttavia quello di restituire una più o meno rigida graduatoria tra Paesi, bensì di porsi come strumento permanente di analisi per i cittadini e le istituzioni. Grazie alla piattaforma interattiva predisposta online, il BLI consente a ciascuno di comporre la propria misura di sintesi del benessere, attribuendo personalmente a ogni aspetto il peso ritenuto più opportuno. In questo modo, l'indicatore facilita l'individuazione delle variabili sociali, ambientali e culturali ritenute più importanti dalle persone, colmando (o quantomeno riducendo) il divario tra queste e i governi.

In conclusione, tra gli indicatori illustrati soltanto il Genuine Progress Indicator tiene traccia delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito, del degrado ambientale e dei contributi derivanti dalle attività non di mercato. Sebbene il GPI non abbia ancora raggiunto l'obiettivo della comparabilità tra Paesi, il calcolo della sua variazione percentuale nel corso tempo per un dato Paese può risultare altrettanto utile per valutare l'impatto delle politiche proposte. Poiché nessun indicatore singolarmente considerato risulta essere in grado di cogliere tutte le potenziali dimensioni del benessere, a seconda dell'obiettivo perseguito, gli indicatori generati da ciascun approccio potrebbero essere associati a un cruscotto di indicatori e utilizzati in modo complementare per implementare efficaci politiche economiche.

---

<sup>28</sup> Rolland, Antonie, *OECD's "Better Life Index": Can any country be well ranked?*, in "Journal of Applied Statistics", ottobre 2012.

## Capitolo 2 – Il caso dell’Italia: l’utilizzo degli indicatori alternativi al Pil nella politica economica

### 2.1. Il progetto BES: gli indicatori di benessere equo e sostenibile

Nel corso del lungo dibattito sul superamento del Pil come unico indice di misurazione del benessere, avviato oltre cinquant’anni fa e destinato a influenzare anche nel futuro le decisioni di politica economica, sono stati proposti numerosi indicatori di benessere, di qualità sociale e di sostenibilità ambientale, da tenere in considerazione nella formulazione, nell’adozione e nella valutazione delle politiche pubbliche. L’intenzione di affiancare gli indicatori macroeconomici più diffusi con nuovi strumenti è stata ampiamente validata dalla consapevolezza che i primi non risultano più sufficienti ad orientare le politiche pubbliche volte a massimizzare il grado di benessere di una comunità, il quale dipende in ultima analisi anche da complesse dimensioni non sempre spiegate da parametri puramente economici.

All’interno di tale dibattito di lungo corso, che ha visto protagoniste alcune delle più importanti istituzioni internazionali, tra cui l’ONU, l’OCSE e l’UE, si inserisce il progetto “Benessere Equo e Sostenibile” (a cui ci si riferisce con l’acronimo BES), lanciato nel 2010 in Italia con un’iniziativa congiunta dell’Istat e del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (Cnel)<sup>29</sup>. Dalla sua nascita, il progetto BES ha contribuito positivamente alla misurazione del benessere complessivo e del progresso del Paese, grazie all’utilizzo integrato di un ampio paniere di indicatori economici, sociali e ambientali e di misure di disegualianza e sostenibilità, in linea con le raccomandazioni avanzate dalla Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale nel 2008. Nell’architettura del BES vengono considerate 12 dimensioni di benessere, articolate in 130 indicatori, per la cui analisi e diffusione viene annualmente pubblicato a partire dal 2013 il “Rapporto Bes”, giunto nel 2021 alla sua ottava edizione. L’iniziativa di Benessere Equo e Sostenibile conferisce all’Italia una posizione di preminenza nella comprensione e definizione multidimensionale del benessere, quale primo Paese europeo ad aver incluso (a partire dal ciclo di bilancio 2017) alcuni indicatori di benessere alternativi al Pil negli schemi di bilancio, riconoscendo a tali indici un importante ruolo nella definizione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche<sup>30</sup>.

Il *framework* pubblicato dall’OCSE nel 2010 (rappresentato in Figura 4) ha fornito una linea metodologica per la definizione del concetto di benessere e di progresso della società e per la sua

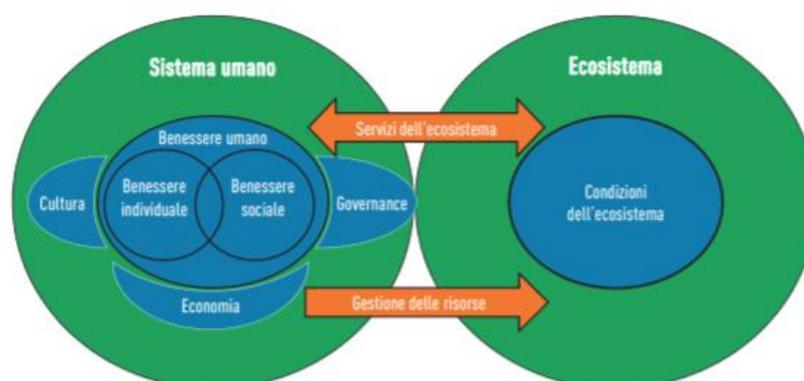
---

<sup>29</sup> Gualaccini, Gian Paolo, *Dal Pil al Bes: il significato e la misurazione del benessere equo e sostenibile*.

<sup>30</sup> *Rapporto BES 2015*, Istat.

successiva misurazione. Secondo il modello OCSE, il benessere si declina in due dimensioni rilevanti. La prima, quella del “benessere umano”, risulta dall’equilibrio tra il benessere individuale e il benessere sociale. A sua volta, il benessere individuale è costituito da attributi che caratterizzano in via esclusiva ciascun individuo e che non sono influenzati dai legami sociali che esso stabilisce con altri soggetti. Di contro, gli attributi che l’individuo condivide con altri membri della società, stringendo relazioni interpersonali, confluiscono all’interno del benessere sociale. Nel suo complesso, la dimensione del benessere umano poggia su tre pilastri - economia, *governance* e cultura - funzionali al conseguimento dello stesso, e da considerarsi dunque obiettivi intermedi da raggiungere per garantire un adeguato livello di benessere. La seconda dimensione è rappresentata invece dal “benessere dell’ecosistema”, il quale è determinato univocamente dalle condizioni dell’ambiente<sup>31</sup>.

**Figura 4 – Il *framework* OCSE per la misurazione del progresso della società**



Fonte: Hall J. et al., *A Framework to Measure the Progress of Societies*, OECD Statistics Working Paper n.34, 12 luglio 2010

Caratteristica fondamentale del *framework* OCSE, che ne costituisce anche il suo principale punto di forza, è l’attenzione posta agli aspetti distributivi della ricchezza tra Paesi, tra cittadini e tra diverse generazioni all’interno della medesima società. Muovendo dalla considerazione che il benessere della società debba essere valutato considerando anche la futura evoluzione dei livelli correnti di benessere, l’OCSE definisce il progresso come “*il miglioramento del benessere equo e sostenibile*”. In tal senso, affinché il benessere possa essere identificato come “progresso” deve aumentare nel tempo a beneficio delle generazioni future e deve essere equamente distribuito tra gruppi sociali e tra generazioni<sup>32</sup>. Il *framework* pubblicato dall’OCSE non identifica quindi il progresso come il

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Hall, James et al., *A Framework to Measure the Progress of Societies*, OECD Statistics Working Paper n.34, 12 luglio 2010.

miglioramento delle valutazioni che gli individui forniscono sulla propria felicità o soddisfazione, sebbene anch'esse siano importanti; piuttosto, pone l'accento sulle condizioni oggettive di benessere sui risultati economici, sociali e ambientali conseguiti da ciascun Paese in una prospettiva intra-generazionale (equità) e intergenerazionale (sostenibilità).

L'ampio quadro proposto dall'OCSE ha costituito un buon punto di partenza per la costruzione del BES, sebbene il suo adattamento allo scenario italiano abbia richiesto un complesso processo di condivisione e di legittimazione democratica per conferire sufficiente autorevolezza alle scelte effettuate. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, tra i caratteri distintivi del BES rispetto alle precedenti esperienze "*beyond GDP*" vi è proprio il suo configurarsi come un "percorso partecipato" di selezione degli aspetti qualificanti il benessere individuale e sociale, a cui hanno contribuito attivamente amministrazioni pubbliche, associazioni di settore, sindacati e cittadini, portatori di punti di vista eterogenei ed esigenze non del tutto sovrapponibili. Tale approccio è stato originato dalla consapevolezza che la misurazione del benessere include sia una componente sociopolitica, riguardante la definizione del concetto stesso di benessere, sia una componente tecnico-statistica, concernente la sua misurazione. Dunque, essendo il benessere un concetto in continua evoluzione, plasmato da tempi, luoghi, culture, valori e norme, per la sua definizione è imprescindibile aprire uno spazio di confronto diretto con i cittadini. Al contempo, la partecipazione della comunità scientifica e degli esperti del settore fornisce l'altrettanto necessaria legittimità tecnico-scientifica alla misurazione dei fenomeni economici e sociali<sup>33</sup>.

Alla luce di tali premesse, nel 2010 il presidente del Cnel e il presidente dell'Istat hanno istituito un Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana, formato da rappresentanti della società civile e delle parti sociali, e una Commissione scientifica composta da esperti dei diversi domini di benessere e da membri Istat. Il Comitato di indirizzo e la Commissione scientifica hanno collaborato in maniera continua sia per costruire gli indicatori relativi alle dimensioni di benessere equo e sostenibile identificate, sia per correggere eventuali vuoti o errori informativi, lavorando a stretto contatto con gli individui e le istituzioni non direttamente coinvolte nei due organismi.

Lo sviluppo BES è avvenuto con un procedimento sequenziale che ha avuto inizio nel febbraio 2011, con il lancio da parte dell'Istat dell'Indagine multiscopo "*Aspetti della vita quotidiana*". Agli intervistati (circa 45 mila cittadini di età superiore ai 14 anni) è stato richiesto di attribuire un punteggio da 0 a 10 su 15 condizioni, corrispondenti ad altrettante macrodimensioni di benessere, per raccogliere in via preliminare le opinioni della popolazione italiana. È stato inoltre lanciato un

---

<sup>33</sup> *Rapporto BES 2015*, Istat.

questionario online sul sito [www.misuredelbenessere.it](http://www.misuredelbenessere.it), al quale tra l'ottobre 2011 e il gennaio 2012 hanno risposto 2518 persone, per consentire ai cittadini di esprimere la propria opinione sulle prime dimensioni di benessere presentate dalla Commissione e avanzare eventualmente ulteriori proposte. Sul medesimo sito Internet è stata inoltre concessa ai cittadini, alle associazioni di settore e alle imprese la possibilità di collaborare alla realizzazione di un blog, su cui condividere spunti di riflessione, suggerimenti e perplessità.

I risultati dell'articolato processo deliberativo hanno condotto alla definizione del *framework* per la misura del benessere equo e sostenibile in Italia, il quale consta di 12 domini riconducibili a due distinte categorie (Tabella 6). La prima è costituita da 9 domini "di *outcome*", così denominati poiché influenzano direttamente il benessere umano e ambientale. La seconda categoria comprende 3 domini "strumentali" o "di contesto", funzionali al miglioramento del benessere della collettività e dell'ecosistema nella sua accezione più ampia.

**Tabella 6 – I 12 domini del BES**

Dominio		Tipologia
1.	Salute	Dominio di outcome
2.	Istruzione e formazione	Dominio di outcome
3.	Lavoro	Dominio di outcome
4.	Benessere economico	Dominio di outcome
5.	Relazioni sociali	Dominio di outcome
6.	Sicurezza	Dominio di outcome
7.	Benessere soggettivo	Dominio di outcome
8.	Ambiente e paesaggio	Dominio di outcome
9.	Patrimonio culturale	Dominio di outcome
10.	Politica e istituzioni	Dominio strumentale
11.	Ricerca e innovazione	Dominio strumentale
12.	Qualità dei servizi	Dominio strumentale

Fonte: *Rapporto BES 2015*, Istat

Successivamente, per i domini individuati e descritti dal Comitato d'indirizzo<sup>34</sup>, la Commissione scientifica ha presentato un set di 130 indicatori con cui misurare ciascuna dimensione del benessere. Gli indicatori proposti dalla Commissione scientifica e successivamente approvati dal Cnel sono stati

<sup>34</sup> Cfr. Appendice per la descrizione dettagliata dei domini di BES.

per la prima volta presentati nel Rapporto BES pubblicato a marzo 2013. Dal 2013, il Rapporto BES viene pubblicato con cadenza annuale dall'Istat: al suo interno, vengono analizzati i livelli, le serie storiche e le distribuzioni territoriali di tutte componenti del BES, al fine di orientare al progresso le scelte individuali e collettive.

Nell'espletamento della sua funzione la Commissione ha privilegiato indicatori misurabili con regolarità - caratteristica essenziale per poter condurre analisi di *trend* - e di numero ristretto, seguendo un criterio di rilevanza. Lo scopo dell'iniziativa BES, infatti, non è quello di indagare esaustivamente ogni dominio, bensì di misurare gli aspetti che da un punto di vista tematico maggiormente contribuiscono alla determinazione del benessere. Con la partecipazione del Comitato di indirizzo, inoltre, è stato concordato l'utilizzo di indicatori disaggregabili a livello territoriale<sup>35</sup> e per gruppi sociali<sup>36</sup> (secondo variabili come sesso, età, titolo di studio o status sociale) per poterne osservare la distribuzione, indagare le disuguaglianze e indirizzare l'azione politica per tentare di correggerle. Il Comitato ha poi convenuto sulla necessità di utilizzare sia indicatori oggettivi che indicatori soggettivi (cioè di soddisfazione dei cittadini): pur non sostituendo le informazioni rilevate oggettivamente, l'introduzione di dati qualitativi, frutto di una concezione soggettiva e individuale del benessere, consente di acquisire informazioni complementari rispetto a quelle estratte con l'utilizzo di misure oggettive e di ampliare la definizione operativa del concetto di benessere equo e sostenibile.

Il progetto BES ha assunto, fin dalla sua nascita, un carattere dinamico: all'interno di un impianto stabile basato su dodici aree tematiche, ogni anno il paniere di indicatori viene affinato e corretto, sia alla luce dei cambiamenti intervenuti nel contesto sociale ed economico dell'Italia (nel quale prende forma il concetto stesso di benessere) che degli avanzamenti metodologici e della nuova informazione statistica disponibile. A tal proposito, parallelamente al progressivo lavoro di introduzione di nuovi indicatori e di miglioramento di quelli già esistenti, grazie a cui le amministrazioni pubbliche dispongono annualmente di un quadro aggiornato e completo della qualità della vita dei cittadini, la Commissione scientifica si è anche attivata per costruire indicatori compositi a livello di singolo dominio. Sulla scia delle iniziative internazionali che hanno dato vita ad indicatori sintetici di benessere, e riconoscendo la difficoltà di utilizzare un set di indicatori così vasto, nel secondo Rapporto BES la Commissione ha accolto la possibilità di aggregare alcuni degli indicatori del BES per creare misure composite. Come riferimento metodologico, essa ha utilizzato la guida "*Handbook*

---

<sup>35</sup> Tutti gli indicatori devono garantire la disponibilità di informazione e la rappresentatività a livello regionale (NUTS2).

<sup>36</sup> Esempi di indicatori relativi a specifici gruppi sociali sono gli indicatori sull'età media dei parlamentari e sulla quota di donne negli organi decisionali.

on *Constructing Composite Indicators. Methodology and user guide.*” dell’OCSE e del Joint Research Centre. Nella prima tappa dell’articolato percorso di ricerca e sperimentazione sono stati scelti sia i domini sui quali effettuare il calcolo dei compositi sia la numerosità degli indicatori di sintesi da produrre. La scelta degli indicatori da aggregare tra i 130 disponibili ha tenuto conto da un lato della disponibilità delle serie storiche e della loro tempestività, e dall’altro dal bisogno sintetizzare ulteriormente il complesso scenario che caratterizza ogni dominio. In un secondo momento la discussione si è concentrata sulla scelta delle metodologie di sintesi maggiormente rispondenti ai requisiti teorici e pratici fissati dall’Istat: la comparabilità spaziale (ossia la possibilità di confrontare valori di sintesi tra unità territoriali), la comparabilità temporale (ossia la possibilità di confrontare valori di sintesi nel tempo), la non-sostituibilità degli indicatori elementari, la semplicità e trasparenza di calcolo, l’immediata fruizione e interpretazione dei risultati e la robustezza dei risultati ottenuti.<sup>37</sup> Più precisamente, sono stati sperimentati e confrontati fra loro sei differenti metodi di aggregazione, sia di natura compensativa che non, alla ricerca di quello maggiormente in grado di rispettare le principali proprietà desiderabili di un indice composito e dotato di sufficiente semplicità. Al termine dell’esplorazione, la scelta è ricaduta su una variante dell’indice Mazziotta-Pareto, denominata Adjusted Mazziotta-Pareto Index (AMPI)<sup>38</sup>. A conclusione della procedura, per 9 dei 12 domini è stato realizzato un unico indice composito, mentre per altri 3 domini (Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, Benessere economico e Sicurezza) sono stati elaborati due distinti indicatori.<sup>39</sup>

Nell’analisi del benessere equo e sostenibile è importante considerare, insieme ai livelli di benessere e al loro andamento nel tempo, anche le differenze nella loro distribuzione all’interno del Paese. Per tale ragione, il progetto BES avviato a livello nazionale ha suscitato una crescente attenzione da parte degli enti territoriali minori, i quali hanno avviato, in collaborazione con l’Istat, diverse iniziative che applicano le stesse metodologie del BES. Tra le varie iniziative, le due più rilevanti sono il progetto UrBES e il progetto BES delle Province, lanciati nel 2013 nell’ambito del più ampio progetto “Misure del benessere equo e sostenibile dei territori”. Il progetto UrBES, condotto dall’Istat, dall’Anci e dalla rete delle Città metropolitane, mutua lo schema teorico del BES

---

<sup>37</sup> Tinto A., *Il processo di costruzione degli indicatori compositi di Bes 2015*, in “Misurare il benessere dei territori: il contributo del BES delle Province”, Istat, Roma, 14 marzo 2016.

<sup>38</sup> Il metodo AMPI consiste nell’aggregare, attraverso la media aritmetica, gli indicatori elementari trasformati col metodo del minimo-massimo. Secondo un approccio cosiddetto compensativo, la media ottenuta viene penalizzata dalla variabilità orizzontale (o sbilanciamento) degli indicatori.

<sup>39</sup> È il caso del dominio Lavoro e conciliazione dei tempi di vita per il quale sono calcolati un indice di Occupazione ed uno di Qualità e soddisfazione del lavoro; del dominio Benessere economico per il quale sono aggregati separatamente gli indicatori di Reddito e disuguaglianza e quelli di Condizioni economiche minime; del dominio Sicurezza, per il quale sono mantenuti distinti gli Omicidi da altri eventi criminali meno gravi, aggregati in una misura sintetica di Criminalità predatoria.

ma lo adatta al contesto cittadino per misurare il benessere in ambito urbano; il BES delle Province, che coinvolge 24 Province e 7 Città metropolitane, è stato promosso dall'Istat in stretta collaborazione con l'Unione Province Italiane e il Cuspi al fine di creare un sistema informativo statistico con cui misurare il benessere equo e sostenibile nelle province e supportare così gli amministratori locali nell'esercizio delle loro funzioni. L'obiettivo comune alle due iniziative è di individuare un nucleo di indicatori specifici delle piccole realtà ma comunque coerenti con il *framework* BES, in modo tale da soddisfare la domanda di informazione statistica territoriale e da valutare i risultati dell'azione amministrativa sui domini del BES. Come si legge nel Rapporto BES 2015, l'analisi del benessere a livello locale serve a promuovere una rendicontazione periodica sullo stato della città e dei territori (facendo emergere le aree di relativo vantaggio o deprivazione rispetto alle quali indirizzare le azioni opportune), nonché a rafforzare il dialogo tra la Pubblica Amministrazione e cittadini, chiamati a partecipare con maggiore consapevolezza ai processi decisionali locali.

Lo scopo del BES e delle iniziative affini è di realizzare, coinvolgendo tutte le parti sociali, e utilizzare strumenti diversi dal Pil per calcolare il benessere degli italiani, identificare appropriati obiettivi da raggiungere e analizzare le performance economiche e sociali di un Paese in continua trasformazione. Gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile, recentemente introdotti nel ciclo di bilancio, aspirano così a diventare un punto riferimento stabile e condiviso in grado di segnare la direzione del progresso che il Paese dovrebbe seguire.

## **2.2. Il Benessere Equo e Sostenibile nel ciclo di finanza pubblica**

La legge n. 163/2016, recante “*Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*” ha dato attuazione normativa al rapporto tra gli indicatori economici, sociali e ambientali che contribuiscono alla definizione del concetto di benessere equo e sostenibile e la programmazione economica e finanziaria. La riforma della legge di bilancio del 2016, la quale ha previsto l'inserimento di alcune grandezze di benessere nel ciclo di bilancio e il loro impiego per esaminare gli effetti delle politiche pubbliche, ha rappresentato un'apprezzabile novità nel panorama internazionale, conferendo all'Italia un ruolo di preminenza rispetto agli altri Paesi nel superamento dell'unicità del Pil. A livello mondiale, infatti, le iniziative precedentemente promosse non erano state in grado di monitorare sistematicamente gli effetti delle politiche pubbliche sulle componenti monetarie e non monetarie del benessere, bensì si erano limitate ad attribuire agli indicatori di benessere una funzione

di *benchmark* all'interno dell'agenda politica. L'Italia, invece, è stato il primo Paese dell'Unione Europea e del G7 a riconoscere giuridicamente agli indicatori di benessere un ruolo operativo fondamentale nell'attuazione e nella valutazione delle politiche di Governo in termini di impatto sulla qualità della vita dei cittadini.

Il nuovo quadro normativo ha apportato alcune modifiche significative al principale strumento di programmazione economico-finanziaria, il Documento di Economia e Finanza. Nello specifico, ha prescritto che gli indicatori BES devono essere utilizzati in due momenti del ciclo di programmazione economico-finanziaria, mediante due differenti documenti. Le modalità di redazione di questi sono esposte ai commi 10-bis e 10-ter della legge di contabilità, introdotti dalla legge di riforma. In primo luogo, la riforma ha aggiunto al DEF un nuovo allegato nel quale il Ministro dell'Economia e delle Finanze deve riportare, sulla scorta dei dati pubblicati dall'Istat, l'andamento, nell'ultimo triennio degli indicatori di BES, nonché la previsione dell'evoluzione degli stessi nel triennio successivo, in base alle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica e del contenuto del Programma Nazionale di Riforma. In secondo luogo, la suddetta legge stabilisce che, entro il 15 febbraio di ogni anno, il Ministro dell'Economia e delle Finanze deve presentare alle Camere per la trasmissione alle Commissioni parlamentari competenti una relazione in cui si illustra l'evoluzione degli indicatori sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso. Infine, l'articolo 14 della stessa norma ha istituito presso l'Istat del "Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile," con la responsabilità di scegliere e presentare gli indicatori del BES da includere nel ciclo di finanza pubblica. Tale Comitato, nominato l'11 novembre 2016 con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è presieduto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (oppure da un suo rappresentante delegato) ed è composto dal Presidente dell'Istat e dal Governatore della Banca d'Italia (o da loro rappresentanti delegati) e da due esperti in materia. Alla riforma della contabilità pubblica deve essere attribuito il pregio di aver creato una struttura di bilancio più completa, utile al Governo per definire interventi di politica economica in linea con le priorità del Paese e per valutarne, ex-ante ed ex-post, gli effetti sul benessere dei cittadini.

*“Selezionare e definire, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, l'insieme degli indicatori di benessere equo e sostenibile da utilizzare nell'allegato al DEF”<sup>40</sup>* si è rivelato un lavoro estremamente complesso: per raggiungere l'obiettivo posto dalla legge di individuare le misure più idonee da utilizzare nei processi decisionali insieme ai documenti di finanza pubblica, il Comitato ha dovuto contemperare la necessità di garantire la comparabilità internazionale

---

<sup>40</sup> Legge 4 agosto 2016, n. 163 “Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243”.

degli indici prescelti con la necessità di rispettare, nella selezione degli stessi, i criteri del rigore scientifico e della fattibilità del processo introdotto dalla legge. I lavori sono iniziati il 28 novembre del 2016 e hanno richiesto un confronto diretto e frequente con gli esperti del MEF e dell'Istat e con i rappresentanti delle amministrazioni centrali coinvolte nel processo di attuazione.

Nonostante il ritmo serrato dei lavori del Comitato, la complessità dei mezzi per realizzare la riforma, nonché i lunghi tempi necessari per la valutazione e la verifica dei risultati della stessa, non hanno permesso di completare l'iter di selezione e definizione degli indicatori descritto dalla legge entro la scadenza del ciclo di bilancio 2017. Tuttavia, per consentire comunque l'esercizio delle attività di analisi e previsione già nel DEF del 2017, nel mese di marzo dello stesso anno il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha richiesto al Comitato di selezionare provvisoriamente un ristretto sottoinsieme di indicatori di benessere equo e sostenibile. I quattro indicatori inizialmente scelti dal Comitato sono: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite<sup>41</sup> e l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile<sup>42</sup> (per gli aspetti riguardanti il benessere economico e la distribuzione della ricchezza), il tasso di mancata partecipazione al lavoro<sup>43</sup> e le emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas clima alteranti. Nel rispetto degli obiettivi fissati dal quadro normativo, per ognuno degli indicatori sono stati forniti uno scenario tendenziale (a politiche in atto), per la cui costruzione è stato utilizzato un approccio prevalentemente econometrico, e uno scenario programmatico che inglobasse le politiche adottate nel DEF 2017.

Per portare a termine il mandato assegnatogli dalla legge il Comitato ha seguito un procedimento sequenziale nel corso del quale ha rispettato quattro criteri generali non gerarchici, il cui contenuto è illustrato nella relazione: sensibilità alle politiche pubbliche, parsimonia, fattibilità e tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali<sup>44</sup>.

Con riferimento al primo di questi criteri, considerato che lo scopo finale è la valutazione delle politiche pubbliche, a parità di altre condizioni sono stati preferiti gli indicatori maggiormente sensibili agli interventi normativi del Governo centrale (piuttosto che all'azione degli amministratori

---

<sup>41</sup> Il reddito medio disponibile aggiustato pro capite (in euro) è dato dal rapporto tra il "reddito disponibile aggiustato" e il totale dei residenti in Italia. È una misura di reddito più esaustiva del Pil pro capite, in quanto fornisce una stima sia del benessere economico attuale delle famiglie, ossia delle risorse complessive destinate al consumo, sia del loro benessere economico futuro, in termini di risorse da destinare al risparmio.

<sup>42</sup> L'indice di disuguaglianza del reddito disponibile corrisponde al rapporto interquintilico fra il reddito equivalente totale percepito dal 20% della popolazione con più alto reddito e quello percepito dal 20% della popolazione con più basso reddito.

<sup>43</sup> Il tasso di mancata partecipazione al lavoro vede al numeratore la somma di disoccupati e "inattivi disponibili" tra i 15 e i 74 anni e al denominatore la somma di forze lavoro e "inattivi disponibili" tra i 15 e i 74 anni. L'indicatore viene calcolato sia in forma aggregata sia con relativa scomposizione per genere. Rispetto al tasso di disoccupazione, permette di tener conto anche del fenomeno dello scoraggiamento.

<sup>44</sup> Relazione finale del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, Roma, 20 giugno 2017.

locali) nell'orizzonte temporale triennale del ciclo di bilancio, di facile interpretazione e non influenzabili in maniera artificiosa dal *policy maker*. Al contempo, la necessità di scegliere misure sensibili alle politiche pubbliche è stata conciliata con l'opportunità di includere indicatori relativi al benessere di lungo periodo, i cui valori sono inevitabilmente più lenti ad evolvere.

Il criterio della parsimonia, secondo cui è preferibile adottare pochi indicatori ma maggiormente rappresentativi dei domini di benessere, sacrificando parte della ricchezza informativa derivante dall'uso di un ampio set di variabili, risponde ad un duplice ordine di esigenze. In primo luogo, selezionare un gruppo limitato di indicatori agevola il delicato passaggio da un dibattito pubblico focalizzato solo sul Pil a uno più ampio. In secondo luogo, consente di evitare di disperdere l'attenzione sull'utilizzo di variabili che non descrivono accuratamente il benessere dell'intera popolazione, ma solo di un sottogruppo della stessa, o che colgono solamente alcuni aspetti del fenomeno oggetto di analisi.

Per il criterio della fattibilità, il Comitato ha tenuto conto *“sia della disponibilità di dati aggiornati o suscettibili di essere allineati temporalmente all'esercizio di stima di impatto delle politiche (attraverso metodologie robuste e in grado di produrre risultati di elevata qualità), sia della trattabilità con gli strumenti analitici del MEF o del Governo delle variabili scelte per effettuare l'esercizio di previsione richiesto dalla norma”*<sup>45</sup>, tenuto conto della modellistica già a disposizione del MEF e di quella verosimilmente utilizzabile nei successivi cicli. Tale criterio ha portato ad escludere l'intero novero di indicatori di benessere “soggettivi” (che tuttavia sono molto importanti per sintetizzare il livello di benessere dei cittadini), per i quali non è possibile replicarne l'andamento tendenziale e programmatico nel triennio di riferimento del Documento di Economia e Finanza. Infine, come riportato nella Relazione finale del Comitato, il criterio della fattibilità non ha permesso di selezionare per carenza di statistiche ufficiali alcune dimensioni importanti, tra cui quella della mobilità sociale e della diffusione delle mafie.

Il quarto ed ultimo criterio, quello della “tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali”, non ha consentito di includere gli indicatori calcolati mediante rilevazioni con un ampio intervallo temporale. Nel processo di selezione delle variabili da includere nei documenti di bilancio, infatti, il Comitato ha sottolineato l'importanza di avere a disposizione serie storiche tempestivamente aggiornate, lunghe e con frequenza elevata, grazie alle quali analizzare l'andamento degli indicatori prescelti ed effettuare valutazioni previsionali delle azioni programmatiche del Governo.

---

<sup>45</sup> Ibidem.

Al termine dell'iter sopra descritto, nel decreto del MEF del 16 ottobre 2017 il Comitato ha selezionato un set di 12 indicatori di BES<sup>46</sup>, inevitabilmente parziale ai fini di un'esaustiva analisi di tutte le componenti del benessere equo e sostenibile, ma coerente con l'architettura generale suggerita nel 2009 dalla Commissione Sen-Stiglitz-Fitoussi. Considerato nel suo insieme, infatti, il paniere di indicatori coglie sia la distribuzione benessere attuale collettivo (nelle sue dimensioni monetarie e non monetarie) sia il suo grado di sostenibilità nel tempo. Inoltre, molti degli indicatori permettono di valutare l'equa distribuzione del benessere attraverso la loro disaggregazione per genere o per età. Infine, mentre alcuni indicatori misurano il benessere, altri colgono il disagio della popolazione.<sup>47</sup> Alla riforma della contabilità pubblica, dunque, deve essere attribuito il pregio di aver creato una struttura di bilancio più completa, utile al Governo per definire interventi di politica economica in linea con le priorità del Paese e per valutarne, ex-ante ed ex-post, gli effetti sul benessere dei cittadini.

A conclusione della relazione del Comitato sono presenti tre raccomandazioni per le amministrazioni coinvolte del complesso esercizio di valutazione del benessere nei documenti di bilancio. A queste si raccomanda di revisionare periodicamente l'insieme di indicatori selezionati, affinché questo possa sempre rispecchiare lo scenario economico e sociale italiano. Si suggerisce inoltre al Governo di servirsi di ulteriori misure per valutare l'evoluzione del benessere equo e sostenibile nel triennio antecedente a quello di riferimento del DEF. Infine, il Governo viene sollecitato a potenziare i modelli e gli strumenti per analizzare l'effetto delle politiche pubbliche sulle variabili considerate.

L'introduzione degli indicatori di BES nel ciclo di programmazione economica e finanziaria nazionale rappresenta una vera e propria rivoluzione, che affianca al Pil le misure di benessere sia per individuare gli obiettivi programmatici pluriennali connessi al bilancio sia per analizzare le conseguenze delle azioni realizzate. La messa a punto dell'ambiziosa riforma, risultato della stretta interazione tra decisione politica, discussione con le parti sociali e questioni tecniche, non è stata immediatamente agevole. Allineare il ciclo di bilancio con il ciclo di produzione degli indicatori BES ha comportato alcune difficoltà, a causa della scarsa utilizzabilità di alcuni di questi a fini previsionali e di rendicontazione. Infatti, mentre l'esperienza sui modelli econometrici di previsione del Pil e delle misure macroeconomiche ad esso collegate è oramai consolidata, soltanto da poco tempo si stanno sperimentando modelli previsionali di misurazione del benessere e si sta cercando di porre questi in un rapporto causale con le azioni di *policy*<sup>48</sup>. Malgrado le problematiche incontrate dalle

---

<sup>46</sup> Cfr. Appendice per la descrizione degli indicatori selezionati dal Comitato e approvati dalle commissioni parlamentari competenti.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Cesetti, Serena, Spazi Confronti, *Indicatori per la programmazione e valutazione*, 2016.

amministrazioni coinvolte nell'attuazione della riforma del 2016, è opinione condivisa che l'utilizzo degli indici di Benessere Equo e Sostenibile durante il ciclo di finanza pubblica costituisca un utile strumento per la precisazione di obiettivi socioeconomici a breve e medio termine, il vaglio dei risultati delle azioni del Governo regionale e il confronto partecipato su una base comune di conoscenza<sup>49</sup>. Alla luce di queste considerazioni, l'inserimento del paradigma del BES negli schemi di bilancio costituisce una novità di grande interesse, destinata ad aprire un nuovo percorso per i rapporti tra la politica economica e la statistica ufficiale.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Mastrococco, Nunzio, e Santandrea, Vincenzo, *Programmazione, bilancio e indicatori BES a livello regionale*, XXXVIII Conferenza italiana di scienze regionali, Cagliari, settembre 2017.

<sup>50</sup> Monducci Roberto, Audizione Istat per le Commissioni Riunite V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati e V Commissione "Bilancio" del Senato della Repubblica, Roma, 26 maggio 2016.

## Capitolo 3 – La misurazione del benessere durante la pandemia di Covid-19

### 3.1. Gli effetti della pandemia di Covid-19 sui principali indicatori di benessere alternativi

La pandemia di Covid-19 ha innescato una crisi sanitaria senza precedenti su scala globale. Per contenere la diffusione del virus, tutti i Paesi hanno fatto ricorso a rigorose misure di blocco, chiudendo scuole, università, ristoranti e attività commerciali non essenziali. Nel frattempo, l'attività economica si è contratta drasticamente, con il Pil in forte calo sia nei Paesi avanzati che in quelli in via di sviluppo, e maggiormente in quelli che hanno imposto *lockdown* più rigorosi. Il Fondo Monetario Internazionale ha stimato che il Pil globale si è ridotto complessivamente del 4,4% nel 2020<sup>51</sup>. La forte crisi scatenata dalla pandemia di Covid-19 non ha comportato solo un drastico calo del Pil, ma ha colpito duramente tutti gli elementi costitutivi del benessere e dello sviluppo umano, tra cui il reddito (con la più grande contrazione dell'attività economica dalla Grande Depressione), la salute (con un bilancio di oltre due milioni di morti nel 2020) e l'istruzione (con tassi effettivi di abbandono scolastico nell'istruzione primaria ai livelli della metà degli anni Ottanta del secolo scorso), a cui si aggiungono effetti indiretti meno visibili. L'impatto della pandemia di Covid-19 trascende quindi il tipico calo della domanda aggregata, solitamente affrontato dai decisori politici stimolando i consumi e gli investimenti. Questo perché le politiche di sanità pubblica e le misure di contenimento del contagio volte a rallentare la diffusione del Covid-19 si basano sulla considerevole riduzione dell'interazione umana e, conseguentemente, dell'attività economica, andando ad impattare su tutte le dimensioni monetarie e non monetarie del benessere. Dunque, la perdita del benessere sociale è stata complessivamente maggiore del crollo del Pil. Gli indicatori multidimensionali di benessere si rivelano essere particolarmente preziosi in questo momento storico, nel quale i responsabili politici sono chiamati a salvaguardare lo sviluppo umano, a capire quali sono le perdite e i guadagni per il benessere sociale e chi può sopportarne il peso, e ad assumere importanti decisioni ancor prima che i dati sul reddito nazionale siano resi disponibili.<sup>52</sup>

Per quantificare le ripercussioni della crisi sul benessere è stata utilizzata una versione dell'Human Development Index più sensibile agli effetti del Covid-19. L'indice aggiustato mantiene le tre dimensioni standard dell'Indice di Sviluppo umano, ma apporta alcune modifiche agli indicatori dell'istruzione per riflettere le conseguenze della chiusura delle scuole e delle misure per il

---

<sup>51</sup> Di Donfancesco, Gianluca, *Covid: il Fmi vede un crollo meno drammatico per economia globale (-4,4%) e Italia (-10,6%)*, in "Il Sole 24 Ore", 13 ottobre 2020.

<sup>52</sup> *Money really can buy happiness and recessions can take it away*, in "The Economist", 11 luglio 2020.

contenimento del contagio applicate dalle stesse. Così facendo viene valutato l'effettivo coinvolgimento degli studenti nelle attività educative durante la pandemia, che dipende a sua volta dalle loro possibilità di accesso, fisico e virtuale, alle risorse di apprendimento e alle piattaforme di *e-learning*. Con riferimento alle altre due dimensioni che compongono lo sviluppo umano, l'HDI aggiustato corregge l'aspettativa di vita alla nascita (basata sulla *“Revision of World Population Prospects”* del 2019 del Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite) per riflettere gli effetti del virus sulla salute e sul livello di mortalità infantile. Infine, l'indice corretto utilizza le proiezioni per del Fondo monetario internazionale del reddito nazionale lordo pro capite per il 2020<sup>53</sup>.

Quando il primo Rapporto sullo Sviluppo Umano mise in discussione il primato Pil come misura del benessere, la Guerra Fredda stava ancora plasmando gli equilibri geopolitici, il World Wide Web era appena stato inventato e il dibattito sui cambiamenti climatici era agli inizi. In quel momento, le Nazioni Unite offrivano un'alternativa lungimirante al Pil, classificando i Paesi in base alla possibilità offerta ai cittadini di vivere una vita che apprezzavano. Dopo oltre trent'anni, emerge per la prima volta una chiara inversione nella curva dello sviluppo umano globale, che dal 1990 aveva registrato una crescita costante. Nel rapporto *“Covid-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery”* pubblicato a maggio 2020 si legge che la portata del fenomeno è tale da *“cancellare tutti i progressi compiuti negli ultimi sei anni”*, a causa degli effetti combinati del Coronavirus che oltre a bloccare interi settori dell'economia mondiale hanno rivelato le fragilità strutturali dei sistemi educativi e dei sistemi sanitari nazionali della maggior parte dei Paesi. Le proiezioni che utilizzano l'Human Development Index aggiustato per il Covid-19 mostrano un declino rapido e senza precedenti dello sviluppo umano in tutto il mondo nel 2020, sullo sfondo delle massicce recessioni che hanno colpito quasi tutte le economie determinando il pesante crollo del Pil pro capite a livello mondiale.

Muovendo dalla considerazione che l'accesso alle nuove tecnologie influenza l'impatto della crisi e la qualità della ripresa, le proiezioni dell'Human Development Index aggiustato sottolineano l'importanza, oggi più che mai, di promuovere l'equità nella distribuzione delle risorse: secondo gli scenari elaborati dall'UNDP, senza alcun accesso a Internet il declino dello sviluppo umano sarebbe stato di circa 2,5 volte peggiore, mentre in uno scenario ottimistico con un accesso a Internet più equo per tutte le fasce della popolazione sarebbe stato più che dimezzato. Le stime, tuttavia, non tengono conto né degli effetti indiretti della crisi sulle donne (generalmente più fragili in termini di insicurezza

---

<sup>53</sup> UNDP, *Covid-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery*, 20 maggio 2020.

salariale e scolastica, accesso alle cure e violenza domestica), né dei cambiamenti climatici, del peggioramento della diversità e del degrado ambientale del Pianeta, che rischiano di acuire la portata della crisi globale<sup>54</sup>. La pandemia di Covid-19 sta inoltre portando alla luce, aggravandole, le difficoltà già affrontate dai gruppi a basso reddito e amplificando le disuguaglianze rispetto alla fascia più ricca della popolazione. Nella maggior parte dei Paesi, i gruppi sociali economicamente più vulnerabili (tra cui anziani, donne, giovani lavoratori e lavoratori non protetti) sono stati colpiti in modo sproporzionato.

La forte recessione globale che ha coinvolto tutto il mondo a seguito dello scoppio della pandemia di Covid-19 rischia di arrestare anche la realizzazione dell'Agenda 2030. Alla luce dell'attuale situazione mondiale appare improbabile che i Sustainable Development Goals vengano raggiunti entro il 2030, sebbene prima della pandemia ci sia stato un avanzamento verso molti di essi: tra il 2015 e il 2019, il mondo ha compiuto miglioramenti significativi per eliminare la povertà estrema e incrementare il benessere, con alcune differenze tra Paesi e regioni. I progressi sono stati più rapidi nei Paesi a reddito medio-basso rispetto ai Paesi ad alto reddito, nonostante questi ultimi abbiano registrato punteggi dell'indice SDG<sup>55</sup> notevolmente superiori rispetto ai primi. Tuttavia, già prima della diffusione dell'epidemia il lento e disomogeneo avanzamento verso i Sustainable Development Goals aveva stimolato l'urgenza di aumentare la quantità e la qualità della spesa pubblica destinata al completamento dell'Agenda 2030.<sup>56</sup> L'impatto del Coronavirus ha notevolmente aggravato le preesistenti difficoltà, determinando uno shock immediato che avrà nel lungo periodo decisive conseguenze sul benessere e sullo sviluppo umano, con importanti battute d'arresto nel finanziamento degli SDG.

Molti degli effetti del Covid-19 sugli SDG sono diretti e ovvi. Per la prima volta da decenni, i livelli di povertà stanno nuovamente crescendo: nel giugno 2020 la Banca mondiale ha previsto che circa 100 milioni di persone in più in tutto il mondo verseranno in condizioni di povertà estrema<sup>57</sup>. Si prevede inoltre un forte aumento delle disuguaglianze nel breve termine, con un aumento medio dei coefficienti di Gini dell'1,5% su cinque anni<sup>58</sup>. La recessione economica ha tuttavia favorito un

---

<sup>54</sup> UNDP, *The next frontier: Human development and the Anthropocene*, in "Human Development Report 2020", 2020.

<sup>55</sup> L'indice SDG replica la performance del Paese sui 17 SDG, attribuendo lo stesso peso a tutti gli obiettivi. Il punteggio indica la posizione del Paese rispetto agli altri e lo colloca tra i risultati peggiori (0), migliori o target (100). Ad esempio, un punteggio dell'indice complessivo pari a 85 suggerisce che il paese è in media all'85% del percorso verso il raggiungimento dei target fissati per il miglior risultato possibile attraverso i 17 SDG.

<sup>56</sup> Sachs et al., *The Sustainable Development Goals and COVID-19: Sustainable Development Report 2020*, Cambridge University Press, Cambridge, giugno 2020.

<sup>57</sup> Mahler et al., *Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty*, World Bank Blogs, 2020.

<sup>58</sup> Furceri, Loungani, Ostry, *Will Covid-19 affect inequality? Evidence from past pandemics*, in "Covid Economics", vol. 12, pp. 138-157.

maggior benessere ambientale nel breve termine, grazie alla riduzione delle emissioni di gas inquinanti durante il *lockdown* di febbraio. La tabella seguente riassume alcuni dei principali impatti a breve termine su ciascuno dei 17 obiettivi.

**Tabella 7 – Effetti di breve termine del Covid-19 sugli SDG**

Obiettivo	Impatto	Principali effetti
SDG 1	Fortemente negativo	Aumento della povertà. Impatto sproporzionato sui gruppi sociali più vulnerabili.
SDG 2	Fortemente negativo	Insicurezza alimentare dovuta alla riduzione dell'approvvigionamento alimentare globale e del commercio. Aumento della fame a causa dei minori redditi e della ridotta disponibilità di cibo durante il lockdown.
SDG 3	Fortemente negativo	Elevata mortalità da Covid-19. Mortalità più elevata a causa del sovraccarico dei sistemi sanitari. Impatto negativo del lockdown sulla salute mentale.
SDG 4	Moderatamente negativo	Perdita nello sviluppo del capitale umano. Malnutrizione a causa dell'interruzione dei pasti scolastici.
SDG 5	Moderatamente negativo	Impatti economici sproporzionati sulle donne (disoccupazione, povertà, ecc.). Aumento della violenza domestica. Tasso di mortalità per il virus più elevato tra gli uomini.
SDG 6	Moderatamente negativo	Accesso limitato all'acqua pulita tra i gruppi più svantaggiati e minori possibilità di seguire le rigorose misure igieniche.
SDG 7	Moderatamente negativo	Calo dei prezzi del petrolio che potrebbe aumentare l'accesso all'energia ma ridurre gli incentivi per le energie rinnovabili.
SDG 8	Fortemente negativo	Interruzione del commercio. Aumento della disoccupazione. Fallimenti delle imprese. Forte calo delle attività turistiche. Enormi deficit pubblici.
SDG 9	Moderatamente negativo	Diminuzione della produzione industriale. Collaborazione scientifica per trovare cure e vaccini. Adozione accelerata delle tecnologie digitali.
SDG 10	Fortemente negativo	Impatti negativi sproporzionati sui gruppi economicamente e socialmente vulnerabili.
SDG 11	Moderatamente negativo	Aumento della povertà nelle aree urbane. Interruzione dei trasporti pubblici Accesso limitato agli spazi pubblici o verdi. Forte riduzione a breve termine dei livelli di inquinamento.
SDG 12	Incerto	Minore sfruttamento delle risorse naturali a causa della ridotta attività economica. Pressioni per allentare le normative sull'economia circolare. Aumento dell'inquinamento da plastica (utilizzata ad esempio per produrre dispositivi di protezione individuale).

SDG 13	Incerto	Riduzione a breve termine delle emissioni globali di gas serra. Mancanza di chiarezza sugli investimenti ambientali. Calo dei prezzi del petrolio che potrebbe aumentare l'accesso all'energia ma ridurre gli incentivi per le energie rinnovabili.
SDG 14	Incerto	Riduzione a breve termine delle minacce alla biodiversità marina a causa della riduzione globale dell'attività economica e dei consumi.
SDG 15	Incerto	Riduzione a breve termine delle minacce alla biodiversità terrestre a causa della riduzione dell'attività economica globale e dei consumi.
SDG 16	Moderatamente negativo	Pressione sui governi per mitigare le conseguenze della pandemia. Pressione per aumentare l'accessibilità all'assistenza sanitaria gratuita. Aumento dei disavanzi pubblici e del debito. Interruzione dei processi.
SDG 17	Moderatamente negativo	Minore attenzione della comunità umanitaria internazionale ai bisogni dei Paesi più poveri. Chiusura dei confini. Rallentamento del commercio internazionale.

Fonte: *The Sustainable Development Goals and COVID-19: Sustainable Development Report 2020*

Gli effetti di breve termine determineranno a loro volta effetti indiretti a lungo termine, che si tradurranno in taluni casi in una qualità della vita permanentemente inferiore rispetto al passato. Secondo le previsioni più recenti, i Paesi in via di sviluppo torneranno alla loro tendenza di crescita pre-pandemica a partire dal 2021, ma ciò sarà ancora insufficiente per tornare a convergere verso il target del primo SDG. In generale, è probabile che l'incertezza globale sul futuro percorso di crescita rallenti gli investimenti nei settori delle infrastrutture e dell'innovazione, aumentando ulteriormente il fabbisogno di finanziamento globale a lungo termine.

**Tabella 8 – Lo shock economico e sociale del Covid-19 e le conseguenze sugli SDG**

	Breve termine	Medio termine	Lungo termine
Impatto economico e sociale	Imprese e famiglie sono colpite dagli shock economico e finanziario, diminuiscono i posti di lavoro e i redditi, i servizi pubblici e privati riducono l'attività.	Fallimenti delle imprese, redditi bassi o mancanti a causa della ridotta attività economica, forte rischio per le categorie più vulnerabili.	Livelli di debito elevati limitano i nuovi investimenti. La depressione della domanda porta a una crescita permanentemente più bassa in tutti i settori.
SDGE colpiti	2, 3, 5, 9	1, 4, 8, 10, 12	6, 7, 9, 11, 13, 14, 15, 16

Fonte: OCSE, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021*, 9 novembre 2020

Mentre le organizzazioni internazionali, i governi centrali e le amministrazioni locali pianificano la ripresa post-Covid-19, sarà importante porre gli SDG al centro delle decisioni di budget e investimento. Integrando questioni relative al benessere economico, sociale e ambientale, gli SDG offrono un buon modello per una ripresa, laddove la distribuzione ineguale delle risorse, le disuguaglianze tra Paesi e le vulnerabilità di alcune categorie sociali possono essere colmate dall'approccio olistico dell'Agenda 2030. La crisi deve portare a un ripensamento del modo in cui le persone vivono, lavorano, producono, guadagnano e ridistribuiscono il reddito, e allinearsi agli SDG significa tenere conto dell'importanza di queste esigenze.

### **3.2. Gli effetti della pandemia di Covid-19 sulle principali variabili economiche e sociali in Italia nel 2020**

A fronte degli eventi negativi che hanno sconvolto il mondo nel 2020, l'Italia ha mostrato una tendenza al peggioramento più marcata rispetto ad altri Paesi della zona Euro. La pandemia, ha affermato il Presidente dell'Istat Blangiardo, *“Ha rappresentato una frenata o, addirittura, un arretramento in più di un settore della vita del nostro Paese. Gli indicatori hanno registrato impatti particolarmente violenti su alcuni progressi raggiunti in dieci anni dalla salute, annullati in un solo anno. L'emergenza sanitaria ha avuto conseguenze pesanti su un mercato del lavoro già poco dinamico e segmentato e ha imposto una battuta d'arresto nella partecipazione culturale”*<sup>59</sup>. Trascorsi dieci anni dalla nascita del progetto, l'Istat ha diffuso in data 10 marzo 2021 l'ottava edizione del Rapporto BES, in cui ha analizzato l'evoluzione dei livelli di benessere e aggiornato il set di variabili utilizzate per misurare i significativi cambiamenti in atto causati dalla pandemia. A causa dell'imprevedibile e repentino cambio di scenario, con il *“Rapporto BES 2020”* è stato necessario espandere il quadro concettuale entro il quale raccogliere ed elaborare le informazioni statistiche. Le iniziative intraprese hanno interessato sia le fonti (con l'introduzione di nuove domande nei sondaggi che forniscono i dati per il calcolo degli indicatori) sia la puntualità degli aggiornamenti (con l'ingresso di indicatori più sensibili ai cambiamenti di breve termine). Inoltre, nuovi indicatori sono stati aggiunti al quadro tradizionale, mentre altri sono stati sostituiti: nel nuovo set di 152 indicatori, 33 di questi rappresentano una novità e vanno ad integrare otto domini<sup>60</sup>.

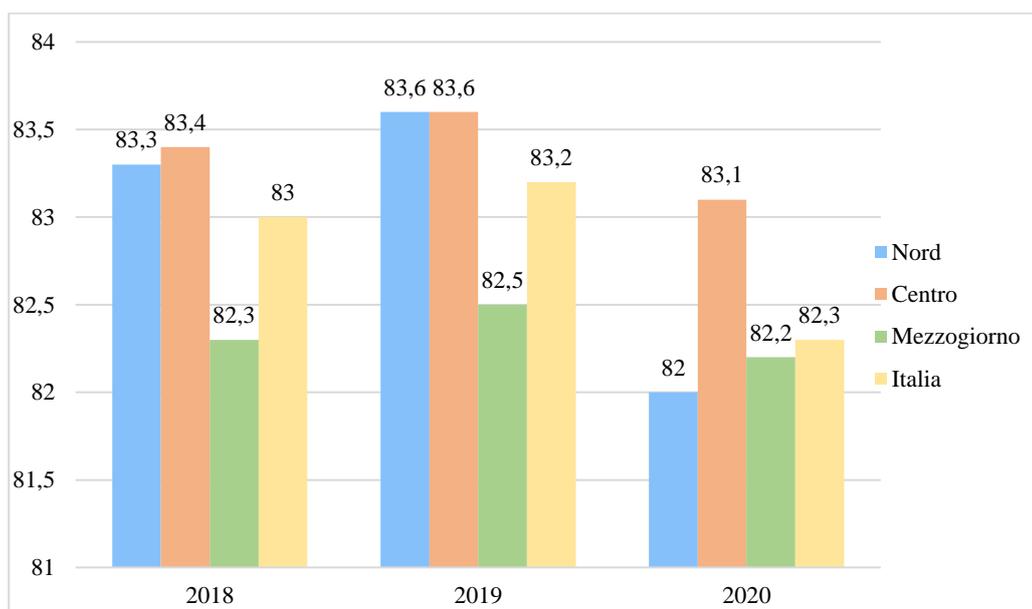
---

<sup>59</sup> *Rapporto BES 2020: Covid-19 riduce il benessere degli italiani*, in “Regioni & Ambiente”, 11 marzo 2021.

<sup>60</sup> *Rapporto BES 2020*, Istat.

L'Italia, caratterizzata da una composizione demografica più anziana rispetto ad altri Paesi, ha negli ultimi decenni beneficiato del progressivo miglioramento delle condizioni di salute. Il quadro positivo, tuttavia, è stato offuscato dallo scoppio della pandemia di SARS-CoV-2, che ha complessivamente annullato, con marcate disuguaglianze geografiche, i guadagni in anni di vita attesi conquistati nel precedente decennio. A fronte di una stima di circa 0,9 anni persi in un anno a livello nazionale, sono emerse marcate disuguaglianze tra le diverse aree geografiche (Figura 5). Il calo della speranza di vita alla nascita, infatti, è stato più marcato nelle regioni settentrionali e più lieve nel Centro e nel Sud Italia. L'arretramento non si è ancora arrestato richiederà moltissimo tempo prima di essere pienamente recuperato<sup>61</sup>.

**Figura 5 – Speranza di vita alla nascita (in anni) per ripartizione geografica, anni 2018-2020**



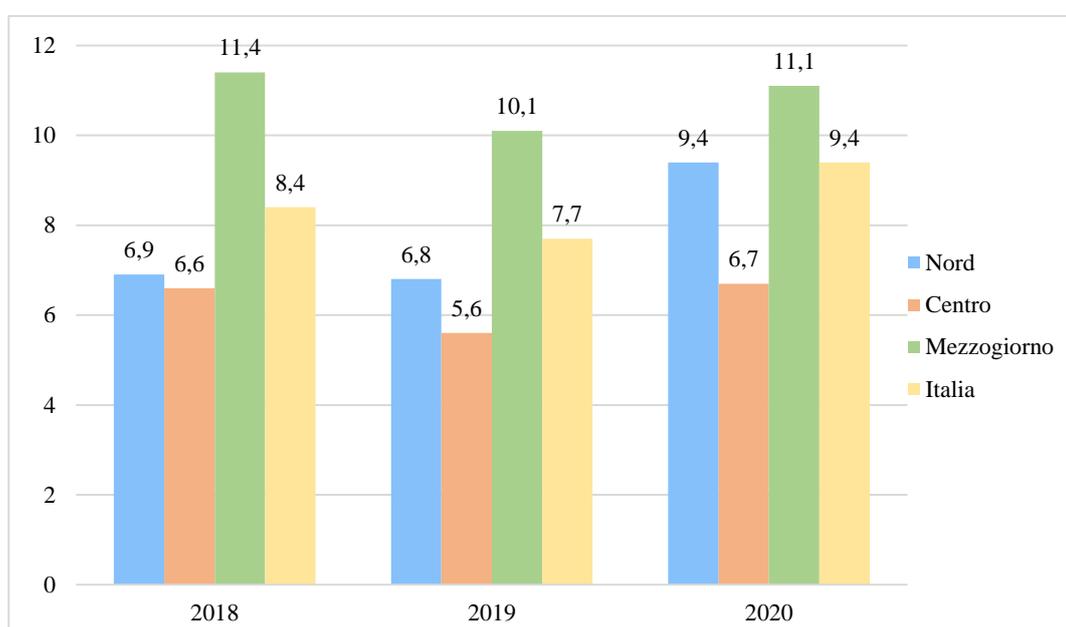
Fonte: *Rapporto BES 2020*, Istat

La recente evoluzione del dominio “Benessere economico” cattura anch’essa le dure conseguenze del Coronavirus sul benessere equo e sostenibile nel nostro Paese. In corrispondenza della recessione economica del 2012 l’incidenza della povertà assoluta in Italia è raddoppiata, per ricominciare a ridursi solo sette anni più tardi. Nel 2019, le condizioni economiche del Paese hanno registrato un complessivo miglioramento, esemplificato dalla crescita dell’occupazione, dalla diminuzione dell’indice di povertà assoluta e dall’aumento del reddito. Tuttavia, a causa del crollo dei livelli di

<sup>61</sup> Ibidem.

attività economica dovuto alla pandemia di Covid-19, nel 2020 l'impoverimento è tornato ad interessare segmenti ampi e crescenti della popolazione con un'intensità allarmante, specialmente in alcuni territori: è stato stimato che nel 2020 più di 5,6 milioni di italiani versano in condizioni di povertà assoluta, con un'incidenza media del 9,4%, rispetto al 7,7% dell'anno precedente. Come mostra la figura 6, l'indice di povertà assoluta è aumentato maggiormente al Nord (più colpito dalla pandemia), e meno nel resto della penisola<sup>62</sup>.

**Figura 6 – Percentuale di persone in povertà assoluta per ripartizione geografica, anni 2018-2020**



Fonte: *Rapporto BES 2020*, Istat

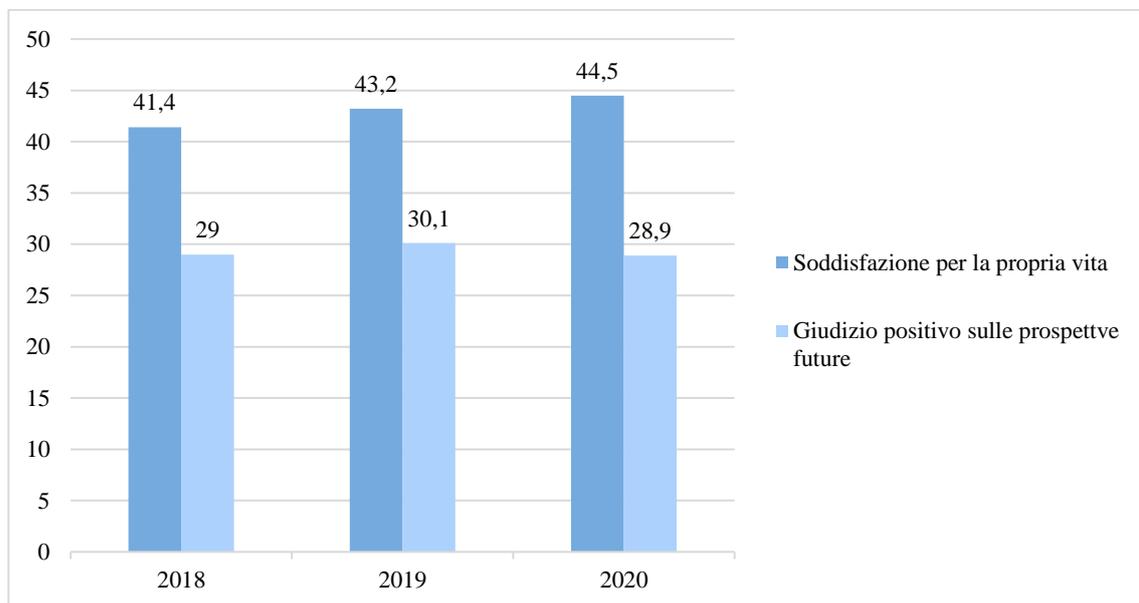
I dati della contabilità nazionale offrono inoltre un'immagine della dinamica del reddito e dei consumi delle famiglie nel 2020. In media, confrontando i primi nove mesi del 2020 con lo stesso periodo dell'anno precedente, a un crollo del Pil nominale dell'8,5% si è accompagnata una riduzione del reddito disponibile delle famiglie del 2,7% e una flessione negativa della spesa per consumi ancora più accentuata (-10,4%), nonché un aumento anomalo della propensione al risparmio. Si prevede che le nuove misure di contenimento sanitario applicate tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021, insieme all'incertezza legata all'imprevedibilità della pandemia, impatteranno ancora negativamente sui livelli futuri di benessere economico.

<sup>62</sup> Ibidem.

Un altro dominio che influisce significativamente sulle prospettive future di benessere è l'istruzione, associata tendenzialmente a una maggiore longevità e a un migliore stato di salute. L'emergenza sanitaria, che ha comportato una prolungata chiusura delle scuole e delle università e l'attivazione della didattica a distanza, ha acuito le disuguaglianze nei livelli di istruzione, già influenzati dal ceto sociale, dal contesto socioeconomico e dalla regione di provenienza. Nel secondo trimestre del 2020 il 13,5% dei giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni non frequenta corsi di istruzione e formazione e risulta aver conseguito la licenza media. Oltre a ciò, nello stesso periodo è salita (dopo alcuni anni di diminuzione) la percentuale di giovani "NEET". A bassi investimenti in capitale umano sono associate tipicamente basse probabilità di occupazione. Nel secondo trimestre 2020, la pandemia ha causato una grande riduzione del numero di occupati tra i 20 ai 64 anni (788000 in meno rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente) e del tasso di occupazione, già più basso rispetto alla media europea. Il divario con l'Europa si è così ulteriormente allargato, specialmente con riferimento alle donne, su cui si concentra ancora il carico di lavoro domestico. Un'altra criticità tipica del nostro Paese concerne la qualità del lavoro, su cui la pandemia di Covid-19 sta sortendo effetti particolarmente intensi. Nella seconda metà del 2020, ad esempio, dopo un lungo periodo di stabilità, è aumentata l'incidenza dei lavoratori dipendenti la cui retribuzione oraria è inferiore ai due terzi della retribuzione mediana.

Infine, tra i domini che compongono il *framework* BES vi è il "Benessere soggettivo", che restituisce un giudizio sintetico del benessere basato sui giudizi che gli individui esprimono su determinati aspetti della loro vita. Nonostante il forte shock causato dalla pandemia, contrariamente rispetto a quanto suggerirebbe il senso comune gli indicatori di soddisfazione non sono peggiorati: nel 2020 meno della metà della popolazione (il 44,5%) ha espresso un giudizio tra 8 e 10 sulla soddisfazione della propria vita, rispetto al 43,2% dell'anno precedente. Al contrario, l'impatto negativo della crisi emerge quando si analizzano gli indicatori sulle prospettive future riguardanti la salute, le condizioni economiche e del mercato del lavoro. Una percentuale più piccola della popolazione ritiene infatti che la propria situazione sarà migliore nei prossimi 5 anni, l'1,2% in meno rispetto al 2019.

**Figura 7 – Andamento degli indicatori “Soddisfazione per la propria vita” e “Giudizio positivo sulle prospettive future” in Italia, anni 2018-2020**



Fonte: *Rapporto BES 2020*, Istat

Ciò sembra suggerire che, se da un lato la pandemia di Covid-19 ha indotto gli individui a relativizzare il giudizio sulla qualità della propria vita rispetto al contesto attuale, dall'altro è opinione condivisa che i suoi effetti ne influenzeranno le prospettive future<sup>63</sup>.

### **3.3. Le principali misure di politica economica implementate per la ripresa del benessere**

La risposta del Governo all'emergenza sanitaria ha seguito una duplice direzione. Inizialmente sono state rapidamente attivate una serie di misure volte a limitare la diffusione della malattia nella sua fase più critica, con la pressoché immediata chiusura di tutte le attività produttive e commerciali non essenziali. Successivamente il Governo ha messo in atto grandi interventi a sostegno di famiglie e imprese per contenere il più possibile le dure conseguenze della crisi sul benessere dei cittadini e sul sistema produttivo del Paese. Obiettivo comune di tutte le politiche pubbliche implementate dal Governo è stato quello di trovare un delicato temperamento tra la tutela della salute e la salvaguardia del benessere economico e sociale della popolazione, nella speranza che tale *trade-off* non debba più essere gestito nel medio-lungo periodo. Per alleviare gli impatti negativi della crisi sul

<sup>63</sup> Ibidem.

tessuto economico e sociale, e soprattutto per impedire che l'immediato shock esogeno della pandemia di Covid-19 potesse pregiudicare il *trend* di crescita di medio-lungo periodo, il Governo ha emanato tutte le possibili misure di sostegno alle imprese e alle famiglie. Queste includono misure di potenziamento del sistema sanitario nazionale, misure di supporto alla liquidità delle imprese, misure a sostegno dei lavoratori e dei soggetti più a rischio non tutelati dagli "ammortizzatori sociali" durante i periodi di chiusura (come i lavoratori autonomi e i lavoratori con partita IVA), misure a supporto delle famiglie e politiche sociali a salvaguardia delle categorie più deboli e misure per adeguare il sistema scolastico all'apprendimento da remoto reso necessario dall'emergenza sanitaria.

Per quanto riguarda gli interventi tesi a fronteggiare immediatamente l'emergenza, l'Allegato BES 2020 presentato lo scorso luglio 2020 illustra le misure di carattere economico e sociale contenute nella Legge Milleproproghe<sup>64</sup>, nella Legge Cura Italia<sup>65</sup>, nella Legge Liquidità imprese<sup>66</sup> e nel Decreto Rilancio<sup>67</sup>. Tali provvedimenti hanno riguardato quattro fondamentali ambiti: il sostegno alle imprese, la tutela dei lavoratori, il rafforzamento del sistema sanitario e le misure a favore delle famiglie e le politiche sociali<sup>68</sup>. Le misure più significative sono quelle che hanno inciso, oltre che sul dominio salute, sui domini di benessere economico e di lavoro e conciliazione dei tempi di vita. Per quanto concerne le disposizioni a favore delle imprese, le più significative comprendono i ristori agli agenti economici per indennizzarli dalle perdite causate dall'emergenza, la cui entità è stata commisurata al tipo di attività economica svolta, al relativo volume di affari e all'ampiezza delle limitazioni imposte dal Governo nelle zone in cui l'attività viene svolta. Sono stati altresì rifinanziati i fondi di bilancio istituiti per sostenere la liquidità delle PMI e concessi sgravi fiscali a tutte le imprese per risarcirle dei costi sostenuti per gli interventi di sanificazione e per il pagamento dei canoni locativi degli immobili non ad uso abitativo<sup>69</sup>. A beneficio dei lavoratori la legge ha previsto disposizioni di carattere straordinario per l'accesso ai trattamenti di integrazione salariale, tra cui la cassa integrazione ordinaria e straordinaria. A ciò si aggiunge il riconoscimento di un'indennità *una tantum* ai lavoratori autonomi, alle partite IVA, ai lavoratori del settore turistico e dello spettacolo. Infine, i lavoratori a tempo determinato e indeterminato di alcuni particolari settori o provenienti dalle regioni più colpite sono stati esonerati dal versamento dei contributi previdenziali, per sostenerne l'occupazione<sup>70</sup>. Le politiche sociali sono state invece dirette ad agevolare la cura dei figli durante la

---

<sup>64</sup> Legge 2 aprile 2020, n. 21.

<sup>65</sup> Legge 24 aprile 2020, n. 27.

<sup>66</sup> Legge 5 giugno 2020, n. 40.

<sup>67</sup> Decreto legge 13 maggio 2020, n. 45

<sup>68</sup> Allegato *Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*, DEF 2020.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

chiusura prolungata degli istituti scolastici e per tutelare le famiglie più a rischio, mediante congedi parentali retribuiti, *voucher* e redditi di emergenza<sup>71</sup>.

Dopo le prime misure di carattere emergenziale, la successiva manovra di finanza pubblica della Legge di Bilancio 2021, riferita al triennio 2021-2023<sup>72</sup>, prevede il rinforzo delle politiche a sostegno delle famiglie e dei lavoratori e per la ripresa dell'economia, attinenti agli otto domini di benessere e ai rispettivi indicatori di misurazione. Nella tabella che segue si riportano alcune delle più importanti, scelte sulla base dell'ammontare delle risorse stanziare e dell'influenza sul benessere.

**Tabella 9 – Misure rilevanti per il benessere, ciclo di bilancio 2021-2023**

Dominio di benessere	Contenuto delle misure
Benessere economico	Trattamenti di cassa integrazione per le imprese con rilevanza economica strategica per un ulteriore periodo di 6 mesi (in caso di crisi aziendale) o di 12 mesi (in caso di riorganizzazione aziendale o di cessazione dell'attività produttiva), per supportare il reddito dei lavoratori e salvaguardarne l'occupazione. Lo stanziamento previsto è di 130 milioni di euro per l'anno 2021 e di 100 milioni di euro per l'anno 2022. Sono stanziati ulteriori 180 milioni di euro per i piani nazionali di recupero occupazionale.
Benessere economico	Interventi di integrazione salariale con causale "Covid-19", di durata variabile, in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.
Benessere economico	Rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI, principale strumento di sostegno pubblico per la liquidità delle piccole e medie imprese colpite dall'emergenza sanitaria. Il Fondo viene incrementato di 500 milioni di euro per il 2022 e di un miliardo di euro per il 2023, parzialmente coperti dalle risorse del "Next Generation EU".
Lavoro e conciliazione dei tempi di vita	Disposizioni in materia di licenziamento, tra cui l'estensione della preclusione dall'avvio di procedure di licenziamento collettivo.
Salute	Deroghe e procedure semplificate per l'assunzione di lavoratori a tempo determinato e parziale negli enti e nelle aziende del Sistema Sanitario Nazionale alla luce dell'aumento della domanda di personale sanitario per fronteggiare la pandemia.
Salute	Piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da virus SARS-CoV-2. Il Fondo per la sanità e i vaccini istituito dalla Legge di Bilancio 2021 è stato incrementato di 2,8 miliardi di euro per il 2021.
Istruzione e formazione	Piano nazionale di ricerca e interventi per favorire l'inclusione sociale e il diritto allo studio e prevenire gli effetti dell'emergenza sanitaria sulla povertà educativa e la dispersione scolastica.
Ambiente	Incentivi per l'acquisto di autoveicoli a basse emissioni di CO <sub>2</sub> , per l'efficientamento energetico e per l'installazione di colonnine per la ricarica dei veicoli elettrici.

Fonte: *Relazione sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile 2021*

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Legge 30 dicembre 2020 n. 178, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023".

La crisi pandemica e la crisi economica che ne è scaturita hanno indotto l'Unione Europea sospendere il Patto di Stabilità e a lanciare, il 27 maggio 2020, l'ambizioso programma “*Next Generation EU*” (NGEU), uno strumento di finanziamento finalizzato ad accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare l'occupazione e raggiungere una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale<sup>73</sup>. Il programma si sostanzia in due principali strumenti di sostegno agli Stati membri dell'Unione Europea, rispettivamente a breve (biennio 2021-2022) e a medio-lungo termine (dal 2021 al 2026): il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione dei Territori d'Europa (REACT-EU) e il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF). Quest'ultimo, a cui sono stati allocati 191,5 miliardi di euro, prevede che ciascun Paese europeo presenti un piano di investimenti e riforme. Il Governo Draghi ha approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) lo scorso 27 aprile 2021, stanziando risorse finanziarie per un ammontare complessivo di oltre 235 miliardi di euro.

Il “*Recovery Plan*” italiano è articolato lungo tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale) e descrive riforme e investimenti per rilanciare la crescita del Paese, rafforzare il sistema produttivo, ridurre la povertà e le diverse dimensioni della disuguaglianza<sup>74</sup>. Il Piano è strutturato in sei Missioni:

M1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

M2) Rivoluzione verde e transizione ecologica

M3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile

M4) Istruzione e ricerca

M5) Inclusione e coesione

M6) Salute

Gli investimenti settoriali previsti in ciascuna Missione si accompagnano a un vasto programma di riforme misure di politica economica, riconducibili a tre tipologie: riforme orizzontali o di contesto (Pubblica Amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza), riforme abilitanti, finalizzate a rimuovere gli ostacoli di natura amministrativa e procedurale che rallentano il tessuto produttivo, e riforme di accompagnamento, concorrenti all'attuazione del Piano<sup>75</sup>. Il Governo ha previsto che gli investimenti previsti nel PNRR daranno una

---

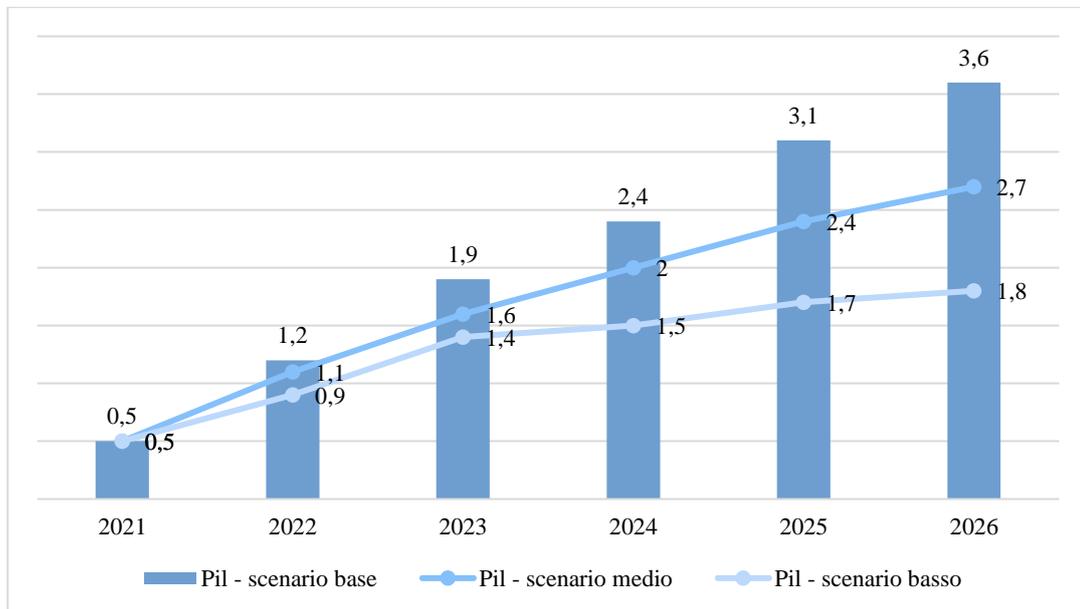
<sup>73</sup> *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

<sup>74</sup> *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*, DEF 2021.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

forte spinta ai principali indicatori macroeconomici (Figura 8) e contribuiranno positivamente al miglioramento degli indicatori di BES.

**Figura 8 – Impatto del PNRR sul Pil (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)**



Fonte: *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, elaborazione MEF-DT sui risultati QUEST

Le misure di politica economica descritte hanno tutte come denominatore comune la volontà di tutelare il tenore di vita della popolazione. Mentre una profonda incertezza getta un'ombra sul futuro sviluppo della pandemia, l'Italia è chiamata a raccogliere un'importante sfida: incoraggiare la crescita del Pil e dell'occupazione, cercando al contempo di garantire la sostenibilità ambientale e di continuare a registrare importanti progressi nel campo dell'equità e dell'inclusione sociale, secondo l'ormai noto paradigma del "benessere equo e sostenibile".

## Conclusioni

L'elaborato ha ripercorso la diffusione degli indicatori alternativi al Pil a livello italiano, europeo e mondiale, con l'intento di esaminare, insieme alla dimensione puramente economica del benessere, le altrettanto importanti dimensioni ambientali e sociali. Il filo conduttore di questa tesi è rappresentato dall'assunto che il Prodotto interno lordo, pur presentando vantaggi in termini di sintesi e misurazione, fornisca una rappresentazione parziale del reale livello di benessere di un Paese, non riuscendo a cogliere la natura intrinsecamente multidimensionale che invece lo caratterizza. Ciò ha per lungo tempo impedito ai governi di considerare e applicare strategie di crescita sostenibili, non potendo verificare il loro effettivo impatto sulla qualità della vita delle popolazioni. Quindi, sebbene la produzione aggregata sia un parametro imprescindibile rispetto al quale commisurare le performance di crescita di ogni Paese e con cui selezionare le politiche da azionare, l'urgenza di corredare al Pil altre misure si è concretizzata in un ampio numero di iniziative nazionali e internazionali. Di eccezionale rilievo è stata la nascita dei *Sustainable Development Goals*, cuore dell'Agenda 2030 delle Nazioni unite, un set di 17 obiettivi di sviluppo sostenibile con cui valutare il raggiungimento di oltre cento target di riferimento in tutto il mondo, grazie alla preziosa collaborazione della statistica.

Il consenso che circonda gli indicatori alternativi o complementari al Pil è sempre più forte, e l'Italia è ai primi posti nel loro calcolo e utilizzo. La trattazione effettuata ha messo in luce alcune tendenze generali, nonché delle criticità da dover correggere. Sembrerebbe che, nonostante gli importanti progressi che il dibattito sugli indici di benessere ha compiuto nell'ultimo decennio, la loro incidenza sugli interventi di politica economica è ancora circoscritta. Da un punto di vista teorico tali indicatori sono sempre più precisi e tempestivi, ma sul piano pratico la loro rilevanza ha ancora ampi margini di miglioramento, a causa delle persistenti spinte più "conservatrici" che oppongono resistenza alle spinte al cambiamento. Dall'elaborato emerge tuttavia che, fortunatamente, in Italia questa divergenza fra intenti e risultati è meno marcata: il Governo italiano appare determinato a considerare nuovi metodi, indicatori e sistemi di misurazione della ricchezza e ad accogliere una definizione più articolata del concetto di sviluppo, per sostenere la qualità della vita dei cittadini in senso ampio. Grazie all'istituzionalizzazione del BES all'interno del Documento di Economia e Finanza, l'Italia si è dotata di un sistema di contabilità nazionale più esaustivo e trasparente, e può utilizzare maggiormente (rispetto ad altri Paesi dell'Unione Europea) l'ampio spettro di indicatori di benessere equo e sostenibile per attivare politiche efficaci, vagliare gli effetti prodotti e, in base a questi, fissare nuovi obiettivi.

In seguito allo scoppio della pandemia di Covid-19, le misure di benessere sono diventate ancora più importanti. La pandemia di SARS-CoV-2 ha colpito il tessuto produttivo italiano, e in particolar modo le piccole e medie imprese che ne rappresentano il motore, con maggior forza rispetto ad altri Paesi europei, determinando un calo del Pil dell'8,9% nel 2020 rispetto al meno 6% dell'Unione Europea nello stesso anno. Dall'analisi svolta è emerso che l'emergenza, attraverso le regole di distanziamento imposte e la prolungata chiusura della maggior parte delle attività su tutto il territorio nazionale, ha anche causato il crollo di numerose misure di *welfare*, tra cui i tassi di povertà assoluta, la speranza di vita, la qualità del lavoro e la conciliazione dei tempi di vita. Con la lenta ripartenza si pone la questione di utilizzare insieme agli indicatori economici tradizionali misure più complesse, sia per risolvere crisi inaspettate, sia per delineare un nuovo futuro in cui ricominciare a perseguire gli ambiziosi obiettivi che ci si era posti prima dell'emergenza sanitaria mondiale, valorizzando tutte le dimensioni del benessere.

## Bibliografia

- Attaran A. (2005). *An Immeasurable Crisis? A Criticism of the Millennium Development Goals and Why They Cannot Be Measured*. PLOS Medicine. Accessibile da: [https://www.researchgate.net/publication/7605615\\_An\\_Immeasurable\\_Crisis\\_A\\_Criticism\\_of\\_the\\_Millennium\\_Development\\_Goals\\_and\\_Why\\_They\\_Cannot\\_Be\\_Measured](https://www.researchgate.net/publication/7605615_An_Immeasurable_Crisis_A_Criticism_of_the_Millennium_Development_Goals_and_Why_They_Cannot_Be_Measured).
- Blanchard, Amighini, Giavazzi (2016). *Macroeconomia. Una prospettiva europea*. Bologna, Il Mulino.
- Bortolotti, Carraro (2010). *Cambia il paradigma, cambia la misura?*. Equilibri: rivista per lo Sviluppo Sostenibile.  
Accessibile da: <http://www.bernardobortolotti.com/wp-content/uploads/2013/03/20107281914574Cambia-il-paradigma-cambia-la-misura.pdf>.
- Cartabellotta, Cottafava, Luceri, Mosti (2019). *Quarto rapporto GIMBE sulla sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale*. Bologna, Fondazione Gimbe.
- Cesetti S. (2016). *Indicatori per la programmazione e valutazione*. Spazi Confronti.
- Clarke, Lawn (2008). *Is measuring genuine progress at the sub-national level useful?*. Ecological Indicators vol. 8 (pp. 573-581).
- Clerc, Gaini, Didier (2011). *Recommandations of the Stiglitz-Sen-Fitoussi Report: A few illustrations*. INSEE Document de travail.  
Accessibile da: [https://www.researchgate.net/publication/241754677\\_Recommendations\\_of\\_the\\_Stiglitz-Sen-Fitoussi\\_Report\\_A\\_few\\_illustrations](https://www.researchgate.net/publication/241754677_Recommendations_of_the_Stiglitz-Sen-Fitoussi_Report_A_few_illustrations).
- Daly, Posner (2012). *Beyond GDP: New Measures For A New Economy*. Demos. Accessibile da: [http://www.demos.org/sites/default/files/publications/BeyondGDP\\_0.pdf](http://www.demos.org/sites/default/files/publications/BeyondGDP_0.pdf).
- Di Donfancesco G. (2020). *Covid: il Fmi vede un crollo meno drammatico per economia globale (-4,4%) e Italia (-10,6%)*. Il Sole 24 Ore. Accessibile da: <https://www.ilsole24ore.com/art/covid-l-fmi-vede-crollo-meno-drammatico-economia-globale-e-italia-ADJw6ev>.
- Easterlin R.A. (1974). *Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence*.
- European Commission (2009). *GDP and beyond. Measuring progress in a changing world*.

Furceri, Loungani, Ostry (2021). *Will Covid-19 affect inequality? Evidence from past pandemics*. Covid Economics vol. 12 (pp. 138-157).

Gualaccini, Bruni. *Dal Pil al Bes: il significato e la misurazione del benessere equo e sostenibile*. Statistica & Società n. 3. Accessibile da: [http://old.sis-statistica.org/files/pdf/2012/iii\\_3638\\_g.p.\\_gualaccini\\_s.\\_bruni.pdf](http://old.sis-statistica.org/files/pdf/2012/iii_3638_g.p._gualaccini_s._bruni.pdf).

Hall et al. (2010). *A Framework to Measure the Progress of Societies*. OECD Statistics Working Paper n.34.

Il Sole 24 Ore (2014). *Istat, cambia il sistema dei conti nazionali, anche “le attività illegali” nel calcolo del Pil da ottobre 2014*. Accessibile da: <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-05-22/istat-cambia-sistema-conti-nazionali-anche-droga-e-prostituzione-calcolo-pil-ottobre-2014-133407.shtml?uuid=ABDWMIKB>.

International Labour Office (2008). *Women and men in the informal economy: a statistical picture (third edition)*. Ginevra, ILO.

Istat (2015). *Rapporto BES 2015*. Accessibile da: [https://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto\\_BES\\_2015.pdf](https://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf).

Istat (2020). *Rapporto BES 2020*. Accessibile da: [https://www.istat.it/it/files/2021/03/BES\\_2020.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/03/BES_2020.pdf).

Kapoor, Bibek (2019). *GDP is not a measure of human well-being*. Harvard Business Review. Accessibile da: <https://hbr.org/2019/10/gdp-is-not-a-measure-of-human-well-being>.

Kuznets S. (1937). *National income and capital formation, 1919-1935*. New York, National Bureau of Economic Research.

Lequellier F. (2004). *Is GDP a satisfactory measure of growth?*. OECD Observer n. 246-247.

Mahler et al. (2020). *Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty*. World Bank Blogs. Accessibile da: <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021>.

Mastrorocco, Santandrea (2017). *Programmazione, bilancio e indicatori BES a livello regionale*. Cagliari, XXXVIII Conferenza italiana di scienze regionali.

MEF (2020). *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2020.

MEF (2021). *Allegato Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile*. DEF 2021.

- MEF (2021). *Relazione sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile 2021*. DEF 2021.
- Monducci R. (2016). *Audizione Istat per le Commissioni Riunite*. Roma, V Commissione “Bilancio, tesoro e programmazione” della Camera dei Deputati e V Commissione “Bilancio” del Senato della Repubblica.
- OCSE (2007). *Beyond GDP. Measuring progress, true wealth, and the well-being of nations*. Bruxelles, OCSE.
- OCSE (2016). *Growing unequal: income distribution and poverty in Oecd countries*. Parigi, OCSE.
- OCSE (2020). *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021*. Parigi, OCSE.
- Pisani E. (2020). *Che cos'è l'Indice di Sviluppo Umano (e che difetti ha)*. Le Nius. Accessibile da: <https://www.lenius.it/cose-lindice-di-sviluppo-umano/#:~:text=L'Indice%20di%20Sviluppo%20Umano%20%C3%A8%20una%20misura%20sintetica%20che,una%20misura%20alla%20dimensione%20stessa>.
- Regioni & Ambiente (2021). *Rapporto BES 2020: Covid-19 riduce il benessere degli italiani*. Accessibile da: <https://www.regionieambiente.it/rapporto-bes-2021-istat/>.
- Rolland A. (2012). *OECD's “Better Life Index”: Can any country be well ranked?*. Journal of Applied Statistics.
- Sachs et al. (2020). *The Sustainable Development Goals and COVID-19: Sustainable Development Report 2020*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Accessibile da: [http://www.stiglitz-senfitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-senfitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf).
- The Economist (2006). *Grossly distorted picture*.
- The Economist (2016). *Why GDP is a poor measure of progress*.
- The Economist (2020). *Money really can buy happiness and recessions can take it away*.
- Tinto A. (2016). *Il processo di costruzione degli indicatori compositi di Bes 2015*. Misurare il benessere dei territori: il contributo del BES delle Province. Roma, Istat.
- UNDP (2020). *Covid-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery*. New York, United Nations Development Programme.

UNDP (2020). *The next frontier: Human development and the Anthropocene*. Human Development Report 2020. New York, United Nations Development Programme.

Vandemoortele M. (2010) *The MDGs and Equity*. ODI Briefing Paper n. 59. In *The MDG fundamentals: improving equity for development*. Overseas Development Institute.

## Appendice

### I dodici domini di BES<sup>76</sup>

1. Salute. La salute è una dimensione essenziale del benessere individuale, poiché impatta su tutte le dimensioni della vita e in tutte le sue fasi, modificando le condizioni di vita e condizionando i comportamenti, le relazioni sociali, le opportunità e le prospettive dei singoli e delle famiglie.
2. Istruzione e formazione. Sono gli strumenti più importanti per la promozione sociale e il superamento delle disuguaglianze, in quanto permettono agli individui di dotarsi delle conoscenze, delle abilità e delle competenze necessarie per partecipare attivamente alla vita della società e all'economia del Paese. Elevati livelli di istruzione e fruizione culturale incidono positivamente sul benessere delle persone poiché ne migliorano la soddisfazione personale.
3. Lavoro e conciliazione dei tempi di vita. Il lavoro è l'attività che garantisce il sostentamento e la realizzazione delle aspirazioni individuali, e rappresenta dunque uno dei principali *driver* della stabilità economica, della coesione sociale e della qualità della vita. L'obiettivo di questo dominio è misurare sia la partecipazione al mercato del lavoro (occupazione) sia la qualità del lavoro, attraverso parametri come il reddito, la conciliazione degli orari tra tempi di lavoro, personali e familiari, la sicurezza sul lavoro e la partecipazione dei dipendenti alla vita dell'impresa.
4. Benessere economico. Il benessere economico è definito come "*l'insieme delle capacità reddituali e delle risorse economiche utili a sostenere un determinato standard di vita*". Tale dominio include due distinti indicatori (Reddito e disuguaglianze e Condizioni economiche minime). Poiché un più elevato livello di reddito potrebbe essere conseguito a discapito dell'equità, l'analisi del benessere economico deve tenere conto anche della redistribuzione delle risorse nella popolazione.
5. Relazioni sociali. L'intensità delle relazioni interpersonali che si intrattengono, oltre a influire sul benessere psicofisico dell'individuo, rafforza la qualità del capitale umano e sociale.
6. Sicurezza. La sicurezza personale, misurata attraverso il tasso di omicidi e l'indice di criminalità predatoria, è un elemento fondativo del benessere degli individui. L'impatto più

---

<sup>76</sup> Rapporto BES 2015, Istat.

significativo della criminalità sul benessere delle persone è la sensazione di vulnerabilità che comporta, che peggiora la qualità della vita e limita la libertà personale.

7. Benessere soggettivo. Il dominio permette di misurare il benessere soggettivo percepito dalle persone nella propria vita, attraverso lo studio di risposte, percezioni e opinioni da questi fornite, che rappresentano una fonte informativa complementare a quella costituita dai dati oggettivi.
8. Paesaggio e patrimonio culturale. Il paesaggio e il patrimonio artistico, archeologico e architettonico hanno una rilevanza particolare nel contesto italiano. Ad essi è riconosciuta tutela per dettato costituzionale con l'articolo 9.
9. Ambiente. L'ambiente influenza il benessere umano sotto molteplici aspetti, in via diretta e indiretta. Il dominio comprende indicatori che valutano le condizioni del suolo e del territorio, la qualità dell'aria e dell'acqua e i consumi di energia. Vista l'essenzialità di tale dominio, nel 2017 e nel 2018 sono state effettuate alcune modifiche al *set* di indicatori con lo scopo di migliorare la rappresentatività territoriale e di eliminare alcune ridondanze.
10. Politica e istituzioni. La buona qualità del processo politico è essenziale per sviluppare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e garantire il corretto funzionamento del sistema democratico; apertura e trasparenza migliorano i servizi pubblici e riducono i rischi di frode, corruzione e cattiva gestione dei fondi pubblici. Il dominio analizza le modalità di partecipazione politica, la presenza nelle istituzioni delle donne e delle minoranze, il livello di fiducia dei cittadini verso le istituzioni e la qualità della giustizia.
11. Ricerca e innovazione. Forniscono un contributo fondamentale allo sviluppo sostenibile, specialmente in un'economia, come quella italiana, che soffre di una lenta capacità di risposta rispetto alle emergenti sfide economiche e sociali.
12. Qualità dei servizi. L'accesso diffuso a servizi di qualità è un elemento fondamentale per garantire standard minimo di benessere e pari opportunità ai cittadini. Un intervento per il miglioramento della diffusione e della qualità dei servizi contribuisce direttamente alla riduzione dell'esclusione sociale e della povertà, nonché ad un aumento del benessere percepito. Il dominio richiede una valutazione della dotazione di infrastrutture e servizi ponderata rispetto all'efficacia, al grado di utilizzo, all'accessibilità e alla qualità del servizio generato.

**Tabella A – Indicatori di BES relativi a dimensioni monetarie del benessere**

Indicatore	Dominio	Definizione	Contenuto informativo
Reddito medio disponibile aggiustato pro capite	Benessere economico	Rapporto tra il reddito lordo disponibile delle famiglie aggiustato e il numero totale di persone residenti in Italia (valori nominali in euro).	Permette di stimare l'ammontare complessivo di reddito disponibile per i residenti in Italia, compreso il valore dei servizi in natura. Misura il reddito spendibile (al netto di imposte e contributi) e comprende il valore di quanto è fornito alle famiglie dalla P.A. e delle istituzioni sociali senza scopo di lucro.
Indice di disuguaglianza del reddito disponibile	Benessere economico	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. 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).
Indice di povertà assoluta	Benessere economico	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. È l'indicatore di riferimento per le politiche contro l'esclusione sociale.

Fonte: Relazione finale del Comitato per gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile

**Tabella B – Indicatori di BES relativi a dimensioni non monetarie del benessere**

Indicatore	Dominio	Definizione	Contenuto informativo
Speranza di vita in buona salute alla nascita	Salute	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.
Eccesso di peso	Salute	Proporzione standardizzata di persone di 18 anni e più in sovrappeso o obese sul totale delle persone di 18 anni e più.	È un indicatore utile ai fini della valutazione della sostenibilità degli attuali livelli di salute della popolazione e del loro possibile miglioramento.
Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione	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 nella società (titolo di scuola secondaria superiore o equivalente).
Tasso di mancata partecipazione al lavoro	Lavoro e conciliazione dei tempi di vita	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 dà conto dei fenomeni di scoraggiamento e dei comportamenti "attendisti" dovuti agli esiti di passate azioni di ricerca.
Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli	Lavoro e conciliazione dei tempi di vita	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 <i>welfare</i> 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

Indice di criminalità predatoria	Sicurezza	Numero di vittime di furti in abitazione, borseggi e rapine per 1.000 abitanti. Il numero di vittime di furti in abitazione è calcolato moltiplicando, per ogni anno, l'ampiezza media familiare per il numero di denunce di furti in abitazione.	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.
Indice di efficienza della giustizia civile	Politica e istituzioni	Durata media effettiva in giorni dei procedimenti di cognizione civile ordinaria definiti dei tribunali.	È una misura indiretta dell'efficienza della giustizia civile, condizione essenziale per il corretto funzionamento del sistema economico e per la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.
Emissioni di CO <sub>2</sub> e di altri gas clima alteranti	Ambiente	Tonnellate di CO <sub>2</sub> equivalente emesse su base annua da attività agricole, urbane e industriali, per abitante.	Rappresenta in via indiretta 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.
Abusivismo edilizio	Ambiente	Numero di costruzioni abusive per 100 costruzioni autorizzate dai Comuni.	Esprime il grado di sfruttamento del suolo e deterioramento del paesaggio (fornendo una <i>proxy</i> del "consumo di suolo").

Fonte: Relazione finale del Comitato per gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile