

**Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito dell'esame dello
Schema di decreto ministeriale recante
individuazione degli indicatori di
benessere equo e sostenibile
(Atto n. 428)**

**Commissione V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione)**

26 luglio 2017

1. Lo schema di decreto e la relazione del Comitato

La L. 163/2016, modificando la L. 196/2009 di contabilità e finanza pubblica, ha previsto l'adozione di indicatori di benessere equo e sostenibile nell'ambito della programmazione di finanza pubblica¹. In particolare, è stato stabilito che in un apposito allegato del Documento di economia e finanza (DEF) siano riportati i valori degli indicatori di benessere equo e sostenibile nell'ultimo triennio, insieme alle previsioni sull'andamento degli stessi nel periodo di riferimento del DEF, anche sulla base della manovra di bilancio e del Programma nazionale di riforma (PNR). Inoltre, il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) è tenuto a presentare una relazione alle Camere entro il 15 febbraio che mostri l'andamento degli indicatori in base agli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso.

Il collegamento degli indicatori di benessere alla programmazione economica e di bilancio dovrebbe favorire e supportare l'impostazione delle politiche in fase di programmazione e il successivo monitoraggio. Gli indicatori di benessere equo e sostenibile rappresentano in certo qual modo il complemento rispetto alle variabili macroeconomiche abitualmente esaminate nel DEF. Allo stesso tempo, con la presa in conto di questo insieme di nuove dimensioni si introduce una sorta di cerniera tra analisi macroeconomiche e analisi micro e settoriali delle politiche, in quanto si vanno a monitorare alcuni fenomeni sociali e ambientali di natura sia macro che micro e si considerano congiuntamente gli effetti su di essi delle politiche macroeconomiche e delle riforme strutturali.

La normativa prevede che gli indicatori di benessere equo e sostenibile siano selezionati, sulla base dell'esperienza nazionale e internazionale, da un apposito Comitato – presieduto dal Ministro dell'Economia e delle finanze (o da un suo delegato) e composto dal Presidente dell'Istat e dal Governatore della Banca d'Italia (o loro delegati) e da due esperti – e adottati con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti².

Nel DEF dello scorso aprile è stata data attuazione alle disposizioni di cui sopra in via sperimentale, con la presentazione di quattro indicatori, scelti comunque dall'apposito Comitato: il reddito medio disponibile "aggiustato" pro capite (inclusivo dei servizi in natura forniti dalle Amministrazioni pubbliche e dagli enti senza fini di lucro), un indicatore di disuguaglianza dato dal rapporto tra il reddito equivalente del 20 per cento più ricco della popolazione e quello del 20 per cento più povero (rapporto

¹ Per un esame delle disposizioni della L. 163/2016 e per una breve descrizione del processo che ha portato all'introduzione nel DEF di indicatori di benessere si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012", svolta presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5a del Senato della Repubblica il 26 maggio 2016.

² Le Commissioni parlamentari hanno 30 giorni per esprimere il parere; in assenza di quest'ultimo il decreto può essere ugualmente adottato.

interquintilico), il tasso di mancata partecipazione al lavoro, distinto per uomini e donne (che tiene conto, oltre che della disoccupazione, dello scoraggiamento alla ricerca del lavoro) e l'emissione di CO₂ e di altri gas clima alteranti³.

2. I criteri di scelta e gli indicatori proposti

Nello schema di decreto ministeriale recante individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile trasmesso il 28 giugno scorso al Parlamento (atto del Governo n. 428) sono riportati i 12 indicatori selezionati dal Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, da inserire stabilmente in un allegato del DEF dal 2018: 1) reddito medio disponibile aggiustato pro capite; 2) indice di disuguaglianza del reddito disponibile; 3) indice di povertà assoluta; 4) speranza di vita in buona salute alla nascita; 5) eccesso di peso; 6) uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; 7) tasso di mancata partecipazione al lavoro; 8) rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli; 9) indice di criminalità predatoria; 10) indice di efficienza della giustizia civile; 11) emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti; 12) indice di abusivismo edilizio.

Nell'insieme dei 12 indicatori prescelti sono state incluse misure sia monetarie, sia non monetarie, come è d'uso nelle analisi multivariate del benessere. Il Comitato, nella Relazione finale, suggerisce una revisione periodica a cadenza pluriennale degli indicatori, oltre a un ampliamento di quelli sui quali effettuare il monitoraggio a consuntivo. Inoltre, il Comitato osserva che diversi indicatori riguardano più aree del benessere (e quindi possono essere tra loro interrelati) e che può risultare rilevante la disaggregazione per genere ed età di alcuni di essi.

La Relazione finale⁴ fornisce chiarimenti metodologici su come è stato individuato “un insieme di indicatori utilizzabili per il monitoraggio e la previsione in associazione con i documenti di finanza pubblica che rispondano sia al criterio del rigore scientifico, sia a quello della fattibilità del processo definito dalla legge” (pag. 2). In particolare, tenendo conto delle esperienze nazionali e internazionali, i 12 indicatori sono stati selezionati tra i 130 contenuti nel Rapporto BES dell'Istat.

Il Comitato, nella Relazione finale, indica i quattro criteri di selezione adottati per individuare i 12 indicatori presentati: sensibilità alle scelte politiche, parsimonia, fattibilità e infine tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali; si specifica che si è tenuto conto delle esigenze di trasparenza e *accountability* (responsabilità).

³ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2017), “Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017”, dove sono riportate alcune considerazioni sul primo esercizio di introduzione degli indicatori di benessere nel DEF.

⁴ Relazione finale del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito ai sensi dell'art. 14 della L. 163/2016 per la selezione e definizione, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, degli indicatori di benessere equo e sostenibile, 20 giugno 2017.

3. Il confronto tra gli indicatori proposti e gli altri disponibili (BES, Europa 2020, Agenda 2030)

Un aspetto rilevante è quello della coerenza e unitarietà della selezione degli indicatori di benessere con altre azioni anch'esse mirate alla verifica degli effetti delle politiche pubbliche. In particolare, ci si riferisce: 1) alla Strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione, attuata nell'ambito del semestre europeo (che prevede cinque aree e otto obiettivi comuni, tradotti in obiettivi nazionali); 2) all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (che contempla 17 obiettivi e 169 sotto-obiettivi), su cui è impegnata anche la UE; 3) all'avvio della sperimentazione di un bilancio di genere, volto alla valutazione del diverso impatto della politica di bilancio su donne e uomini in termini di spesa, servizi, tempo e lavoro non retribuito; 4) ai numerosi impegni assunti dal nostro Paese in campo ambientale (pacchetto "clima-energia" al 2020, quadro "clima-energia" 2030, obiettivo di Kyoto); 5) alla definizione degli obiettivi delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito del cosiddetto ciclo della *performance*.

Il DEF ritorna più volte su queste iniziative: 1) nel riquadro sugli strumenti di azione strategici, contenuto nel PNR (la sezione III del DEF), vengono fatte confluire la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile 2017 (considerata il mezzo per attuare in Italia l'Agenda 2030) gli indicatori di benessere equo e sostenibile e il bilancio di genere; 2) in una appendice del PNR si mettono in relazione le riforme non solo con le Raccomandazioni specifiche per Paese, indirizzate dal Consiglio europeo nell'ambito del Semestre europeo, ma anche con gli obiettivi della Strategia Europa 2020; 3) nell'analisi del contributo delle Regioni al PNR le misure sono classificate in base alle Raccomandazioni del Consiglio e ai target di Europa 2020 e si tiene anche conto del possibile impatto su alcuni obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030; 4) in un allegato al DEF viene presentata 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 a effetto serra, che ripercorre gli impegni assunti in questo campo, le azioni attuate e i risultati raggiunti dal nostro Paese.

Gli obiettivi condivisi a livello internazionale hanno una natura in qualche misura diversa dalle previsioni programmatiche del Governo. Quelli della Strategia Europa 2020 e dell'Agenda 2030 nel DEF vengono posti principalmente in connessione con i provvedimenti che dispiegano i propri effetti su un periodo lungo, ma rappresentano comunque impegni assunti dal nostro Paese e dunque sarebbe utile realizzare un esplicito coordinamento tra con gli indicatori di benessere. Il riferimento a obiettivi individuati nell'ambito di strategie internazionali favorisce, tra l'altro, il confronto internazionale sugli indicatori, che appare indispensabile per poter comprendere e valutare quanto il Paese sia avanzato o arretrato nei vari campi. In alcuni casi infatti il Comitato, nella propria Relazione finale, sottolinea come alcuni degli indicatori prescelti siano inclusi tra quelli europei.

Anche il bilancio di genere⁵, per il quale è in corso una sperimentazione che coinvolge le Amministrazioni centrali e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, produrrà una serie di indicatori volti a monitorare le politiche pubbliche e a supportare una impostazione più efficace delle stesse, nel campo specifico delle diseguaglianze di genere, che non è certo estraneo al benessere equo e sostenibile.

La tabella 1 confronta i 12 indicatori selezionati con i 12 domini considerati dal BES, con gli obiettivi della Strategia Europa 2020 e con quelli dell'Agenda 2030. Europa 2020 comprende le aree istruzione, occupazione, lotta alla povertà e all'emarginazione, cambiamenti climatici e sostenibilità energetica, ricerca e sviluppo, che riflettono (parzialmente) solo cinque dimensioni del BES, una delle quali, ricerca e sviluppo, non è considerata nei 12 indicatori selezionati e riportati nello schema di decreto.

Quanto al confronto con l'Agenda 2030, si può osservare che:

- 1) essa include alcuni obiettivi, mirati soprattutto al miglioramento delle condizioni dei paesi in via di sviluppo piuttosto che di quelli avanzati, che poco si prestano a essere inseriti nel ciclo di programmazione di bilancio italiano;
- 2) è contemplato un obiettivo sull'uguaglianza di genere, mentre nel BES tale questione è trattata trasversalmente nei vari ambiti e tra gli indicatori selezionati per il DEF uno riguarda un aspetto specifico del mercato del lavoro femminile (rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli) e altri possono essere distinti per genere;
- 3) molti obiettivi sono focalizzati su ambiente e paesaggio, due dimensioni del BES, e tra gli indicatori selezionati per il DEF due sono dedicati a questi aspetti;
- 4) un paio di indicatori riguarda problematiche comprese nella dimensione del benessere economico del BES e oggetto di due degli indicatori selezionati (indice di diseguaglianza del reddito disponibile e indice di povertà assoluta);
- 5) un obiettivo accorpa lavoro dignitoso e crescita economica, mentre nel BES ci si focalizza, da un lato, su lavoro e conciliazione dei tempi di vita e, dall'altro, sulla dimensione del benessere economico (che riguarda principalmente la diseguaglianza, la povertà e la deprivazione, essendo contemplato solo un indice di tipo macroeconomico, il reddito medio disponibile pro capite); tra gli indicatori selezionati viene ripreso, con modifiche, quest'ultimo indicatore (reddito medio disponibile aggiustato pro capite) e sono inclusi due indicatori relativi al mercato del lavoro (il tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro e l'indicatore specifico sull'occupazione di un segmento delle donne, già citato al punto 2);

⁵ Per maggiori approfondimenti sul bilancio di genere si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Il bilancio di genere: un inquadramento generale", Focus tematico n. 7 e Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "La sperimentazione del bilancio di genere per l'anno 2016", Flash n. 4.

- 6) l'obiettivo relativo a industria, innovazione e infrastrutture si riflette solo in parte nella dimensione BES su ricerca e innovazione e non trova sponda dal lato dei 12 indicatori selezionati dal Comitato;
- 7) un altro obiettivo accorpa le dimensioni BES relative a politica e istituzioni e sicurezza; in questo campo è possibile includere due dei 12 indicatori selezionati (indice di criminalità predatoria e indice di efficienza della giustizia civile);
- 8) i rimanenti indicatori riguardano tematiche coperte da altrettante dimensioni del BES e da alcuni degli indicatori selezionati (speranza di vita in buona salute alla nascita ed eccesso di peso; uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione).

4. Alcune considerazioni critiche

4.1 Aspetti generali

Con la L. 163/2016 si promuove il passaggio da un uso "simbolico" degli indicatori di benessere, rivolto alla rappresentazione del contesto, a un uso "politico", mirato alla valutazione generale dell'azione di governo, e in qualche misura "strumentale", finalizzato all'attuazione e al monitoraggio di specifiche politiche pubbliche⁶. La struttura dell'analisi proposta dalla L. 163/2016 appare molto simile a quella applicata alle politiche macroeconomiche (presentazione nel DEF, esame del consuntivo, definizione di uno scenario programmatico). Tuttavia l'adattamento di tale metodologia alle molteplici dimensioni del benessere non è banale. Infatti, se da un lato riportare i dati di consuntivo di alcuni indicatori nel DEF può rappresentare un modo per porre anche tali dimensioni al centro del dibattito sulle politiche del Governo, dall'altro la costruzione di previsioni programmatiche sul triennio rappresenta una sfida, richiedendo all'esecutivo sia di effettuare previsioni coerenti con le politiche di bilancio e con quelle di lungo termine (il PNR), sia di assumersi un impegno politico su queste previsioni, paragonabile a quello preso sull'evoluzione delle variabili macroeconomiche. L'analisi di contesto appare molto utile per allargare gli orizzonti del dibattito politico al di là della variabili macroeconomiche, ma la previsione resta un esercizio complesso, che comporta forti elementi di indeterminatezza e dunque appare difficile sia da effettuare, sia da valutare da parte degli osservatori.

Per di più, come già ricordato in altre occasioni⁷, il DEF non offre sufficienti informazioni sulla composizione della manovra di bilancio e sulle singole misure che si intende adottare in autunno. Ne consegue che l'esercizio di previsione programmatica degli indicatori di benessere equo e sostenibile andrebbe realizzato "al buio", prima che i provvedimenti dei cui effetti si dovrebbe tenere conto siano adeguatamente definiti. Va

⁶ Sulla finalizzazione delle analisi multivariate del benessere si veda, tra gli altri, Chancel, L., Thiry, G.e Demailly, D. (2014), "Beyond -GDP indicators: to what end?", IDDRI, Study, n. 4, 14 settembre.

⁷ Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Rapporto sulla Programmazione di bilancio 2017", maggio.

detto che se il grado di definizione delle politiche future illustrato nel DEF restasse quello attuale, l'esercizio di elaborazione di previsioni programmatiche distinte da quelle tendenziali avrebbe un significato molto limitato (che si esaurirebbe sostanzialmente nell'impatto delle variazioni del quadro macroeconomico sugli indicatori). Da questo punto di vista, meno problematico appare lo svolgimento del compito affidato alla Relazione del MEF di febbraio di mostrare l'andamento degli indicatori in base agli effetti della legge di bilancio per il triennio in corso. Da considerare è anche la possibilità di valutare l'impatto su specifici indicatori tra quelli proposti di singoli provvedimenti settoriali di particolare rilevanza.

La selezione degli indicatori è stata attribuita a un Comitato presieduto dal Ministro dell'Economia e delle finanze, dunque non risulta né completamente esterna al Governo, né completamente di competenza dell'esecutivo. D'altronde, tale selezione dovrebbe essere condivisa dalle forze politiche presenti in Parlamento attraverso il parere richiesto alle Commissioni parlamentari. Si osservi che, anche se non si è scelta la strada di consentire a ciascun Governo di individuare i propri obiettivi – e poi svolgere su questi il monitoraggio –, la scelta degli indicatori non può essere considerata una decisione tecnica oggettiva e definitiva, restando condizionata ad una serie di fattori anche opinabili (considerazioni sulla rilevanza o gravità relativa dei diversi problemi, valutazioni sulla capacità esplicativa dell'uno o dell'altro indicatore) o transitori (la serietà o recrudescenza di un determinato problema in un certo momento storico, che lo pone al centro del dibattito politico). Sia per questa ragione, sia per il numero necessariamente limitato, i 12 indicatori possono assumere un ruolo importante nel catalizzare la discussione su una visione multivariata del benessere, ma non possono esaurire le esigenze conoscitive indispensabili per disegnare e discutere le politiche. Infatti, resta importante tenere presenti, in primo luogo, le più ampie analisi di contesto presentate annualmente nei Rapporti Istat sul BES e, in secondo luogo, le distribuzioni degli indicatori (per genere, età, zona geografica, condizione professionale e reddito, ecc.), indispensabili per dare conto dell'eterogeneità dei fenomeni che si vogliono affrontare con le politiche. A tal proposito, per un paese come l'Italia, con profondi divari territoriali nei livelli di benessere, anche qualora questo sia misurato su molte dimensioni, diviene necessario che gli indicatori siano presentati, ove possibile, anche a livello regionale (o almeno di macro-aree), come avviene per quelli del BES.

Rispetto al carattere definitivo o transitorio degli indicatori, va considerato che il Comitato è stato incaricato di attuare una scelta, in linea di massima, duratura, ma esso stesso ha raccomandato la "manutenzione" degli indicatori, come si è visto, attraverso una revisione periodica pluriennale. È importante che sia chiaro in quale misura la modifica/integrazione degli indicatori risponda a esigenze tecniche e di miglioramento della rappresentatività complessiva e in che misura sia dettata da un cambiamento delle politiche e dunque della sensibilità a queste ultime. Questi aspetti sono delicati, perché influiscono sulla capacità degli indicatori di consentire un efficace monitoraggio degli effetti delle politiche, limitando le possibilità di un uso distorto, rivolto a di plasmare la percezione dei risultati del Governo.

Una questione spesso dibattuta con riguardo agli indicatori di benessere – così come a quelli di performance – è se questi debbano misurare il prodotto (*output*) o i risultati/esiti (*outcome*). Spesso vengono combinati parametri dei due tipi. Nel caso degli indicatori selezionati sembra trattarsi per lo più di indicatori di outcome (ad esempio l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile, la speranza di vita in buona salute, l'indice di povertà), ma è previsto anche un indicatore di output (l'indice di efficienza della giustizia civile).

4.2 I criteri di scelta indicati dal Comitato e la selezione degli indicatori

Si è visto che il Comitato ha attuato le proprie scelte sulla base di quattro criteri, oltre che di una specifica attenzione alla trasparenza e all'*accountability*.

La sensibilità alle scelte politiche è un criterio indispensabile, in quanto riflette l'obiettivo di utilizzare gli indicatori nell'ambito della programmazione triennale di bilancio e per monitorare gli effetti dell'azione del Governo. Tuttavia il Comitato, cosciente dei rischi, dichiara di aver cercato di individuare "indicatori facilmente interpretabili, non influenzabili arbitrariamente dal decisore politico" (Relazione finale del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, pag. 7). Inoltre il Comitato ha ritenuto di affiancare agli indicatori atti a monitorare gli effetti delle politiche nel triennio (come la povertà assoluta) alcuni parametri, ritenuti particolarmente rilevanti, che colgono l'andamento del benessere nel lungo periodo, non essendo quindi significativamente condizionati dalle misure intraprese nel breve termine (ad esempio, la speranza di vita in buona salute). Questa scelta può essere giustificata dal fatto che la legge prevede anche un nesso tra gli indicatori e le riforme strutturali, i cui effetti si dispiegano in un tempo più lungo del triennio⁸. L'uso di indicatori a dinamica lenta nell'ambito della programmazione di bilancio appare tuttavia problematico e poco promettente; dal momento che la completa assenza di indicatori di questo tipo potrebbe rappresentare un incentivo alla miopia politica, si potrebbe ipotizzare un monitoraggio separato dall'esercizio di programmazione e incentrato esclusivamente sugli andamenti passati.

Un'altra scelta, adottata su precisa richiesta del MEF, è stata quella di dare attenzione prioritaria agli indicatori influenzati dal livello centrale di governo. Si deve osservare che molti servizi rilevanti per il benessere, dalla sanità ai trasporti pubblici locali, sono di competenza delle autonomie territoriali, ed è dunque questa scelta che conduce, probabilmente, a trascurare dimensioni importanti, come la quantità/qualità dei servizi stessi (questione su cui si tornerà oltre). Va considerato peraltro che i finanziamenti agli enti territoriali sono stabiliti dal centro e anche i livelli essenziali delle prestazioni

⁸ Peraltro, come è stato già osservato, la stessa analisi degli effetti delle riforme strutturali è poco adatta a essere integrata nella programmazione di bilancio di breve-medio termine (Ufficio parlamentare di bilancio (2014), "Rapporto sulla politica di bilancio 2015", novembre).

competono al livello centrale di governo, anche se l'effettiva fornitura è di competenza degli enti decentrati.

La parsimonia, che porta a focalizzarsi sui un numero limitato di indicatori, è un criterio dettato dalla limitatezza delle risorse, ma il Comitato ne enfatizza l'importanza al fine di facilitare la comunicazione del messaggio e favorire lo spostamento del dibattito anche sulle dimensioni diverse dal PIL. Il Comitato ha deciso di focalizzarsi sugli indicatori ritenuti più rappresentativi del fenomeno da analizzare (ad esempio, in termini di popolazione coperta e di aspetti inclusi) e meno correlati tra di loro e con il PIL (al fine di dare conto di aspetti diversi e tali da fornire informazioni ulteriori rispetto a quelle offerte dai dati macroeconomici). In realtà, alcuni indicatori inseriti riguardano aspetti piuttosto specifici (si pensi all'eccesso di peso), ma questo trova giustificazione nella loro potenzialità segnaletica su questioni più ampie. Dal momento che si deve bilanciare il criterio della parsimonia con quello della rappresentatività, potrebbe essere preferibile evitare parametri troppo specifici. Sulla stessa linea di ragionamento ci si potrebbe chiedere se non sia opportuno preferire l'uso di indicatori sintetici, ovvero costruiti attraverso l'accorpamento di indici semplici, opportunamente ponderati. L'Istat, ad esempio, costruisce anche alcuni indicatori compositi, per rappresentare sinteticamente le dimensioni rilevanti dei diversi domini. Gli indicatori sintetici hanno il vantaggio di trasmettere un messaggio più immediato e generale (la salute è migliorata/peggiorata, il benessere economico è aumentato/diminuito) a costo tuttavia dell'arbitrarietà nell'attribuzione dei pesi, che potrebbe rendere difficile interpretare il risultato dell'indicatore sintetico e il valore stesso dell'indicatore se gli indici che lo compongono portano a indicazioni di segno opposto. Inoltre, dal punto di vista della fattibilità e tempestività, l'uso di un indicatore sintetico richiederebbe la stima aggiornata e la previsione di una pluralità di indici semplici.

In definitiva, la scelta del numero di indicatori richiede un giusto equilibrio tra il criterio della parsimonia e l'obiettivo della rappresentatività. Non è facile stabilire il numero ottimale di indicatori, ma sembra che l'elenco proposto potrebbe essere arricchito con qualche altra variabile (si vedrà qualche esempio nel paragrafo 4.3).

La tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali e la fattibilità hanno a che fare con la lunghezza del periodo coperto dai dati disponibili, la cadenza dell'aggiornamento dei dati di consuntivo da parte dell'Istat – non escludendo la possibilità di un miglioramento delle statistiche – e la possibilità di prevederne l'andamento nel breve termine attraverso i modelli previsivi del Governo, che il Comitato auspica vengano migliorati e integrati. In particolare, è stato deciso di escludere gli indicatori soggettivi, per i limiti che si pongono alla loro previsione. Ciò malgrado, alcuni indicatori sono basati anche su risposte che hanno margini di soggettività (ad esempio, la speranza di vita in buona salute dipende anche dalla valutazione del proprio stato di salute). Sempre per i vincoli dettati dalla fattibilità sono stati trascurati aspetti rilevanti, quali la mobilità sociale e la diffusione delle mafie.

Si osservi che l'adesione al criterio della fattibilità adottato nella scelta degli indicatori andrà poi dimostrata al momento della effettuazione della previsione. Con ciò si intende che dovranno essere fornite spiegazioni sui modelli adottati, il relativo grado di affidabilità, i rapporti causali impliciti in questi modelli, le ipotesi inserite. In parte potrebbero presentarsi le stesse incertezze che si determinano nel caso dell'analisi degli effetti delle riforme strutturali⁹.

Il Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile riconosce che i criteri adottati (in particolare la fattibilità) non consentono di arrivare a una copertura esauriente dei vari campi del benessere. Esiste infatti un *trade off* tra l'ampiezza delle dimensioni esaminate e la profondità dell'analisi, da un lato, e i quattro criteri, dall'altro lato, che a loro volta scaturiscono dall'esigenza di rendere possibile un utilizzo degli indicatori nell'ambito del processo di programmazione, come previsto dalla legge.

4.3 Dal Rapporto BES dell'Istat agli indicatori selezionati

Per valutare la scelta di indicatori adottata dal Comitato è utile confrontare il risultato della selezione con le dimensioni (domini) del Rapporto BES dell'Istat (tab. 1 e tab. 2).

Già a un primo sguardo emerge che i 12 indicatori selezionati non coprono tutte le 12 dimensioni del BES: la scelta del Comitato si è focalizzata solo su alcune di esse, talvolta scegliendo più indicatori per uno stesso ambito. Le dimensioni coperte sono: salute, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione tempi di vita, benessere economico, politica e istituzioni, sicurezza, paesaggio e patrimonio culturale, ambiente. Tra quelle non coperte vi sono il benessere soggettivo, le relazioni sociali, la ricerca e innovazione e la qualità dei servizi. È plausibile che il primo e il secondo ambito siano stati esclusi perché difficilmente prevedibili, essendo basati su percezioni individuali (indicatori soggettivi).

Più controversa è la scelta di escludere gli ambiti relativi a ricerca e innovazione e a qualità dei servizi. Si tratta di due dimensioni con implicazioni importanti sul benessere (anche se la prima ha ricadute per lo più non immediate) e sulle quali l'Italia presenta margini di miglioramento consistenti. Se per l'inclusione di questi settori sono stati individuati problemi di fattibilità e tempestività (alcuni indici di base risultano disponibili con ritardo di uno o più anni rispetto all'anno precedente quello del Rapporto), si auspica che tali problemi possano essere superati, migliorando la rapidità di aggiornamento delle serie storiche e le capacità previsive dei Ministeri, in particolare in relazione alla qualità dei servizi.

⁹ Ufficio parlamentare di bilancio (2014), "Rapporto sulla politica di bilancio 2015", novembre.

4.4 Criticità degli indicatori prescelti

Per provare a far luce sul processo che ha portato dai 130 indici del BES ai 12 indicatori di benessere equo e sostenibile da inserire nel DEF, di seguito viene proposto un breve esame di questi ultimi, in relazione a quanto contenuto nel Rapporto BES, per evidenziare, in modo esemplificativo e non sistematico, i principali punti di forza e di debolezza delle scelte effettuate.

I primi tre indicatori appartengono alla dimensione del BES relativa al benessere economico. Questa comprende, tra le altre misure, il reddito medio disponibile pro capite. Il Comitato ha preferito il **reddito medio disponibile aggiustato pro capite** (una variabile presente comunque nel Rapporto BES), che tiene conto, come si è detto, dei servizi in natura forniti alle famiglie. In ogni caso il reddito disponibile delle famiglie offre una indicazione diversa e ulteriore rispetto al PIL, concentrandosi sulla parte di quest'ultimo che può essere dedicata ai consumi o al risparmio dei residenti, come segnalato nella Relazione finale del Comitato. Tuttavia l'andamento del valore nominale di questa variabile non sembra offrire un'informazione chiara sui cambiamenti nelle condizioni economiche delle famiglie, che sarebbero meglio colti ove il reddito disponibile fosse calcolato in termini reali (potere d'acquisto). Ciò non dovrebbe implicare particolari problemi di fattibilità o tempestività. La figura 1 mostra che la dinamica del potere d'acquisto, calcolato come reddito medio disponibile pro capite a prezzi del 2004, è molto più sfavorevole di quella della stessa variabile in termini nominali, e dunque segnala un problema da affrontare.

Il secondo indicatore è l'**indice di disuguaglianza del reddito disponibile**. Tra le misure di disuguaglianza esistenti il Comitato ne ha scelta soltanto una presente nel BES, il rapporto interquintilico tra il primo e l'ultimo quintile di reddito equivalente, e non un indicatore di povertà relativa (il BES comprende anche, ad esempio, il rischio di povertà, ossia la percentuale di coloro che dispongono di un reddito inferiore al 60 per cento del valore mediano, ovvero quello centrale della distribuzione); quest'ultimo potrebbe risultare più rappresentativo, perché il rapporto tra i quintili non considera il 30 per cento dei redditi, quelli delle fasce medie. La scelta di un solo rapporto interquintilico offre un quadro parziale, ad esempio non coglie né l'ampiezza della distanza tra le code estreme della distribuzione, né la dinamica della quota di reddito dei segmenti intermedi. Sia per valutare l'andamento della povertà relativa, sia per aumentare il numero di rapporti interquintilici forniti, si utilizzerebbero le stesse basi statistiche e gli stessi modelli di previsione che andranno utilizzati per l'indicatore selezionato, senza andare in contrasto con i criteri della fattibilità e della tempestività. Sembra dunque che ai fini dell'analisi della disuguaglianza, questione importante dal lato della sensibilità alle politiche, non vi sarebbero state difficoltà a introdurre un numero maggiore di indicatori. Per quanto riguarda l'indice di disuguaglianza prescelto si osserva inoltre che i modelli utilizzabili per prevederlo dovrebbero essere gestiti in modo tale da tenere il più possibile conto degli effetti sulla variabile in osservazione dell'insieme delle politiche, micro e macroeconomiche, e non solo di specifiche misure, in coerenza con

l'impostazione di tutta l'operazione di adozione degli indicatori di benessere nella programmazione.

L'**indice di povertà assoluta** sembra essere il parametro, tra quelli volti a misurare il disagio, a carattere più generale e più facilmente prevedibile, e dunque si comprende la scelta in relazione al criterio della parsimonia e della fattibilità. I modelli da utilizzare sono gli stessi adoperati per la disegualianza, anche se la stima della povertà assoluta può comportare maggiori difficoltà, in quanto riguarda fasce collocate ai margini della distribuzione, che possono essere meno compiutamente rappresentate nelle indagini sulle condizioni della famiglie. La figura 2 confronta l'evoluzione dei due indicatori di povertà e disegualianza adottati e di quello sul rischio di povertà. La povertà assoluta presenta l'incremento più consistente nel periodo di osservazione, segnalando in maniera netta l'aumento del disagio economico a partire dall'inizio della crisi; tra gli indicatori di disegualianza il rischio di povertà presenta variazioni un poco più consistenti del rapporto interquintilico.

Non è stato previsto alcun indicatore per valutare la ricchezza (il BES contiene invece la ricchezza netta media pro capite, anche se il suo aggiornamento è ritardato di un anno rispetto agli indicatori selezionati) e la distribuzione della ricchezza. Probabilmente i motivi risiedono, oltre che in problemi di tempestività, anche in difficoltà dal lato della fattibilità.

Nel campo della salute sono stati adottati due indicatori. La **speranza di vita in buona salute alla nascita** è un parametro sufficientemente rappresentativo, non molto sensibile alle politiche di breve-medio termine, ma sicuramente più sensibile della speranza di vita o della mortalità, variabili che generalmente si modificano in un periodo di tempo più lungo, o in seguito a cause demografiche o epidemiologiche. Ad esempio in Grecia, il paese in cui il benessere ha probabilmente maggiormente risentito degli effetti della Grande Recessione, un indicatore simile a quello selezionato – presente nella banca dati Eurostat – è peggiorato visibilmente negli ultimi anni. Dal punto di vista della fattibilità, va osservato che per costruire questo indicatore vengono utilizzate anche inchieste svolte presso i cittadini (Indagine "Aspetti della vita quotidiana" per il BES, EU-SILC per il dato Eurostat), con valutazioni soggettive dello stato di salute, ma questo non sembra rendere impossibile una previsione sull'andamento in futuro. La figura 3 mostra la rilevanza di una informazione più dettagliata di quella contenuta nel semplice dato nazionale ai fini della comprensione dei fenomeni e dell'individuazione delle debolezze: la speranza di vita in buona salute alla nascita varia, a seconda della Regione di residenza, tra 49 e 72 anni per le donne e tra 51 e 69 anni per gli uomini.

L'indicatore di mortalità infantile, compreso nel BES, ma non sussunto dal Comitato tra gli indicatori selezionati, presenta risultati abbastanza favorevoli in Italia (ed è in riduzione, anche tra i cittadini stranieri), ma sono ancora importanti le differenze geografiche interne. Si tratterebbe dunque di un indicatore ancora rilevante,

eventualmente da aggiungere, ma che presenta problemi di lentezza nell'aggiornamento delle serie temporali.

Quanto all'**eccesso di peso** (da disaggregare per genere ed età), stando alla Relazione finale del Comitato, si tratta di un fattore di rischio per la salute più rilevante di altri pure considerati dal BES (quali il fumo o l'alcool) e importante anche sul piano della disuguaglianza di salute. Resta tuttavia l'impressione di un indice molto specifico, sensibile solo a politiche indirizzate a modificare alcune caratteristiche del mercato o le abitudini dei cittadini in campo alimentare. Inoltre si potrebbe riflettere sul fatto se sia più opportuno scegliere variabili relative a fattori di rischio o piuttosto direttamente variabili di tipo epidemiologico (o relative alla mortalità per causa), che potrebbero riflettere l'azione di diversi elementi di rischio e dunque risultare in certo senso più rappresentative. Queste variabili presenterebbero problemi di fattibilità, come del resto l'eccesso di peso per il quale non è evidente come possa essere prevista l'evoluzione in relazione alle politiche pubbliche. Probabilmente la scelta è dipesa dalla decisione di concentrarsi sulle politiche del Governo centrale. Si è visto che questa è la ragione per cui si è mancato di prendere in conto molti indicatori di qualità dei servizi e che questo rappresenta probabilmente la più grave carenza di tutto l'esercizio. Tuttavia anche il BES non considera parametri utili a rilevare la qualità dei servizi sanitari, a eccezione di quelli socio-sanitari. Questo non significa che non si tratti di un aspetto molto rappresentativo del benessere, sensibile alle politiche e che i dati disponibili in questo campo (ad esempio quelli sulle liste di attesa) ne potrebbero rendere l'esame fattibile e tempestivo, eventualmente con qualche maggiore impegno.

L'indice prescelto nel campo dell'istruzione e formazione, l'**uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione**, che nel BES è rappresentato dalla percentuale di persone di 18-24 anni che hanno conseguito solo la licenza media e non sono inserite in un programma di formazione, è importante perché dà conto di alcune gravi arretratezze del nostro Paese nel campo dell'istruzione. Tuttavia questa misura potrebbe essere affiancata da altri parametri pure interessanti sulla partecipazione e/o il conseguimento di titoli di istruzione (in particolare quella universitaria, sulla quale siamo in grande ritardo tra i paesi europei), e/o da un altro indicatore importante del BES, collocato a cavallo tra l'ambito dell'istruzione e quello del mercato del lavoro, ovvero la quota di giovani che non lavorano e non studiano. Le variabili del BES che abbiamo ricordato sono sensibili sia alle politiche macroeconomiche, sia a quelle specificamente rivolte a migliorare i livelli di istruzione e ridurre la dispersione scolastica; la previsione del loro andamento non sembra banale, ma le difficoltà non appaiono superiori a quelle presenti nel caso dell'indicatore selezionato, mentre la tempestività dovrebbe essere assicurata per tutti.

Il mercato del lavoro è molto sensibile alle politiche ed è rilevante ai fini della disuguaglianza di genere. Così si è scelto innanzitutto di selezionare il **tasso di mancata partecipazione al lavoro**, meno correlato all'andamento del PIL della semplice partecipazione e dell'occupazione (che tuttavia sembrano più facili da prevedere e di interpretazione più immediata). Non sono considerati, e forse la questione andrebbe

ripensata, indici relativi alla diffusione di lavori part-time, precari, poco pagati o addirittura irregolari, pur presenti nel BES. Si osservi che altri indicatori, come il tasso di disoccupazione, vengono già resi disponibili in altra parte del DEF e potrebbe essere utile, per una migliore comprensione delle condizioni di benessere legate al mercato del lavoro, richiamarli nell'allegato sugli indicatori e nella relazione di febbraio e commentarli insieme agli altri (ad esempio, per valutare l'andamento del mercato del lavoro si possono usare al contempo il tasso di mancata partecipazione e quello di disoccupazione). Il rapporto tra **tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli** è mirato a individuare i problemi di conciliazione tra lavoro sul mercato e nell'ambito della famiglia ed è interessante, ad esempio, per la sua distribuzione geografica, legata anche alla presenza di servizi. Si tratta tuttavia di una variabile molto specifica, che rileva un aspetto soltanto della disuguaglianza delle donne sul mercato del lavoro, e probabilmente è di difficile previsione. Anche in questo caso l'adozione di indici di disponibilità e qualità dei servizi (in particolare per la cura dei bambini in età prescolare, soprattutto fino ai tre anni, e degli anziani e non autosufficienti) sarebbe utile. Nella figura 4 si presenta l'evoluzione degli indicatori prescelti, del tasso di occupazione e di quello di disoccupazione, distinti per uomini e donne (tranne quello sull'occupazione delle madri). La mancata partecipazione e l'occupazione presentano andamenti speculari, ma nel caso delle donne il tasso di occupazione è piuttosto stabile; il trend del rapporto tra il tasso di occupazione delle donne di 25- 49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli mostra un miglioramento.

Nell'ambito della sicurezza si è scelto di costruire un indicatore di **criminalità predatoria**, dato dalla somma di tre indicatori elementari del BES, che esprimono la percentuale, sulla popolazione, delle vittime di furti in abitazione, rapine e borseggi. La ragione per la quale si sono ritenuti prioritari, ai fini della sicurezza personale, i reati contro la proprietà rispetto a quelli contro la persona, tra cui omicidi (il cui dato tra l'altro è più aggiornato) e violenze contro le donne, pure presenti nel BES, potrebbero risiedere nel forte aumento dei primi tra il 2004 e il 2014 (si veda l'Appendice statistica al Rapporto BES 2016). La fattibilità, intesa come possibilità di previsione dell'evoluzione futura, appare in tutti i casi soggetta a difficoltà e la rappresentatività può essere maggiore in termini di persone coinvolte nel caso dell'indicatore prescelto, ma non necessariamente in termini di platea di soggetti la cui percezione di sicurezza viene toccata.

Venendo all'ambiente, le **emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti** dovrebbero misurare la qualità dell'aria e anche il rischio legato ai cambiamenti climatici. Si deve osservare che l'indicatore, come segnalato nel DEF 2017, è diverso da quello riportato nella 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 a effetto serra allegata al DEF per il 2017. Questo può implicare problemi di comprensione e trasparenza dell'indicatore, anche nella valutazione della sensibilità alle politiche. Inoltre, anche se la questione del clima è al centro del dibattito nazionale e internazionale sull'ambiente, altrettanto, se non maggiore impatto immediato, anche

sulla salute umana, rivestono, nel nostro Paese, altri problemi di inquinamento. Considerando i noti problemi di aree ad alto inquinamento chimico presenti sul territorio italiano, sarebbe importante riportare qualche misura volta a quantificare l'ampiezza dei territori coinvolti e la predisposizione di piani di bonifica. Eventualmente questo è un campo in cui sarebbe opportuno realizzare uno sforzo per migliorare la fornitura di dati statistici affidabili.

Quanto all'indice di **abusivismo edilizio**, selezionato tra i tanti del dominio BES relativo a paesaggio e patrimonio culturale al fine di valutare lo sfruttamento del suolo e il degrado del paesaggio, è lo stesso Comitato a segnalare che questo indicatore andrà sostituito, appena possibile, da un altro più specificamente volto a misurare il "consumo di suolo", attualmente non disponibile ma di cui è auspicata l'elaborazione. Forse entrambi gli indicatori potrebbero essere utilizzati.

4.4.1 Un approfondimento sull'indice di efficienza della giustizia civile

A titolo di esempio questo paragrafo approfondisce l'analisi dell'indice di efficienza della giustizia civile sia in relazione agli obiettivi dell'Agenda 2030 e del Rapporto BES, sia in relazione ai criteri indicati dal Comitato e agli altri elementi considerati, e da considerare, nella scelta degli indicatori¹⁰.

Il Comitato dichiara di aver scelto questo indicatore come rappresentativo del rapporto cittadino-Stato, considerando gli incentivi a comportamenti scorretti che discendono da una giustizia civile lenta e l'incertezza che ne deriva nei rapporti interpersonali.

Come sopra accennato, l'Agenda 2030 comprende un obiettivo dedicato a pace, giustizia e istituzioni forti. Tra i traguardi previsti nell'ambito di tale obiettivo sono indicati la promozione dello stato di diritto a livello nazionale e internazionale e la garanzia di un pari accesso alla giustizia per tutti, nonché lo sviluppo a tutti i livelli di istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti. L'indicatore prescelto può essere considerato in sintonia con questi *target*, anche se non li esprime in modo esaustivo.

L'indice di efficienza della giustizia civile può essere collocato nel dominio del Rapporto BES relativo a politica e istituzioni, dove pure è presente un parametro rivolto a questo aspetto. Provando a ripercorrere il ragionamento alla base della scelta del Comitato, si osserva innanzitutto che gli altri parametri compresi in questa dimensione del BES ed esclusi dalla selezione (tabella 2) riguardano in parte i rapporti tra cittadino e politica/istituzioni (partecipazione elettorale, fiducia nel Parlamento, nel sistema giudiziario, nei partiti, nelle istituzioni locali e in altri tipi di istituzioni), in parte l'*empowerment* delle donne (rappresentanza di queste ultime in Parlamento, nella

¹⁰ Per approfondimenti sull'efficienza della giustizia civile si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "L'efficienza della giustizia civile e la performance economica", Focus tematico n. 5, luglio.

politica locale, negli organi decisionali, nei consigli di amministrazione delle società quotate); inoltre nel BES vengono considerati l'età media dei parlamentari italiani e la lunghezza dei procedimenti di civile ordinario. Il primo gruppo di parametri potrebbe essere stato scartato dal Comitato perché non ritenuto rispondente ai criteri di sensibilità alle politiche pubbliche (anche se si tratta di variabili molto sensibili agli aspetti di coerenza, integrità e rilevanza dell'agire politico) e di fattibilità (si tratta per lo più di variabili di natura soggettiva). Il secondo gruppo di parametri probabilmente è stato considerato non adeguato rispetto alla parsimonia, in quanto meno rappresentativo della situazione della disegualianza di genere rispetto a quelli selezionati, relativi al mercato del lavoro. Per l'età media dei parlamentari possono avere giocato ancora la scarsa sensibilità alle politiche (almeno quelle dichiarate nell'ambito della programmazione di bilancio) e la difficile prevedibilità.

La lunghezza dei procedimenti di civile ordinario è il parametro del BES che è stato privilegiato, a cui si rifà l'indice di efficienza della giustizia civile. Tuttavia sembra che il Comitato abbia definito tale indice in maniera diversa da quanto indicato nel BES, e comunque in entrambi i casi (BES e indicatore selezionato) sussiste qualche incertezza sulla natura della variabile utilizzata.

Nel Rapporto BES l'indice è definito come "Lunghezza dei procedimenti di civile ordinario: giacenza media in giorni dei procedimenti civili di cognizione ordinaria di primo e secondo grado", e nella tabella 12.1 dell'appendice statistica allo stesso Rapporto sono presentati i dati relativi alla giacenza media in giorni dei procedimenti di civile ordinario presso i tribunali ordinari: mentre nel primo caso sarebbero compresi tribunali ordinari e corti di appello, nel secondo si fa chiaramente riferimento soltanto ai primi. In ogni caso ciò che viene misurato di fatto è la giacenza media, definita come

$$\left[\frac{P_i + P_f}{I + D} \right] \cdot 365$$

dove P_i e P_f sono i pendenti iniziali e finali dell'anno considerato, I sono i nuovi procedimenti iscritti nell'anno e D sono quelli definiti. Si tratta dunque di un indicatore di magazzino.

La relazione del Comitato descrive invece l'indice di efficienza della giustizia civile come durata media effettiva dei procedimenti civili di cognizione ordinaria definiti. Qualche ulteriore specificazione è presente nella relazione illustrativa del DPCM, dove si spiega che l'indice è dato dalla "durata media effettiva in giorni dei procedimenti di cognizione civile ordinaria definiti dei tribunali" (pag. 3) e che "il dato tiene conto dei procedimenti civili di cognizione ordinaria di primo e secondo grado (contenzioso e non contenzioso) dell'area SICID al netto dell'attività del Giudice tutelare e dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di previdenza. L'area SICID (Sistema Informativo Contenzioso Civile Distrettuale) comprende i registri del contenzioso civile, della volontaria giurisdizione e del contenzioso del lavoro" (pag. 3). Anche in questo caso dunque si fa riferimento, in

modo contraddittorio, da un lato ai tribunali e dall'altro ai procedimenti di primo e secondo grado, riproducendo l'ambiguità presente nelle fonti Istat. In ogni caso si esplicita che viene misurata la durata media effettiva, non la giacenza media.

La misurazione della durata media effettiva richiede la cosiddetta "targatura elettronica" dei fascicoli, realizzata negli ultimi anni dal Ministero della Giustizia con il Censimento speciale della giustizia civile. Si tratta di un indicatore migliore della giacenza media, e dunque rispettoso del criterio della parsimonia, perché fotografa direttamente la lunghezza dei procedimenti. Tale indicatore sembra tale da poter rispondere anche alle esigenze di fattibilità e tempestività.

Restano alcuni dubbi rispetto alla sensibilità alle politiche pubbliche, che avrebbe potuto essere più ampia. Si deve infatti porre attenzione al fatto che l'indicatore selezionato riguarda esclusivamente l'amministrazione della giustizia civile, dal momento che non include i procedimenti penali, e che non tutti i procedimenti civilistici sono considerati: infatti, l'indicatore attiene all'attività dei Tribunali ordinari, escludendo gli altri Uffici giudiziari di primo grado, ossia i Tribunali per i minorenni e gli Uffici del Giudice di Pace. Inoltre, non tutte le materie di competenze dei Tribunali ordinari sono considerate. L'indicatore scelto riguarda i procedimenti del contenzioso civile, di volontaria giurisdizione e del contenzioso in materia di lavoro, al netto dell'attività del Giudice tutelare e dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di previdenza. Queste esclusioni, come le precedenti, sembrano giustificate, in quanto, ad esempio, la definizione dei procedimenti affidati al giudice tutelare è connessa alla durata temporale della tutela e della curatela a cui è sottoposto il soggetto, non all'efficienza del Tribunale.

Occorre notare, tuttavia, che una parte importante dei procedimenti civili di competenza dei Tribunali ordinari, rilevanti per l'impatto sul sistema economico – tra cui, ad esempio, il recupero dei cosiddetti *non performing loans* (NPL), o crediti deteriorati –, non è coperta dall'indicatore proposto. Si tratta dei procedimenti attinenti alle esecuzioni (mobiliari e immobiliari), alle istanze di fallimento, ai fallimenti e alle altre procedure concorsuali. Tali procedimenti sono riportati nel registro elettronico delle Cancellerie degli Uffici giudiziari (SIECIC), e non nel SICID. Nel caso dei fallimenti si deve tener conto, tuttavia, che la durata è anche influenzata dalle difficoltà che incontrano i curatori fallimentari nelle procedure di vendita dei beni dei soggetti falliti

Non appare chiaro comunque per quale motivo siano state escluse tutte queste materie, la cui rilevanza è indubbia ai fini della promozione dello stato di diritto e della garanzia di un pari accesso a una giustizia efficace – per usare il linguaggio di Agenda 2030 –, nonché rispetto all'esigenza di contrastare i comportamenti scorretti e ridurre l'incertezza nei rapporti interpersonali, che rappresenta la ragione dichiarata dell'inserimento di questo indicatore da parte del Comitato. Tanto più che i dati relativi a questi procedimenti mostrano sia che la durata in media delle procedure esecutive e concorsuali nel nostro Paese è maggiore rispetto agli altri paesi europei, sia che sono

presenti forti differenze di *performance* tra i Tribunali italiani. Ad esempio, secondo i dati forniti dal Ministero della Giustizia, nel 2014 la durata effettiva media di una esecuzione immobiliare era di 1.340 giorni, mentre una esecuzione immobiliare richiedeva in media 210 giorni. Una procedura fallimentare ha richiesto, in media, sempre nel 2014, 2.893 giorni. Si tratta dunque di un campo da monitorare e nel quale vi è bisogno di realizzare rapidi progressi.

Nella letteratura sull'efficienza della giustizia viene utilizzato anche un altro indicatore, il *disposition time*, dato dal rapporto tra il numero dei procedimenti pendenti alla fine del periodo e il numero dei procedimenti definiti nello stesso periodo, moltiplicato per il fattore 365. È anche esso un indicatore di magazzino, come la giacenza media.

Il *disposition time* fornisce informazioni sul tempo massimo di definizione dei procedimenti, a livello di singolo ufficio o di sistema giudiziario¹¹, più precisamente offre una stima del numero dei giorni necessari per esaurire l'intero *stock* di pendenti, e quindi del numero massimo di giorni entro cui un procedimento sarà definito. Il *disposition time* dà quindi indicazioni medie sulla capacità prospettica di esaurimento dei fascicoli pendenti. Naturalmente, esso differisce dalla durata effettiva media dei procedimenti. La tabella 3 presenta i valori di questo indicatore distinti per area (SIECIC e SICID) e per materia.

Sono inoltre evidenti le forti differenze di performance tra i Tribunali ordinari localizzati nelle tre ripartizioni geografiche. I dati mostrano anche che la performance è collegata alla dimensione del Tribunale, misurata dall'ampiezza del bacino d'utenza. Con riferimento al *disposition time*, si osserva che esiste una relazione decrescente tra valore dell'indicatore e ampiezza del bacino di utenza del Tribunale, sebbene non monotona. Nel 2015, ad esempio, il *disposition time* è pari a 623 giorni nei Tribunali piccoli e a 336 giorni in quelli molto grandi; tuttavia, nei Tribunali grandi l'indicatore è pari a 410 giorni, superiore al dato di quelli medi (387) e alla media nazionale (397 giorni). Si osserva, inoltre, che nel corso del triennio 2013-15 l'indicatore peggiora marcatamente nei Tribunali piccoli, rimane sostanzialmente costante nei Tribunali medio-piccoli e peggiora leggermente nei Tribunali medi; migliora, invece, negli Uffici medio-grandi e grandi.

¹¹ Ad esempio, se i procedimenti definiti in un anno, in un certo ufficio, sono 100, e alla fine del periodo i pendenti sono 200, il *disposition time*, pari a 730 giorni (due anni), indica che i procedimenti pendenti alla fine dell'anno saranno definiti entro 730 giorni.

Tab. 1 – Confronto tra indicatori selezionati, Rapporto BES, Strategia Europa 2020 e Agenda 2030

BES Dimensioni (non si riportano i 130 indicatori)	Indicatori selezionati	Europa 2020		Agenda 2030
		Obiettivi	Specificazione obiettivi	Obiettivi (non si riportano i 169 traguardi)
1 - Salute	Speranza di vita in buona salute alla nascita. Eccesso di peso.			Obiettivo 3: assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età.
2 - Istruzione e formazione	Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione.	Istruzione	- Aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria. - Riduzione dei tassi di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10%.	Obiettivo 4: fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti.
3 - Lavoro e conciliazione tempi di vita	Tasso di mancata partecipazione al lavoro. Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli.	Occupazione	- Innalzamento al 75% del tasso di occupazione (per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni).	Obiettivo 8: incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti.
4 - Benessere economico	Reddito medio disponibile aggiustato pro capite. Indice di disuguaglianza del reddito disponibile. Indice di povertà assoluta.	Lotta alla povertà e all'emarginazione	- Almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno.	Obiettivo 1: porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo. Obiettivo 10: ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le Nazioni.
5 - Relazioni sociali				
6 - Politica e istituzioni	Indice di efficienza della giustizia civile.			Obiettivo 16: pace, giustizia e istituzioni forti.
7 - Sicurezza	Indice di criminalità predatoria.			
8 - Benessere soggettivo				
9 - Paesaggio e patrimonio culturale	Indice di abusivismo edilizio.			Obiettivo 11: rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili.
10 - Ambiente	Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti.	Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica	- 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili. - Aumento del 20% dell'efficienza energetica. - Riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990.	Obiettivo 7: assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni. Obiettivo 12: garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo. Obiettivo 13: promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico. Obiettivo 14: conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile. Obiettivo 15: proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre.
11 - Ricerca e innovazione		R&S	- Aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del PIL della UE.	Obiettivo 9: costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile.
12 - Qualità dei servizi				Obiettivo 6: garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie. Obiettivo 5: raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze.
				Obiettivo 2: porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile. Obiettivo 17: rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.

Fonte: Istat (2016), "Rapporto Bes 2016: il benessere equo e sostenibile in Italia – Appendice statistica" e Atto di Governo n. 428.

Tab. 2 – Confronto fra gli indicatori selezionati e quelli del Rapporto Bes

Rapporto Bes ⁽¹⁾			Indicatori selezionati	
Dimensioni	Anno più recente	Nome indicatore		
1 - Salute	2015	Speranza di vita alla nascita	Speranza di vita in buona salute alla nascita	
	2015	Speranza di vita in buona salute alla nascita		
	2013	Indice di stato fisico (Pcs)		
	2013	Indice di stato psicologico (Mcs)		
	2013	Tasso di mortalità infantile		
	2013	Tasso standardizzato di mortalità per incidenti di trasporto		
	2013	Tasso standardizzato di mortalità per tumore		
	2013	Tasso standardizzato di mortalità per demenze e malattie del sistema nervoso		
	2015	Speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni		
	2015	Eccesso di peso		Eccesso di peso
	2015	Fumo		
	2015	Alcol		
	2015	Sedentarietà		
	2015	Alimentazione		
2 - Istruzione e formazione	2014/2015	Partecipazione alla scuola dell'infanzia	Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione	
	2015	Persone con almeno il diploma		
	2015	Persone che hanno conseguito un titolo universitario		
	2015/2016	Tasso di passaggio all'università		
	2015	Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione		
	2015	Giovani che non lavorano e non studiano (Neet)		
	2015	Partecipazione alla formazione continua		
	2015/2016	Livello di competenza alfabetica degli studenti		
	2015/2016	Livello di competenza numerica degli studenti		
	2015	Persone con alti livelli di competenza digitale		
	2015	Partecipazione culturale		
3 - Lavoro e conciliazione tempi di vita	2015	Tasso di occupazione 20-64 anni	Tasso di mancata partecipazione al lavoro	
	2015	Tasso di mancata partecipazione al lavoro		
	2014/2015	Percentuale di trasformazioni nel corso di un anno da lavori instabili a lavori stabili		
	2015	Percentuale di occupati in lavori a termine da almeno 5 anni		
	2015	Incidenza di lavoratori dipendenti con bassa paga		
	2015	Incidenza di occupati sovraistruiti		
	2014	Tasso di infortuni mortali e inabilità permanente		
	2014	Incidenza occupati non regolari sul totale degli occupati		
	2015	Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli		Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli
	2013/2014	Quota di popolazione di 15-64 anni che svolge più di 60 ore settimanali di lavoro retribuito e/o familiare		
2013/2014	Indice di asimmetria del lavoro familiare			
	2015	Soddisfazione per il lavoro svolto		
	2015	Percezione di insicurezza dell'occupazione		
	2015	Quota di part-time involontario		
4 - Benessere economico	2015	Reddito medio disponibile pro-capite	Reddito medio disponibile aggiustato pro capite	
	2015	Indice di disuguaglianza del reddito disponibile	Indice di disuguaglianza del reddito disponibile	
	2015	Indice di rischio di povertà		
	2014	Ricchezza netta media pro-capite		
	2014	Indice di vulnerabilità finanziaria		
	2015	Indice di povertà assoluta	Indice di povertà assoluta	
	2015	Indice di grave deprivazione materiale		
	2015	Indice di bassa qualità dell'abitazione		
	2015	Indice di grande difficoltà economica		
	2015	Molto bassa intensità lavorativa		
5 - Relazioni sociali	2016	Molto soddisfatti per le relazioni familiari		
	2016	Molto soddisfatti per le relazioni amicali		
	2016	Persone su cui contare		
	2016	Partecipazione sociale		
	2016	Partecipazione civica e politica		
	2016	Attività di volontariato		
	2016	Finanziamento delle associazioni		
	2011	Organizzazioni non profit		
2016	Fiducia generalizzata			
6 - Politica e istituzioni	2014	Partecipazione elettorale		
	2016	Fiducia nel Parlamento italiano		
	2016	Fiducia nel sistema giudiziario		
	2016	Fiducia nei partiti		
	2016	Fiducia nelle istituzioni locali		
	2016	Fiducia in altri tipi di istituzioni		
	2014	Donne e rappresentanza politica in Parlamento		
	2015	Donne e rappresentanza politica a livello locale		
	2016	Donne negli organi decisionali		
	2015	Donne nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa		
2014	Età media dei parlamentari italiani			
2014	Lunghezza dei procedimenti di civile ordinario	Indice di efficienza della giustizia civile		

Tab. 2 – (segue) Confronto fra gli indicatori selezionati e quelli del Rapporto Bes

Rapporto Bes ⁽¹⁾			Indicatori selezionati
Dimensioni	Anno più recente	Nome indicatore	
7 - Sicurezza	2015	Tasso di omicidi	Indice di criminalità predatoria
	2014	Tasso di furti in abitazione	
	2014	Tasso di borseggi	
	2014	Tasso di rapine	
	2014	Tasso di violenza fisica sulle donne	
	2014	Tasso di violenza sessuale sulle donne	
	2014	Tasso di violenza domestica sulle donne	
	2016	Preoccupazione di subire una violenza sessuale	
8 - Benessere soggettivo	2016	Percezione di sicurezza camminando al buio da soli	
	2016	Paura di stare per subire un reato	
	2016	Presenza di elementi di degrado nella zona in cui si vive	
	2016	Soddisfazione per la propria vita	
	2016	Soddisfazione per il tempo libero	
9 - Paesaggio e patrimonio culturale	2016	Giudizio positivo sulle prospettive future	Indice di abusivismo edilizio.
	2016	Giudizio negativo sulle prospettive future	
	2016	Dotazione di risorse del patrimonio culturale	
	2014	Spesa corrente dei Comuni per la gestione del patrimonio culturale	
	2015	Indice di abusivismo edilizio	
	2011	Indice di urbanizzazione delle aree sottoposte a vincolo paesaggistico	
	2011	Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana (urban sprawl)	
	2011	Erosione dello spazio rurale da abbandono	
	2010	Presenza di paesaggi rurali storici	
	2010	Valutazione dei programmi dello sviluppo rurale (Psr) in relazione alla tutela del paesaggio	
10 - Ambiente	2014	Densità di Verde storico e Parchi urbani di notevole interesse pubblico	Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti
	2011	Consistenza del tessuto urbano storico	
	2015	Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita	
	2015	Preoccupazione per il deterioramento del paesaggio	
	2012	Trattamento delle acque reflue	
	2015	Qualità delle acque costiere marine	
	2014	Qualità dell'aria urbana	
	2014	Disponibilità di verde urbano	
	2011	Aree con problemi idrogeologici	
	2015	Siti contaminati	
	2014	Conferimento dei rifiuti urbani in discarica	
	2013	Aree terrestri protette	
	2013	Aree marine protette	
2015	Aree di particolare interesse naturalistico		
2015	Preoccupazione per la perdita di biodiversità		
2014	Flussi di materia		
2015	Energia da fonti rinnovabili		
2014	Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti		
2015	Soddisfazione per la situazione ambientale		
11 - Ricerca e innovazione	2014	Intensità di ricerca	
	2011	Propensione alla brevettazione	
	2015	Incidenza dei lavoratori della conoscenza sull'occupazione	
	2014	Tasso di innovazione tecnologica del sistema produttivo	
	2014	Tasso di innovazione di prodotto/servizio del sistema produttivo nazionale	
	2015	Specializzazione produttiva nei settori ad alta tecnologia	
12 - Qualità dei servizi	2015	Intensità d'uso di Internet	
	2013	Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari	
	2013/2014	Bambini presi in carico dai servizi comunali per l'infanzia	
	2013	Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata	
	2015	Irregolarità del servizio elettrico	
	media 2013-15	Famiglie allacciate alla rete di distribuzione di gas metano	
	media 2013-15	Irregolarità nella distribuzione dell'acqua	
	2014	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani	
	2015	Affollamento degli istituti di pena	
2013-2014	Tempo dedicato alla mobilità		
2014	Posti-km offerti dal Tpl		
media 2013-15	Difficoltà di accesso ad alcuni servizi		

Fonte: Istat (2016), "Rapporto Bes 2016: il benessere equo e sostenibile in Italia – Appendice statistica" e Atto di Governo n. 428.

(1) Sono esclusi gli indici compositi.

Tab. 3 – *Disposition time* per tutti i Tribunali ordinari italiani per le materie coperte dal SIECIC e dal SICID

Materie civilistiche	Disposition time (in giorni)		
	2013	2014	2015
Area SIECIC			
Istanze di fallimento	187	158	117
Fallimenti	3234	3338	3108
Altre procedure concorsuali	437	474	488
Esecuzioni mobiliari	218	208	204
Esecuzioni immobiliari	1591	1553	1458
Area SICID			
Procedimenti speciali sommari	71	69	69
Affari di volontaria giurisdizione	89	98	96
Controversie di lavoro	456	446	445
Controversie agrarie	526	528	446
Affari civili contenziosi	784	763	725
Totale procedimenti	404	399	397

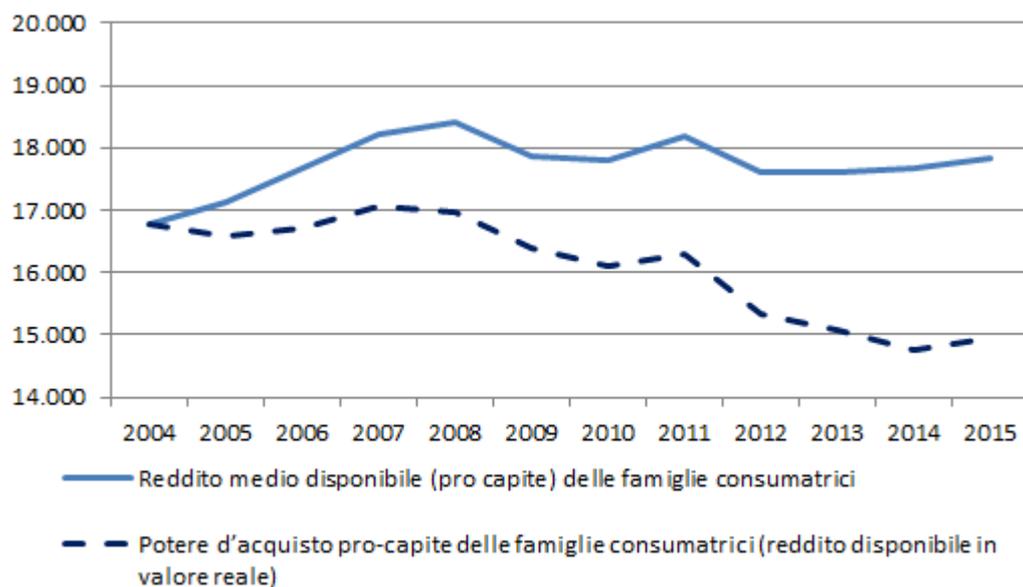
Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio, infografica (<http://www.upbilancio.it/lefficienza-della-giustizia-civile-e-la-performance-economica/>).

Tab. 4 – *Disposition time* per i Tribunali ordinari, per area geografica e dimensione del Tribunale

	Disposition time (in giorni)		
	2013	2014	2015
Area geografica (totale procedimenti)			
Nord	256	251	252
Centro	378	393	375
Sud	552	538	537
Dimensione del Tribunale (totale procedimenti)			
Piccolo	581	609	623
Medio-piccolo	434	436	434
Medio	378	384	387
Grande	434	414	410
Molto grande	349	344	336

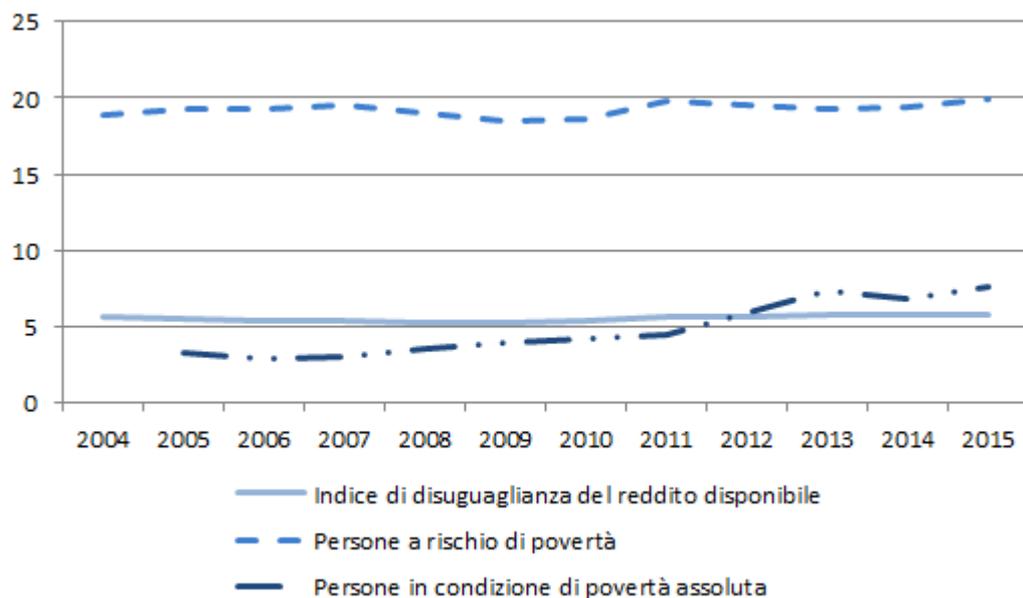
Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio, infografica (<http://www.upbilancio.it/lefficienza-della-giustizia-civile-e-la-performance-economica/>).

Fig. 1 – Reddito disponibile e potere d'acquisto(1)



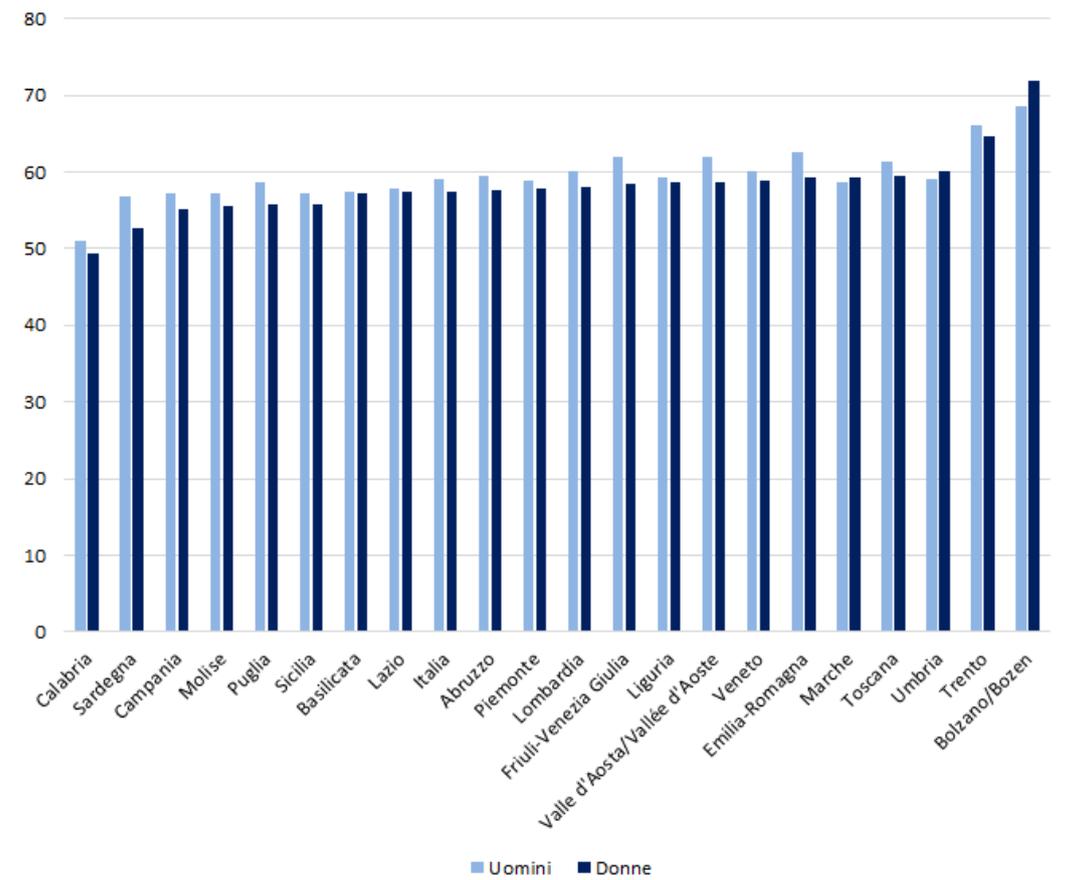
Fonte: Istat (2016), "Rapporto Bes 2016: il benessere equo e sostenibile in Italia – Appendice statistica".
(1) Per calcolare il valore reale del reddito disponibile è stato usato il deflatore dei consumi delle famiglie.

Fig. 2 – Diseguaglianza e povertà



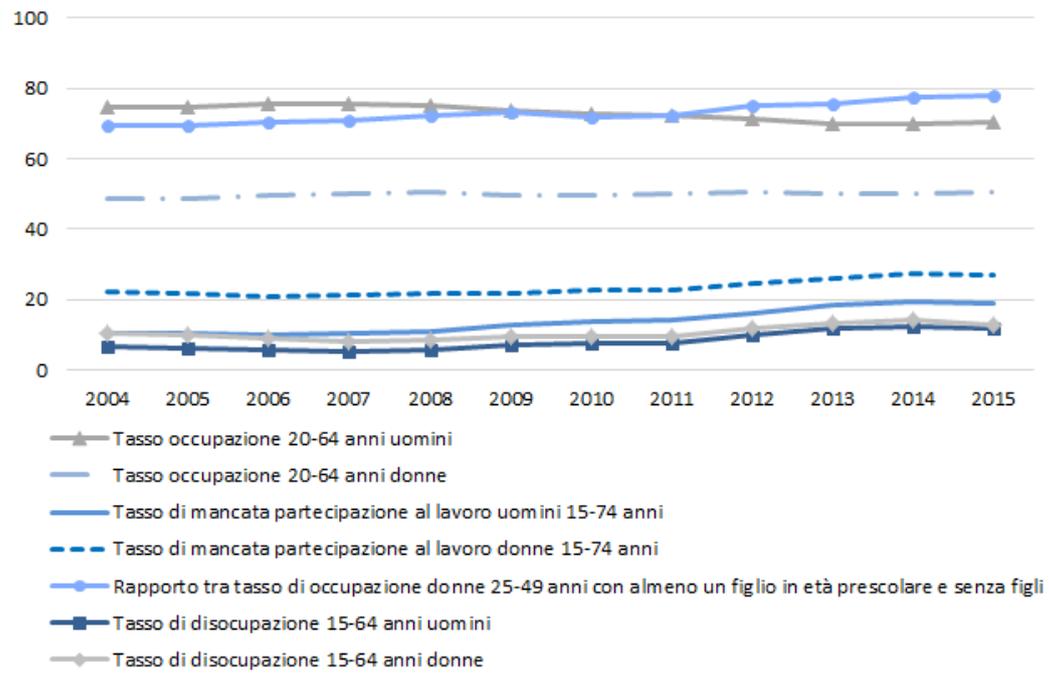
Fonte: Istat (2016), "Rapporto Bes 2016: il benessere equo e sostenibile in Italia – Appendice statistica".

Fig. 3 – Speranza di vita in buona salute alla nascita per genere e Regione



Fonte: Istat (2016), "Rapporto Bes 2016: il benessere equo e sostenibile in Italia – Appendice statistica".

Fig. 4 – Mercato del lavoro



Fonte: Istat (2016), "Rapporto Bes 2016: il benessere equo e sostenibile in Italia – Appendice statistica".