



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

Allegato

Il Benessere equo e sostenibile nel processo
decisionale



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

Allegato

Il Benessere equo e sostenibile nel processo
decisionale

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Paolo Gentiloni Silveri

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Pier Carlo Padoan

Deliberato dal Consiglio dei Ministri l'11 Aprile 2017

INTRODUZIONE

L'inclusione degli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di programmazione economico-finanziaria¹ apre la strada a una visione più ampia e articolata del rapporto tra le politiche pubbliche e la qualità della vita dei cittadini. Da questo deriva la necessità di valutare l'impatto delle decisioni pubbliche sulle dimensioni monetarie e non monetarie del benessere attraverso indicatori appositamente individuati.

La valutazione delle politiche pubbliche in termini d'impatto sul benessere equo e sostenibile, introdotta a partire da quest'anno in Italia, costituisce un'innovazione rilevante nel panorama internazionale, dando avvio a un utilizzo di tipo 'strumentale' degli indicatori di benessere equo e sostenibile. A livello internazionale, infatti, sono state avviate molteplici esperienze in tema di indicatori di qualità della vita, le quali, misurando il benessere 'oltre il PIL', tengono conto di dimensioni non solo economiche, ma anche sociali e ambientali. Nelle sperimentazioni più avanzate, tali indicatori costituiscono un *benchmark* per i decisori politici e, in alcuni casi, sono stati legati all'agenda politica. Tuttavia, in queste sperimentazioni, l'impatto delle misure programmate dai Governi sugli indicatori di qualità della vita non è valutato in modo sistematico e tantomeno in un orizzonte previsivo. L'Italia è il primo Paese che, collegando gli indicatori di benessere equo e sostenibile alla programmazione economica e di bilancio, attribuisce a essi un ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche.

¹ Art. 14 della legge 163/2016 che modifica la legge 196/2009.

INDICE

Introduzione	5
I. Il concetto di qualità della vita: la multidimensionalità del benessere	
I.1 Il progetto BES	11
I.2. L'esperienza italiana: l'inclusione degli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di bilancio	12
I.3. Un primo esercizio sperimentale.....	13

I. IL CONCETTO DI QUALITÀ DELLA VITA: LA MULTIDIMENSIONALITÀ DEL BENESSERE

Lo studio della natura multidimensionale del benessere si è oramai affermato come uno dei filoni più prolifici della moderna scienza economica. Facendo uso di un approccio multidisciplinare, tale area di ricerca si propone di superare la tradizionale identificazione del benessere con il solo aspetto economico (*economic welfare*). L'attenzione si sposta sul più ampio concetto di *well-being*, un'idea di benessere individuale e sociale onnicomprensiva, che racchiude in sé dimensioni monetarie e non monetarie. In particolare, la concezione prettamente economica di crescita e benessere è stata messa in discussione a partire dagli anni '60 del secolo scorso, con l'obiettivo di trovare soluzioni operative per la quantificazione del concetto di qualità della vita.

FOCUS

Capabilities approach vs happiness economics

Da un punto di vista metodologico, il filone di ricerca dedicato alla definizione di indicatori di qualità della vita predilige l'identificazione degli elementi oggettivi che qualificano una "buona vita". La più significativa evoluzione degli studi sugli indicatori di qualità della vita è il noto *capabilities approach*, introdotto dal premio Nobel per l'economia Amartya Sen negli anni '80 del secolo scorso e successivamente sviluppato nei suoi aspetti normativi ed etici nonché rispetto ai problemi metodologici e di misurabilità che esso pone. Due sono gli elementi fondamentali che rendono l'approccio seniano idoneo per l'analisi e la misurazione della qualità della vita attraverso il *well-being*: 1) il *well-being* non è inteso come concetto statico ma come processo; 2) il *well-being* comprende una pluralità di dimensioni non monetarie e implica la considerazione di una serie di fattori (personali, familiari, ecc.) e contesti (sociale, ambientale, istituzionale, culturale) che agiscono nella determinazione del processo di benessere individuale. Di conseguenza, la qualità della vita dipende dall'insieme di obiettivi che un individuo può potenzialmente raggiungere (*capabilities set*), così come dall'insieme di obiettivi che un individuo può effettivamente raggiungere (*functionings set*). Secondo questa visione, il concetto di benessere materiale è pertanto superato ed è sostituito da un'idea di "star bene", ovvero il *well-being*, una condizione che dipende da ciò che l'individuo può fare e può essere, attraverso le risorse di cui dispone, e dalla capacità di utilizzare tali risorse per raggiungere i traguardi che intende conseguire. L'approccio delle capacità si contrappone a quello di un altro recente filone di ricerca, l'*happiness economics*, che, sebbene condivida con il primo la multidimensionalità del concetto di benessere, si caratterizza per un approccio soggettivo, basato principalmente su questionari di autovalutazione. L'*happiness economics* si fonda su un approccio edonico, secondo cui il benessere è il risultato della ricerca del piacere e dell'assenza di dolore, mentre la maggior parte degli studi sulla qualità della vita fa riferimento ad un approccio eudaimonico, secondo cui il benessere è inteso come piena realizzazione di un individuo all'interno della società.

Al di là del dibattito teorico, la valutazione del benessere individuale e collettivo si è progressivamente affermata come riferimento metodologico essenziale delle politiche pubbliche. Molteplici esperienze nazionali ed

internazionali sono state sviluppate in questo senso, in particolare a partire dagli anni '90². Dopo alcune iniziative pioneristiche dell'OCSE nei primi anni 2000, diverse istituzioni internazionali hanno promosso studi con l'obiettivo di avviare una concreta misurazione del progresso sociale, andando oltre le misure economiche convenzionali come il PIL pro capite. Una tappa fondamentale è rappresentata dalla pubblicazione nel 2009 del Rapporto della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi. Nel proporre di spostare l'attenzione dalla misurazione della produzione economica alla misurazione del benessere degli individui, si raccomanda di adottare un approccio al benessere che sia multidimensionale, che tenga conto anche della valutazione soggettiva degli individui e che dia rilievo sia alle questioni distributive sia al principio di sostenibilità ambientale, economica e sociale. Nel 2009 gli stessi temi sono stati affrontati anche nel corso del G20 di Pittsburgh e la Commissione Europea ha pubblicato la Comunicazione “*Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*”³, in cui si afferma la necessità di migliorare gli indicatori ambientali e sociali che completano il PIL (ed i relativi dati), le informazioni sulla distribuzione delle risorse, gli strumenti per la valutazione dello sviluppo sostenibile. In particolare, la Commissione Europea ha adottato un *framework* composto da otto dimensioni oggettive (condizioni di vita materiali, attività lavorativa principale, salute, istruzione, relazioni sociali e tempo libero, sicurezza economica e personale, *governance* e diritti di base, ambiente) cui si affianca una nona dimensione soggettiva, la soddisfazione per la vita (*life satisfaction*). Il primo rapporto sulla qualità della vita in Europa basato su questa impostazione è stato pubblicato da Eurostat nel 2015, utilizzando anche i dati raccolti da Eurostat attraverso il modulo *ad hoc* sul *subjective well-being* inserito nel 2013 all'interno dell'indagine sulle condizioni di vita nell'Unione europea⁴.

Anche l'OCSE, nell'ambito della *Better Life Initiative* e del programma di lavoro su “*Measuring Well-Being and Progress*”, è attivamente impegnato nella definizione di misure adeguate del benessere. Nello specifico, nel 2011 l'OCSE ha proposto un proprio approccio per la misurazione del benessere articolato su undici dimensioni (salute, conciliazione vita-lavoro, istruzione e *skills*, relazioni sociali, partecipazione civica e *governance*, qualità dell'ambiente, sicurezza personale, benessere soggettivo, reddito e ricchezza, lavoro e salari, situazione abitativa) e quattro tipi di risorse che contribuiscono a rendere il benessere sostenibile nel tempo (capitale naturale, capitale economico, capitale umano e capitale sociale). Sulla base di tale *framework*, ogni due anni l'OCSE pubblica il rapporto “*How is life?*”⁵, che fornisce una valutazione del benessere nei Paesi OCSE, analizzando come variano le diverse dimensioni nel tempo, tra Paesi e tra specifici gruppi della popolazione (ad esempio per età, per livelli di istruzione, ecc.).

² La produzione di indicatori di qualità della vita da parte di istituti di ricerca ed organizzazioni internazionali si è intensificata soprattutto a seguito dell'*Earth Summit* di Rio de Janeiro del 1992 e dei suoi seguiti, che hanno consolidato un principio dello sviluppo sostenibile fondato sui tre fattori interdipendenti della tutela dell'ambiente, della crescita economica e dello sviluppo sociale.

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0433>

⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-05-14-073>

⁵ <https://www.oecd.org/std/how-s-life-23089679.htm>

I.1 IL PROGETTO BES

Il progetto “Benessere equo e sostenibile in Italia” (BES) nasce nel 2010 su iniziativa dell’Istat e del CNEL e ha visto il coinvolgimento di esperti e di ampi settori della società civile. L’obiettivo del BES è misurare il livello di benessere dei cittadini italiani nelle sue diverse dimensioni, tenendo conto della distribuzione delle risorse che lo determinano (equità) e della possibilità di garantire il mantenimento degli stessi livelli di benessere alle generazioni future (sostenibilità). Il riferimento metodologico per la costruzione del BES è costituito dal *framework* indicato in una pubblicazione dell’OCSE⁶ del 2010: il progresso della società è misurato sulla base di domini e dimensioni del benessere, distinguendo due macro-dimensioni, il benessere umano e il benessere dell’ecosistema. Il benessere umano è a sua volta determinato dal benessere individuale (cui sono legati attributi come la salute, il livello di istruzione, ecc.) e dal benessere sociale (cui corrispondono attributi condivisi con altre persone, ovvero con la famiglia, gli amici, la società nel suo complesso). Inoltre, il benessere umano necessita di alcuni “pilastri di supporto” (la cultura, la *governance*, l’economia). In questo quadro teorico sono poi rilevanti gli scambi tra la sfera del benessere umano e il benessere dell’ecosistema.

Sulla base di tale approccio metodologico e tenendo conto di una consultazione pubblica⁷, il Comitato di indirizzo del BES (Istat, CNEL e società civile) ha definito il contesto di riferimento per la misurazione del benessere in Italia individuando due gruppi di domini: 9 domini che hanno un impatto diretto sul benessere umano ed ambientale⁸ (domini di *outcome*) e 3 domini che costituiscono degli elementi funzionali al miglioramento del benessere sociale e dell’ambiente⁹ (domini strumentali o di contesto). La selezione degli indicatori all’interno di ciascun dominio è stata effettuata da parte di una Commissione scientifica costituita da esperti dell’Istat e da esperti nelle discipline relative ai diversi domini del benessere individuati. Tale selezione è stata realizzata seguendo alcuni criteri condivisi, tra i quali: 1) la necessità di individuare indicatori rappresentativi e correlati col benessere, ma in un numero contenuto per ciascun dominio; 2) la disponibilità di dati relativi agli indicatori su base regolare, con la possibilità di sfruttare fonti di dati ufficiali nazionali; 3) la possibilità di disaggregare gli indicatori per variabili strutturali (sesso, età titolo di studio, status sociale, tipologia familiare) e a livello regionale. Il processo di selezione ha così condotto all’individuazione di un totale di 130 indicatori.

Come messo in luce dall’Istat, il progetto BES si caratterizza per la natura di *work in progress*. Parallelamente al lavoro di analisi dei dati confluito nei rapporti

⁶ Hall, J., Giovannini, E., Morrone A., and Ranuzzi G. (2010), *A Framework to Measure the Progress of Societies*, OECD Statistics Working Papers, 2010/5, OECD Publishing (http://www.oecd-ilibrary.org/economics/a-framework-to-measure-the-progress-of-societies_5km4k7mnrkzw-en).

⁷ Attraverso l’Indagine multiscopo “Aspetti della vita quotidiana” del 2011, l’Istat ha chiesto agli intervistati di associare un punteggio compreso tra 0 e 10 a ciascuna delle 15 dimensioni di benessere indicate in una lista. Tale indagine è stata condotta su un campione di 45 mila persone dai 14 anni in poi rappresentativo della popolazione italiana residente in Italia.

⁸ Salute, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, benessere economico, relazioni sociali, sicurezza, benessere soggettivo, ambiente e paesaggio, patrimonio culturale.

⁹ Politica e istituzioni, ricerca e innovazione, qualità dei servizi.

BES finora pubblicati, l'Istat svolge un lavoro di ricerca e affinamento metodologico in modo da poter disporre in futuro di un quadro sempre più completo e aggiornato della qualità della vita dei cittadini italiani. In particolare, la ricerca in corso è volta ad una revisione degli indicatori che porti a rispecchiare in pieno gli aspetti di equità (selezione di indicatori di distribuzione rispetto agli indicatori di benessere ripartiti per le variabili strutturali) e di sostenibilità (selezione di indicatori in grado di cogliere vulnerabilità e resilienza rispetto alla perdita/mantenimento del livello di benessere raggiunto).

Il dibattito sulla misurazione del benessere individuale e sociale è stato accolto con crescente attenzione da parte delle istituzioni locali, che insieme all'Istat hanno avviato alcune iniziative sulla scia del progetto BES, tra le quali si ricordano il progetto UrBes, che misura il benessere nelle città, e il progetto BES delle province.

I.2. L'ESPERIENZA ITALIANA: L'INCLUSIONE DEGLI INDICATORI DI BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE NEL CICLO DI BILANCIO

Il riconoscimento normativo del collegamento tra indicatori di benessere equo e sostenibile e programmazione economica e di bilancio è stato operato con la legge n. 163/2016¹⁰ di riforma del bilancio dello Stato. La valutazione degli effetti delle politiche pubbliche sulle grandezze economiche, sociali e ambientali che concorrono a definire il concetto di benessere equo e sostenibile, ha richiesto alcune modifiche al Documento di economia e finanza. In particolare, il DEF è ora composto - oltre che dalle tre sezioni e dagli allegati precedentemente previsti - anche dal presente allegato, predisposto dal MEF, nel quale sono riportati partendo dai dati forniti dall'Istat: a) l'andamento, nell'ultimo triennio, degli indicatori di benessere equo e sostenibile; b) le previsioni sulla loro evoluzione nel periodo di riferimento del DEF, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica e dei contenuti del Programma Nazionale di Riforma. Inoltre, entro il 15 febbraio di ogni anno, il MEF deve presentare alle Camere (per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari) una Relazione in cui si evidenzia l'evoluzione degli indicatori, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso.

A completamento del nuovo quadro normativo, la stessa legge ha previsto l'istituzione, presso l'ISTAT, del "Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile". Tale Comitato è presieduto dal Ministro dell'Economia (o suo delegato) e composto dal Presidente dell'ISTAT (o suo delegato), dal Governatore della Banca d'Italia (o suo delegato) e da due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica e ha il compito di selezionare e definire gli indicatori di benessere equo e sostenibile da collegare al ciclo di programmazione economico-finanziaria.

¹⁰ 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'.

Inserendo gli indicatori di benessere equo e sostenibile nel ciclo di bilancio e nelle valutazioni previsionali delle azioni programmatiche del Governo, la riforma della legge di Bilancio pone l'Italia all'avanguardia nell'introduzione degli aspetti del benessere dei cittadini che vanno "oltre il PIL" nei processi decisionali pubblici.

Il Governo è convinto sostenitore di questa importante innovazione e il Comitato sta lavorando a ritmi serrati. Tuttavia, proprio per il valore e la notevole portata innovativa della riforma e la complessità degli strumenti richiesti per la sua realizzazione, le conclusioni del lavoro del Comitato richiedono adeguati tempi di valutazione e verifica della qualità dei risultati. Pertanto si è individuata, in accordo con il Comitato, una soluzione provvisoria in vista delle prime scadenze del ciclo di bilancio 2017.

In particolare, per dare modo di effettuare in via sperimentale, come richiesto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, gli esercizi di previsione in linea con le finalità previste dalla legge già nel DEF dell'anno in corso, il Comitato ha selezionato in via provvisoria un ristretto numero di indicatori.

I.3. UN PRIMO ESERCIZIO SPERIMENTALE

Nel DEF 2017 si è condotto un primo esercizio sperimentale su un sottoinsieme di indicatori di benessere equo e sostenibile. Per gli aspetti che riguardano il benessere economico, l'esercizio sperimentale si concentra su due indicatori che consentono di evidenziare più compiutamente nell'ambito del DEF gli aspetti distributivi: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite e un indice di disuguaglianza del reddito disponibile.

Il reddito medio disponibile aggiustato pro capite è dato dal rapporto tra il reddito disponibile delle famiglie aggiustato (ovvero inclusivo del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e senza fini di lucro) e il numero totale di persone residenti (in euro).

L'indice di disuguaglianza del reddito utilizzato è dato dal rapporto 'interquintile' tra il reddito equivalente¹¹ totale percepito dal venti per cento della popolazione con più alto reddito e quello percepito dal venti per cento della popolazione con più basso reddito. Questi due indicatori di benessere economico consentono di evidenziare più compiutamente nell'ambito del DEF gli aspetti legati al reddito e alla sua distribuzione.

Per rappresentare gli aspetti del lavoro e della conciliazione dei tempi di vita si è scelto il tasso di mancata partecipazione al lavoro corrispondente al rapporto tra il totale di disoccupati e le forze di lavoro potenziali tra i 15 e i 74 anni e la forza lavoro effettiva e potenziale. Rispetto al tasso di disoccupazione usualmente considerato nel DEF tale indicatore consente di tener conto anche del fenomeno dello scoraggiamento.

Per la dimensione ambientale il suggerimento del Comitato è stato quello di considerare l'indicatore relativo alle emissioni di CO₂ e di altri gas clima alteranti.

¹¹ Il reddito equivalente è definito rapportando il complesso dei redditi disponibili della famiglia (effettivi e figurativi) al numero "equivalente" dei familiari (mediante pesi derivati dalla scala di equivalenza utilizzata dall'Istat al fine di correggere il reddito pro-capite o per le economie di scala intra familiari).

Si tratta di un indicatore già considerato dalla strategia Europa 2020 che può essere utile a tracciare più o meno indirettamente l'andamento della qualità dell'ambiente e il relativo impatto delle politiche¹².

Per ciascuno dei quattro indicatori è necessario fornire uno scenario a politiche vigenti (tendenziale) e uno scenario che inglobi le politiche introdotte nel DEF (programmatico). La metodologia seguita è di natura mista e calibrata sulle peculiarità di ciascun indicatore (cfr. box La metodologia per le previsioni degli indicatori di benessere equo e sostenibile). Per le previsioni tendenziali è stato utilizzato un approccio prevalentemente econometrico con modelli di microsimulazione ("tax benefit"), modelli satellite microfondati agganciati ai modelli macroeconomici utilizzati dal MEF (ITEM, QUEST III, IGEM) e ad un approccio simulativo per gli scenari programmatici (ad es. modelli computazionali CGE). Gli indicatori riproducono gli scenari del quadro macroeconomico delineato nel DEF e ne garantiscono la coerenza interna. Per realizzare le previsioni si sono rese necessarie delle ipotesi tecniche¹³ al fine di non creare discontinuità con le serie storiche degli indicatori pubblicati dall'Istat nel rapporto BES.

FOCUS

La metodologia per le previsioni degli indicatori di benessere equo e sostenibile

Di seguito è riportata, per ciascun indicatore, una breve descrizione del modello utilizzato per effettuare le stime per il periodo di riferimento del DEF.

Tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro. Il modello predisposto calcola il tasso di mancata partecipazione, per genere, in funzione delle proiezioni contenute nel Quadro Macroeconomico (QM) del PIL, della popolazione, della forza lavoro, degli occupati e dei disoccupati. Esso si avvale, inoltre, della dinamica comportamentale del modello CGE e delle previsioni del modello ITEM sviluppati dal MEF. In particolare, il modello consente di stimare il tasso di partecipazione maschile e, in base alla proiezione della popolazione maschile e della forza lavoro totale, fornisce la forza lavoro per genere. Successivamente, si modella la forza lavoro potenziale totale, in funzione dei disoccupati, e la quota femminile per stimare il tasso di mancata partecipazione. In futuro la regionalizzazione del modello CGE permetterà di disaggregare i dati anche a livello sub-nazionale, seguendo un approccio sia top-down sia bottom-up mantenendo la coerenza delle variabili esogene del QM tendenziale e programmatico.

Reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite. Il modello predisposto per il reddito medio disponibile aggiustato stima il reddito disponibile lordo delle famiglie coerentemente con quanto risulta dal QM. Al fine di quantificare l'aggiustamento dovuto ai trasferimenti sociali in natura ricevuti dalla pubblica amministrazione sono utilizzate le stime previsionali della Finanza Pubblica per i redditi da lavoro dipendente della PA e i consumi intermedi. Infine, per l'aggiustamento relativo ai trasferimenti dalle istituzioni non profit viene utilizzato un processo ARIMA.

¹² In particolare per questo ultimo indicatore, le stime riportate in questo allegato differiscono da quelle fornite nell'allegato V al DEF (*Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. L. 39/2011, art. 2, c. 9*), sia per la diversa definizione dell'aggregato di riferimento sia per la differente metodologia simulativa, che solo parzialmente rispecchia il modello previsionale utilizzato per la predisposizione dell'Allegato V. I due scenari differiscono, ad esempio, per le ipotesi sui prezzi internazionali energetici e sui tassi di crescita, che nell'Allegato IV devono necessariamente essere coerenti con quelle fornite dalla Commissione Europea.

¹³ Fra queste, ad esempio, vi è la scelta della popolazione di riferimento, che è stata allineata alla serie Istat di contabilità nazionale e successivamente adeguata alle recenti proiezioni demografiche prodotte nel 2017 dall'Eurostat (http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=proj) in coerenza con le ipotesi sottostanti il quadro macroeconomico.

Indice di disuguaglianza del reddito disponibile. Per quantificare il set di interventi più significativi 2014-2017 è stato utilizzato il modello di microsimulazione “tax benefit” (o di imposte e benefici) per persone e famiglie del Dipartimento delle Finanze del MEF. Le stime dell'indicatore tengono anche conto dei risultati delle elaborazioni effettuate dall'Istat, con riferimento agli anni dal 2010 al 2016 (che consentono di cogliere, tra l'altro, l'effetto delle più recenti dinamiche occupazionali). La ricchezza informativa dei dati dell'indagine Eusilc Istat sui redditi delle famiglie integrati con i dati di natura fiscale ha consentito di costruire scenari di microsimulazione dettagliati che tengano conto sia della composizione e distribuzione dei redditi figurativi per la totalità degli immobili a disposizione e dei redditi finanziari calibrati sulla base dei conti finanziari aggregati, sia di una valutazione articolata dei redditi oggetto di fenomeni di erosione o evasione. Sulla base di questa struttura informativa, il modello simula le misure che modificano la struttura del prelievo fiscale (imposte e contributi) assumendo una struttura demografica ed economica estrapolata all'anno 2017¹⁴. La duplice fonte di stima (Istat/MEF) consente peraltro di derivare per i vari anni considerati un valore dell'indicatore che coglie sia gli impatti derivanti da un aumento degli occupati con i relativi e specifici redditi, sia gli impatti delle misure adottate e previste dal Governo.

Emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti. Il modello econometrico predisposto stima, a livello settoriale, le relazioni tra le emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti rispetto al valore aggiunto, al prezzo del petrolio e alla popolazione. I risultati del sistema di equazioni settoriali, coerenti con le proiezioni contenute nel QM tendenziale e programmatico, sono successivamente aggregati al fine di fornire il livello di emissioni complessive prodotte in ciascun anno dall'economia. Da ultimo, le emissioni totali sono rapportate alla popolazione residente, in modo da ottenere le emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti pro capite.

Come si evince dai risultati della tavola successiva, in generale, gli indicatori mostrano un miglioramento nell'orizzonte previsivo, mantenendo il trend dell'ultimo triennio. La ripresa del sistema economico e le misure introdotte a sostegno dei redditi e di riduzione della tassazione hanno prodotto i loro effetti in maniera ancora più marcata dal 2016.

Negli ultimi tre anni il reddito medio disponibile segue gli andamenti macroeconomici, la tabella evidenzia, però, una funzione stabilizzatrice delle politiche pubbliche italiane in quanto l'indicatore subisce la crisi meno del PIL pro capite. Tale dinamica è realisticamente frutto anche delle politiche del Governo, quali gli interventi volti a ridurre la pressione fiscale e aumentare il reddito disponibile. Tale evoluzione prosegue negli anni 2017-2020, sia per il tendenziale che per il programmatico, confermando gli effetti positivi in termini di benessere delle misure adottate anche nel medio termine, quale ad esempio il piano di lotta alla povertà.

¹⁴ Ovvero sono stati considerati: a) il “bonus 80 euro”, in vigore dal 2015, che ha introdotto un assegno di 80 euro mensili per i lavoratori dipendenti e assimilati con un reddito compreso per lo più tra 8.150 euro e 26.000 euro; b) l'aumento della detrazione Irpef da lavoro dipendente, in vigore dal 2014, che ha attenuato la decrescenza della quota spettante; c) la revisione della detrazione Irpef per i redditi da pensione, in vigore dal 2017, che ha uniformato la detrazione al regime più favorevole dei pensionati con più di 75 anni; d) l'aumento dei beneficiari e dell'ammontare della cosiddetta quattordicesima per i pensionati, in vigore dal 2017, che ha rimodulato e incrementato l'assegno per i redditi da pensione fino a 13.049 euro; e) l'abrogazione della TASI sulla abitazione principale, a partire dal 2016, f) l'evoluzione delle addizionali locali all'Irpef, derivanti dalle modifiche deliberate nel periodo considerato da Comuni e Regioni; g) la revisione della tassazione dei redditi finanziari, in vigore dalla metà del 2014, che ha aumentato l'aliquota dell'imposta sostitutiva dal 20% al 26%, fatta esclusione per i rendimenti dei titoli pubblici ed equiparati soggetti al 12,5%.

L'andamento dell'indice di disuguaglianza evidenzia gli effetti positivi delle politiche effettuate sulle fasce più deboli di reddito. A questo risultato chiaramente si legano le misure di riduzione impositiva e decontributiva quali il "bonus 80 euro", la detrazione Irpef da lavoro dipendente, l'abolizione della Tasi sulla prima casa, le misure per il sostegno del reddito per le fasce più povere (SIA) e le misure sulle pensioni più basse. Questi interventi continueranno a dispiegare il loro effetto nel periodo di previsione, supportati dalla crescita economica e da una rafforzata fiducia che migliorerà la propensione al consumo. Poiché la maggior parte delle misure sul reddito disponibile sono state già incluse nel quadro macro tendenziale, che non si discosta in modo sostanziale in termini di crescita dal programmatico, il profilo dell'indicatore rimane stabile nei due scenari.

Parallelamente, le misure a sostegno del sistema produttivo e gli incentivi per l'occupazione hanno avuto effetti positivi sul tasso di mancata partecipazione al lavoro, che appare in riduzione lungo l'intero orizzonte previsivo. In particolare, il dettaglio per genere evidenzia come l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro stia migliorando. Nello scenario programmatico si prevede un rafforzamento di queste tendenze positive, grazie ad una maggiore partecipazione al lavoro di fasce potenziali di lavoratori che rientrano nel mercato incoraggiati dal miglioramento del contesto occupazionale e accompagnati dalle misure di politica attiva.

INDICATORI SPERIMENTALI DEL BENESSERE

	Consuntivo			Tendenziale				Programmatico			
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite	21,2	21,4	21,7	22,2	22,7	23,2	23,8	22,2	22,8	23,3	23,9
Tasso di mancata partecipazione al lavoro	22,9	22,5	21,6	21,0	20,6	20,2	19,5	21,0	20,5	19,9	19,2
<i>di cui: uomini</i>	19,3	19,0	18,2	17,8	17,5	17,2	16,8	17,8	17,4	17,0	16,4
<i>donne</i>	27,3	26,8	25,9	25,0	24,4	23,8	23,0	25,1	24,3	23,6	22,7
Indice di disuguaglianza del reddito disponibile	6,8	6,4	6,4	6,2	6,1	6,0	6,0	6,2	6,0	5,9	5,8
Emissioni di CO ₂ e altri gas clima alteranti pro capite	7,0	7,2	7,4	7,5	7,5	7,5	7,6	7,4	7,4	7,5	7,5

Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT¹⁵.

Pur in presenza di una ripresa del ciclo produttivo ed industriale, le emissioni di CO₂ equivalenti rimangono sostanzialmente stabili nel periodo considerato, evidenziando un progressivo processo di decarbonizzazione del sistema economico. Sono evidenti gli effetti prodotti dalle misure introdotte negli ultimi anni tra cui la rapida crescita della produzione di energia da fonti rinnovabili, le detrazioni fiscali al 65 per cento degli interventi di riqualificazione energetica degli immobili privati (Ecobonus) e, più in generale, le numerose azioni volte a

¹⁵ I dati di consuntivo 2014-2016 sono forniti da ISTAT; fa eccezione l'Indice di disuguaglianza del reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite derivato da elaborazioni MEF sulla base dei dati forniti da ISTAT. Le previsioni degli scenari tendenziale e programmatico 2017-2020 sono elaborazioni MEF.

migliorare l'efficienza energetica¹⁶. Nello scenario programmatico, in linea con gli impegni comunitari, le emissioni si ridurranno ulteriormente grazie alle misure previste dal Governo, tra cui, si segnalano la proroga ed il potenziamento dell'Ecobonus, le norme sui requisiti minimi degli edifici, nonché, la realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi¹⁷ che incoraggerà il processo di diffusione dei carburanti a più basso contenuto emissivo.

Infine poiché le politiche volte a migliorare le diverse dimensioni del benessere possono comportare costi per le finanze pubbliche, sarebbe opportuno tenere in considerazione almeno un indicatore di sostenibilità delle finanze pubbliche utilizzato in sede europea. Ad esempio si potrebbe prendere in considerazione l'indicatore "S2" che misura l'ampiezza dell'aggiustamento fiscale permanente, in termini di saldo primario strutturale, necessario per raggiungere l'obiettivo del vincolo intertemporale su un orizzonte infinito.

¹⁶ Per ulteriori informazioni si vedano le "Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. L. 39/2011, art. 2, c. 9" allegate al DEF degli ultimi anni.

¹⁷ Per approfondimenti si veda la "Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. L. 39/2011, art. 2, c. 9" allegata a DEF 2017.

È possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
dai siti Internet

www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN: 2239-0928