

**Schema di decreto ministeriale recante  
Individuazione degli indicatori di  
benessere equo e sostenibile (Atto n. 428)**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica  
Giorgio Alleva**

**V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione"  
della Camera dei Deputati  
Roma, 1 agosto 2017**



## Indice

<b>1. Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>2. Considerazioni generali</b>	<b>6</b>
<b>3. Il miglioramento dell'informazione statistica</b>	<b>8</b>
<b>4. La condivisione con gli utenti e l'integrazione tra sistemi di indicatori</b>	<b>9</b>



## 1. Introduzione

In questa audizione l'Istat intende offrire un contributo utile all'esame dello schema di decreto legislativo recante l'individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile (Atto n. 428) come richiesto dalla legge 163 del 2016.

La norma ha previsto l'istituzione presso l'Istat di un Comitato al quale è stato affidato il compito di individuare i suddetti indicatori. Il Comitato, come indicato dalla legge e dal successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è stato presieduto dal delegato del Ministro dell'economia, il dott. Federico Giammusso, e ne hanno fatto parte il dott. Roberto Monducci, da me delegato, il dott. Andrea Brandolini, delegato dal Governatore della Banca d'Italia, il prof. Enrico Giovannini e il prof. Luigi Guiso.

Il Comitato ha iniziato i lavori il 28 novembre 2016 e ha consegnato al Ministro, il 20 giugno 2017, un'articolata relazione descrittiva del processo che ha portato alla selezione dei 12 indicatori, evidenziando il loro valore informativo.

La legge 163/2016 attribuisce ruoli differenti all'Istat e al Ministero: all'Istat è assegnato il compito di rendere disponibili i dati degli indicatori selezionati relativi all'ultimo triennio; al Ministero dell'economia e delle finanze spetta invece il compito di redigere due documenti:

- ✓ il primo, è un allegato del Documento di economia e finanza (DEF), in cui sono riportati gli andamenti nonché le previsioni, tendenziali e programmatiche, sull'andamento degli indicatori nel periodo di riferimento;
- ✓ il secondo, è una relazione che il Ministero deve presentare alle Commissioni parlamentari competenti di Camera e Senato entro il 15 febbraio di ciascun anno. Il testo deve illustrare l'evoluzione dell'andamento degli indicatori sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso.

Nell'audizione di oggi non entrerò nel merito della selezione degli indicatori, frutto della scelta collegiale dei membri del Comitato; credo sia invece importante evidenziare il ruolo attivo e l'impegno dell'Istat in questa operazione di alta valenza culturale, che richiederà una messa a punto in termini di aggiornamento degli indicatori e integrazione con le altre esperienze internazionali, quale ad esempio quella sugli obiettivi di sviluppo sostenibile. Si tratta di un'operazione, ci tengo a sottolineare, che rappresenta una sfida significativa per il Sistema statistico nazionale.

## **2. Considerazioni generali**

Vorrei inizialmente esprimere soddisfazione per la scelta del Comitato di individuare gli indicatori all'interno del framework BES (Benessere Equo e Sostenibile), il sistema di indicatori sviluppato originariamente dall'Istat in collaborazione con il Cnel. Come è noto, l'Istat aggiorna annualmente gli indicatori BES e li diffonde attraverso il Rapporto annuale sul benessere che contiene analisi dettagliate sulla loro evoluzione recente, con confronti internazionali e infra-nazionali. Si tratta di una scelta che riconosce ancora una volta l'affidabilità e la solidità metodologica del progetto dell'Istat e la sua capacità di rappresentare e monitorare la complessità delle dimensioni del benessere.

L'impegno dell'Istat all'interno del Comitato ha permesso di approfondire le caratteristiche di tutti i processi di produzione sottostanti gli indicatori, con particolare attenzione alla qualità dei dati e alla loro tempestività. In questo modo il Comitato ha potuto effettuare la selezione anche sulla base della metainformazione disponibile per ciascun indicatore.

Desidero soffermarmi sulla tempestività, che costituisce un attributo rilevante per la simulazione delle policy. L'Istat ha assunto l'onere, ai fini di questo esercizio, di fornire ogni anno al MEF l'aggiornamento all'ultimo triennio degli indicatori, in tempo utile per la pubblicazione nel DEF, che avviene ad aprile. Questo significa fornire l'aggiornamento degli indicatori entro poche settimane dalla fine del periodo di riferimento delle stime relative ai tre anni precedenti, un margine di tempo non sempre compatibile con i normali processi produttivi, soprattutto quelli inerenti alle rilevazioni annuali di fenomeni complessi. Per ottenere livelli così alti di tempestività, l'Istat ha in corso un programma che prevede sia il sistematico miglioramento dell'integrazione dei dati di base mediante il ricorso intensivo

a fonti amministrative, sia lo sviluppo di metodologie per aumentare la disponibilità di stime anticipate.

Per il DEF, presentato ad aprile di quest'anno, l'Istat ha realizzato l'aggiornamento al 2016 dei quattro indicatori individuati dal Comitato su richiesta del Ministro ai fini di un esercizio preliminare.

L'approccio seguito per ottenere le stime del 2016 per i quattro indicatori è stato duplice.

Per il reddito medio disponibile aggiustato pro-capite e per il tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro è stato possibile ottenere il valore degli indicatori al 2016 seguendo il processo di produzione corrente, ma anticipando alcune delle elaborazioni sul set informativo di base.

Per la stima dei valori 2015 e 2016 dell'indice di disuguaglianza del reddito disponibile e delle emissioni di Co2 e altri gas clima alteranti (per entrambi gli indicatori a ottobre 2016 erano disponibili i dati di base relativi all'anno 2014) è stato necessario introdurre nuove metodologie in grado di elaborare una stima anticipata per il biennio specificato. Per l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile è stato utilizzato il modello micro-econometrico di simulazione delle politiche sulle famiglie sviluppato dall'Istat (FamiMod)<sup>1</sup>. Il modello utilizza i dati di base dell'indagine corrente (Eu-silc) e li proietta al 2015 e al 2016 tenendo conto delle informazioni disponibili sull'evoluzione della normativa di riferimento e sull'andamento dei dati macroeconomici, del mercato del lavoro e della struttura della popolazione. Per la stima delle emissioni di Co2 e altri gas clima alteranti si è invece utilizzato un approccio in serie storica, proiettando in avanti la relazione esistente tra Pil e emissioni.

Per favorire la condivisione delle informazioni e il dibattito tra le parti sociali, l'Istat ha contestualmente pubblicato sul proprio sito istituzionale, all'interno delle pagine dedicate allo sviluppo sostenibile, l'aggiornamento dei quattro indicatori, congiuntamente a tutti i metadati di riferimento e ai dettagli utilizzati per le stime.

L'approccio utilizzato per la diffusione delle serie storiche dei quattro indicatori al 2016 verrà esteso anche agli ulteriori otto indicatori previsti dal

---

<sup>1</sup> FamiMod è utilizzato dall'Istat per la valutazione delle politiche sulle famiglie. I risultati sono stati diffusi in diverse audizioni e in una specifica statistica annuale dedicata al tema della redistribuzione del reddito ([http://www.istat.it/it/files/2017/06/CS\\_-\\_Redistribuzione-reddito-in-Italia\\_2016.pdf](http://www.istat.it/it/files/2017/06/CS_-_Redistribuzione-reddito-in-Italia_2016.pdf)).

decreto. In alcuni casi, come ad esempio per gli indicatori legati all'indagine sulle forze di lavoro, sarà possibile utilizzare il set completo delle informazioni raccolte dall'indagine; in altre situazioni sarà necessario invece sviluppare delle procedure di stima anticipata ad hoc.

### **3. Il miglioramento dell'informazione statistica**

Alcune difficoltà nell'aggiornamento tempestivo dei dati potranno essere superate nella prospettiva della piena realizzazione del programma di modernizzazione, avviato formalmente dall'Istituto nel 2016, basato su una profonda revisione dell'organizzazione dei processi di produzione statistica.

Per le statistiche sociali, in particolare, l'Istat si sta muovendo verso un sistema integrato e armonizzato capace di mettere a sistema le informazioni sulle famiglie desunte dalle indagini - campionarie e censuarie - e quelle desumibili dagli archivi amministrativi e dalle nuove fonti, i big data.

Per le statistiche economiche, l'obiettivo è consolidare e industrializzare gli avanzamenti realizzati in questi anni in termini d'integrazione delle fonti e misurazione dei fenomeni emergenti.

Sono passi decisivi per aumentare il dettaglio di analisi e la qualità delle informazioni, per connettere a livello micro i fenomeni sociali con quelli economici, lungo direttrici rilevanti per l'analisi della società e dei suoi cambiamenti (lavoro-istruzione; redditi-consumi-ricchezza; salute-sanità-assistenza sociale, domanda-offerta di lavoro, ecc.).

La stagione dei censimenti permanenti, appena iniziata, costituisce l'occasione per sviluppare e mettere a regime questa strategia. Il sistema dei censimenti permanenti, in particolar modo il Censimento permanente della popolazione, consentirà risparmi importanti per le casse dello Stato e, rispetto al censimento tradizionale, fornirà un'informazione altrettanto fine e una tempestività notevolmente maggiore (con informazioni diffuse ogni anno anziché a cadenza decennale), con un minore onere per i rispondenti.

Oltre ai miglioramenti attesi per i processi di produzione, un ulteriore pilastro del programma di modernizzazione è costituito dal rafforzamento della ricerca economica e sociale come *driver* dell'innovazione tematica, con benefici attesi in termini di misurazione di fenomeni complessi e tendenze emergenti.

L'Istat sta inoltre collaborando, a livello nazionale, con diverse istituzioni per la realizzazione di prodotti informativi integrati in grado di mettere in connessione gli aspetti rilevanti delle dinamiche di diversi fenomeni economici, sociali e ambientali, sia in un'ottica di lettura congiunta di dati macro sia, soprattutto, di integrazione di diverse fonti a livello micro. Vanno in questa direzione, ad esempio, gli accordi in corso di formalizzazione con il Ministero dell'Ambiente e con l'ISPRA per la produzione e il miglioramento della qualità dell'informazione statistica sull'ambiente o l'intesa per la progressiva realizzazione del sistema informativo SAIO (Statistics on Agricultural Input and Output), in via di definizione con i principali attori che, insieme all'Istat, producono informazione statistica sulla misurazione dei fenomeni agro-ambientali.

Tutto questo porterà a un significativo incremento non solo della qualità dei dati e della loro tempestività, ma anche della disponibilità di informazioni e disaggregazioni, in particolare territoriali, su diversi fenomeni, tra i quali quelli legati al benessere e alla sostenibilità.

#### **4. La condivisione con gli utenti e l'integrazione tra sistemi di indicatori**

Come già ricordato, l'introduzione degli indicatori di benessere per la valutazione degli effetti delle politiche costituisce un'importante innovazione culturale che richiede anche il disegno di pratiche appropriate per la condivisione con i cittadini. Per affrontare questo tema l'Istat sta seguendo due linee di azione, entrambe disegnate all'interno delle pratiche correnti di sviluppo dell'informazione statistica.

La prima linea di azione, quella con il maggiore peso statistico, si è sviluppata all'interno del Programma statistico nazionale (Psn). L'aggiornamento 2018-2019 del Psn 2017-2019 prevede un'articolazione in cinque settori, uno dei quali è "Valutazione delle politiche e benessere", cui fanno riferimento i tavoli tematici su "Benessere e sostenibilità" e "Indicatori e metodologie per la valutazione delle policy". I tavoli tematici, che prevedono riunioni infra-annuali dei partecipanti, consentono di sviluppare in modo coordinato tra i soggetti del Sistema statistico nazionale le azioni di miglioramento dell'informazione disponibile nel paese, garantendo una visione prospettica e coordinata delle iniziative statistiche da realizzare.

La seconda iniziativa riguarda la scelta di condividere con la Commissione degli utenti dell'informazione statistica (CUIS), istituita presso l'Istat, le attuali linee di sviluppo del progetto BES per la realizzazione del rapporto 2017. Da tale condivisione sono emerse possibili linee di azione, prima tra tutte il miglioramento della tempestività, che possono avere un impatto sull'attuale selezione dei 130 indicatori. La prima riunione della CUIS sul BES si è tenuta agli inizi di luglio e ha visto la partecipazione di circa 60 rappresentanti della società civile. In questa occasione sono state discusse le proposte di approfondimento e miglioramento per quattro domini del Bes, *Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Ricerca e innovazione, Qualità dei servizi*. I feedback ottenuti saranno approfonditi e discussi agli inizi di settembre.

Obiettivo di entrambe le iniziative è assicurare un più ampio coinvolgimento di interlocutori all'interno di una solida cornice istituzionale. Lo schema delineato risulterebbe funzionale anche alla possibilità di revisione periodica degli indicatori scelti dal Comitato, sulla cui opportunità è opportuno avviare una riflessione.

Vorrei infine richiamare il tema del coordinamento tra gli indicatori individuati dal Comitato e altri sistemi di misurazione del benessere, quale, ad esempio, quello stabilito dalla strategia 2030 dell'ONU sullo sviluppo sostenibile.

Per la produzione degli indicatori sullo sviluppo sostenibile (SGDs), l'Istat, oltre a essere attivamente presente nei diversi tavoli internazionali, è fortemente impegnato anche sul fronte nazionale, sia come produttore di dati, sia in qualità di coordinatore del Sistema statistico nazionale, affrontando le diverse criticità connesse all'ampiezza tematica, alla complessità metodologica e alla necessità di soddisfare una domanda che proviene da diversi livelli territoriali.

A maggio sono stati diffusi dall'Istat 173 indicatori, che coprono le esigenze informative espresse da 100 indicatori SDGs: 62 indicatori coincidono con quelli definiti in sede internazionale mentre 74 sono simili o parziali (ovvero non tutti i dati sono disponibili o non tutti lo sono nella specificità richiesta). In alcuni casi poi, si è ritenuto opportuno integrare gli indicatori con altri "di contesto" (37), per fornire ulteriori elementi utili alla comprensione e al monitoraggio del target. Nel 64% dei casi (111 dei 173 indicatori) le

informazioni statistiche sono disponibili anche al livello regionale. Si tratta dunque di un ricco quadro informativo statistico, che prelude senz'altro a ulteriori sviluppi.

Alcune dimensioni sono già particolarmente ricche di informazioni, anche più dettagliate e sofisticate di quanto richiesto dagli indicatori SDGs (mi riferisco per esempio alle dimensioni Salute o Lavoro); altre, in particolare gli ambiti più innovativi legati ai temi della sostenibilità ambientale e dei cambiamenti climatici, richiederanno invece un maggiore impegno da parte del Sistema statistico nazionale. Su questo è urgente avviare solide collaborazioni inter-istituzionali per far fronte alla crescente domanda di informazione statistica.

È importante sottolineare che, sebbene l'architettura del sistema degli indicatori SDGs sia stata sviluppata in un contesto diverso da quello del BES, esistono delle zone di contatto, costituite anche dalla presenza di indicatori comuni ai due domini. L'Istat sta realizzando un approfondimento per fornire agli utenti una lettura integrata dei due framework.

Su questo punto, vorrei ricordare che l'Istat è capofila del progetto Maxwell, che prevede il coinvolgimento dell'Istituto nazionale di statistica tedesco, di quello olandese e di alcuni importanti dipartimenti universitari italiani e europei. Obiettivo del progetto è l'armonizzazione delle iniziative esistenti a livello europeo sul well-being e sul loro utilizzo per la valutazione delle policy. Il progetto ha già superato la fase di valutazione da parte della Commissione europea.