

**CNEL**  
**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

**Indicatori di crescita economica e sociale ad integrazione del PIL**

**Schema di osservazioni e proposte**

Comitato di Presidenza  
9 giugno 2010

## INDICE

|                                                                               |       |      |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------|------|----|
| Iter del documento                                                            | _____ | pag. | ii |
| 1) L'integrazione del prodotto interno lordo come<br>indicatore di sviluppo   | _____ | Pag. | 1  |
| 2) La "Costituzione statistica": un tema politico e<br>non tecnico-statistico | _____ | Pag. | 2  |
| 3) Un compito proprio del CNEL                                                | _____ | Pag. | 3  |
| 4) Il contributo del CNEL: un possibile piano di<br>lavoro.                   | _____ | Pag. | 5  |
| a) La condivisione della definizione di progresso                             | _____ | Pag. | 5  |
| b) La scelta degli strumenti di misura del progresso                          | _____ | Pag. | 5  |
| c) Il rapporto sulla misura del progresso del Paese<br>ed il Forum            | _____ | Pag. | 6  |
| d) La corretta interpretazione e comunicazione delle<br>statistiche           | _____ | Pag. | 6  |

## **Iter del documento**

Il presente testo di Osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) dal mese di gennaio al mese di giugno 2010.

A supporto di tale attività istruttoria il 14 aprile 2010 si è tenuto il seminario "Gli indicatori di sviluppo economico e sociale ad integrazione del PIL" al quale ha partecipato, tra gli altri, il Prof. Enrico Giovannini, Presidente dell'ISTAT.

Come contributo tecnico è stata utilizzata la ricerca "Indicatori di sviluppo economico e sociale ad integrazione del PIL" elaborata per il Cnel dagli istituti di analisi economica CER, Prometeia, Ref.

Il documento è stato approvato dalla Commissione I nella seduta del 9 giugno 2010.

Il documento è approvato in via definitiva dall'Assemblea del CNEL nella seduta del ... .

## **1) L'integrazione del prodotto interno lordo come indicatore di sviluppo**

La discussione sugli indicatori per misurare il progresso delle società è divenuta, negli ultimi anni, sempre più importante.

Come è noto, L'OCSE ha lanciato il "Global Project on measuring the progress of societies" e, a partire dal 2004, ha organizzato tre World Forums ed altre iniziative su questo tema. Al Forum dell'OCSE dell'ottobre 2009 sono stati invitati a partecipare il CNEL, i Consigli Economici e Sociali e l'Associazione internazionale che li rappresenta, l'AICESIS.

Nel 2008 il Presidente francese Sarkozy ha costituito una "Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress" presieduta da Joseph Stiglitz. La Commissione europea ha inviato ai governi nazionali ed al Parlamento europeo la Comunicazione "GDP and Beyond". Inoltre molte altre istituzioni e associazioni scientifiche internazionali e nazionali hanno posto questo problema al centro delle loro discussioni.

La crisi greca ha spinto la Commissione Europea a proporre la definizione di un nuovo set di indicatori, segnaletico di possibili squilibri strutturali, finalizzato al raggiungimento della stabilità finanziaria e, quindi, come rinnovato strumento di governance economica.

Anche il CNEL ha promosso una ricerca su "I nuovi indicatori di sviluppo. Proposte di analisi"; il 13 aprile 2010 ha organizzato un seminario di approfondimento a cui ha partecipato, tra gli altri, il Presidente dell'ISTAT Enrico Giovannini.

Il prodotto interno lordo (PIL) è un Indicatore sintetico fondamentale per valutare il progresso economico di un Paese. Ma tutte le iniziative sopra citate hanno riconosciuto i limiti del Prodotto interno lordo (Pil) come indicatore esclusivo del progresso sociale (inclusi i problemi di una sua corretta misura), analizzando quali informazioni aggiuntive sono necessarie per la produzione di più rilevanti e corretti indicatori per misurare il progresso della società.

Il dibattito è stato accentuato dalla recente crisi finanziaria, che ha determinato l'attuale profonda incertezza, non solo dei destini dei singoli, alle prese della crisi economica peggiore dalla seconda guerra mondiale, ma anche, e soprattutto, dei paradigmi concettuali e delle politiche economiche migliori da intraprendere. C'è quindi un diffuso consenso che anche gli strumenti statistici disponibili vadano rivisitati per favorire analisi più complete e realistiche.

I contributi principali delle iniziative dell'OCSE e della Commissione Stiglitz sono stati:

- evidenziare la dimensione multidimensionale del progresso di una società e quindi la necessità di individuare un cruscotto di non molti indicatori da affiancare al PIL, abbandonando la strada della proposta di un unico indicatore sintetico da sostituire al Prodotto Interno Lordo;
- porre l'esigenza che gli indicatori ad integrazione del PIL consentano una valutazione sia delle disuguaglianze, sia della sostenibilità di lungo periodo dello sviluppo economico, sociale ed ambientale di un Paese;
- mostrare che i diversi aspetti del progresso sostenibile vanno comunque misurati e valutati congiuntamente, per evitare che progressi in alcune dimensioni siano conseguite a discapito di altre;

- sottolineare la necessità che tali indicatori siano selezionati attraverso un processo di condivisione di tutti i soggetti portatori di interesse per arrivare ad una base di informazione comune e riconosciuta credibile da cittadini, parti sociali, partiti politici, operatori economici.

Più in dettaglio è emersa l'esigenza di definire altri indicatori, oggettivi e soggettivi, per la misura del Benessere, della Qualità della vita e, complessivamente, del Progresso della Società e della sua sostenibilità nel corso del tempo, quali:

- il ruolo dell'incertezza/insicurezza nelle decisioni degli operatori economici, imprese e famiglie;
- la valutazione della qualità della spesa pubblica e dei servizi pubblici;
- la sostenibilità ambientale, economica e sociale di lungo termine delle decisioni degli Stati, delle famiglie, delle imprese e degli intermediari finanziari
- le relazioni tra benessere della generazione attuale e delle generazioni future, in particolare per quanto riguarda il consumo di risorse ambientali;
- le relazioni tra la crescita economica e le disuguaglianze sociali e territoriali, il godimento dei diritti civili e della sicurezza nei luoghi di lavoro;
- la valutazione del contributo al benessere collettivo dei beni e servizi autoprodotti dalle famiglie e, più in particolare, del lavoro domestico e di cura svolto in prevalenza dalle donne e dalla fascia di popolazione più anziana;
- la valutazione del contributo al benessere collettivo dei beni e servizi offerti da organizzazioni, associazioni e istituzioni senza fini di lucro e a carattere sociale e mutualistico.
- le differenze di genere nel mercato del lavoro e nelle retribuzioni
- la disponibilità di servizi alla famiglia che favoriscano l'occupazione femminile

## **2) La "Costituzione statistica": un tema politico e non tecnico-statistico**

Come dice Amartya Sen, discutere di indicatori significa ragionare sui fini ultimi di una società. Tutto ciò implica, quindi, la necessità di avviare a livello internazionale e italiano un confronto per individuare un cruscotto di indicatori che siano di supporto per gli operatori economici e i decisori di politiche economiche, sociali ed ambientali.

Se non basta un solo indicatore, lo sviluppo delle metodologie statistiche e informatiche hanno reso semplice come mai in passato la disponibilità di dati e la possibilità di proporre indicatori compositi quali indici sintetici di progresso economico e sociale.

Gli indicatori compositi, tuttavia, non costituiscono una soluzione definitiva al problema: hanno il pregio di una comunicazione semplice perché consentono di elaborare classifiche che "valutano" i Paesi. Poiché i dati sono disponibili a tutti, lo sviluppo delle metodologie statistiche consente a chiunque di mettere insieme indicatori compositi. Quindi, il problema vero per la nostra società è quello di trovare una visione comune di che cosa sia il progresso, lo sviluppo sostenibile, il benessere. Oggi manca questa visione condivisa e questo è un problema serio per la democrazia moderna; si finisce per usare i dati come pietre

contro gli altri, piuttosto che come strumento per comprendere dove stia andando la società.

Se, dunque, si vuole andare verso un cruscotto di indicatori, sorge il problema, di carattere politico: chi deve scegliere gli indicatori rilevanti? Titolati a una tale scelta sono i soggetti sociali che, attraverso la ricerca di indicatori comuni, vogliono puntare ad una potenziale visione condivisa riguardo alla definizione del progresso sociale e alle misure da utilizzare per valutarlo. Come suggerito dalle organizzazioni internazionali, tale ricerca deve avvenire istituendo, in ogni Paese e anche a livello di comunità locale, occasioni e luoghi strutturati di confronto che coinvolgano tutti gli attori sociali.

Si tratta di processi istituzionali, che hanno l'obiettivo di arrivare a predisporre tali indicatori quale supporto per:

- consentire una conoscenza adeguata e dettagliata della situazione ed evoluzione del benessere economico e della qualità della vita delle famiglie e dei cittadini, anche a livello territoriale; questo significa che occorre avere dati e indicatori che coprano i temi essenziali per la misura del progresso, che siano rigorosi, tempestivi e "pubblicamente" accettati;
- favorire una comprensione più ampia dei fenomeni, garantita dal pluralismo delle informazioni, di cui va assicurata la trasparenza, la correttezza e l'attendibilità;
- mettere a disposizione una base quantitativa comune e riconosciuta per discussioni "informate" sui suddetti problemi da parte delle parti sociali, partiti politici, operatori economici, cittadini; ciò anche al fine di migliorare il dibattito politico attraverso l'uso di dati e indicatori che tutti ritengano credibili;
- prendere decisioni "informate" da parte dei policy makers per l'attuazione di politiche economiche e sociali, consentendo loro di essere "trasparenti" e di render conto del loro operato (accountability).

Gli Istituti nazionali di statistica non possono essere lasciati soli a lavorare su questi temi. Ovviamente il loro contributo tecnico è fondamentale per definire indicatori e modalità di rilevazione dei dati che conducano a statistiche di qualità, ma essi non possono sostituirsi alle rappresentanze delle categorie produttive e alla società civile organizzata nella condivisione dei fini della società.

### **3) Un compito proprio del CNEL**

E' dunque necessario identificare un'istituzione capace di mettere intorno allo stesso tavolo le diverse componenti della società moderna. Il CNEL, oltre che l'approfondimento di alcuni temi che già svolge (lavoro, integrazione, criminalità economica, ...) può essere il soggetto animatore e propulsore dell'intero processo di confronto sugli obiettivi rilevanti di una collettività. Ciò perché:

- come Istituzione di rango costituzionale, sede permanente di confronto e di dialogo tra le Parti sociali, ha una legittimazione a tale compito sia giuridica che percepita dalla collettività;

- la sua indipendenza ne fa un soggetto meno esposto alle stagioni politiche, pure svolgendo un ruolo importante di consulente del Governo e del Parlamento;
- è più orientata e mobilitabile sugli obiettivi di medio e lungo periodo, mentre il sistema politico riguardo tende a privilegiare il breve termine;
- ha una consolidata attitudine e capacità di consultare tutte le espressioni della società civile organizzata e i portatori di interesse.

D'altra parte il CNEL, come indicato nella sua legge istitutiva, ha svolto un ruolo strettamente connesso alla costruzione degli indicatori per i target di politica economica per il lungo periodo. Oltre che utente di informazione e di cultura statistica, ne è stato cassa di risonanza, in quanto luogo di discussione, di rielaborazione e di divulgazione in tutta la sua attività analitica.

Proprio per questo, il Consiglio ha puntato in questi anni a costruire strumenti per la riflessione sulle politiche di lungo periodo. L'obiettivo era e rimane quello di costruire una base comune di consapevolezza e riflessione tra attori sociali, pure con obiettivi molto diversi tra loro. Si può fare riferimento al modello previsionale della spesa pensionistica italiana; alla ricerca del 2005 sugli indicatori di sviluppo sostenibile; alla recente valutazione dell'impatto sullo sviluppo e l'occupazione della politica energetica di contrasto al cambiamento climatico.

Sia la Commissione Stiglitz che l'OCSE hanno sottolineato le implicazioni dell'incapacità di misurare il valore della produzione del settore pubblico, per il quale non si dispone di un prezzo di mercato: ad esempio, non si conosce l'apprezzamento di tale spesa soprattutto in una realtà, come quella italiana, in cui la cultura della misurazione delle performance pubbliche è stata più debole. Le stesse scelte di policy hanno difficoltà nel valutare il rapporto tra risorse impiegate e risultati concreti. Il mondo delle Amministrazioni pubbliche è diventato troppo importante per la competitività economica e sociale del sistema e il tema coinvolge direttamente le parti sociali. E' questa consapevolezza che ha portato il CNEL, già diversi anni fa, a costruire un punto di incontro dei soggetti impegnati nel tema. Altri compiti al riguardo sono stati affidati dalla recente legislazione e dalla riforma delle amministrazioni pubbliche.

Ma tutti questi diversi ruoli vanno rafforzati, letti in una chiave unificante che è quella del benessere economico sociale ed aperta ai contributi di valori, interessi e competenze della società civile. Una anticipazione è stata la ricerca del CNEL "Indicatori per lo sviluppo sostenibile", presentata nel 2005. In quell'ambito ci si era posto l'obiettivo di coprire le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: economico, sociale e ambientale. E' stato costruito un sistema di indicatori per lo sviluppo sostenibile basato su indici (aggregati tematici di indicatori), su indicatori (descrittori diretti di fenomeni economico, sociali ed ambientali) e su target (obiettivi da perseguire nel tempo) e, sulla base di esso, predisporre un Rapporto sullo sviluppo sostenibile in Italia, capace di descriverne lo stato attuale della sostenibilità e di consentirne il monitoraggio nel futuro. Anche in questo caso la condivisione sia dell'impianto metodologico, che degli indicatori (in numero di 54) e dei targets di riferimento è stata considerata essenziale. Per questa ragione la definizione del sistema di indicatori è stata

accompagnata da un processo di consultazione che ha visto la partecipazione dei diversi portatori di interesse che hanno contribuito al dibattito con osservazioni e proposte. L'elemento più interessante del progetto è probabilmente aver puntato a definire insieme indicatori e target, costituendo la base di una visione condivisa di sviluppo sostenibile per l'Italia.

#### **4) Il contributo del CNEL: un possibile piano di lavoro.**

##### **a) La condivisione della definizione di progresso**

Per quanto vasto e ambizioso il progetto di costruzione di un sistema di indicatori sull'andamento di medio e lungo termine del benessere non richiede sforzi finanziari straordinari, né tempi troppo dilatati, soprattutto se utilizza principalmente le tante informazioni statistiche già disponibili. La costruzione dei riferimenti concreti della governance economica e sociale, che ha come capofila il CNEL, ha necessità di definire con attenzione i partner; naturalmente all'ISTAT spetterà un ruolo di grande rilievo già nella fase di ideazione e di primo avvio; saranno certamente chiamate le Istituzioni più coinvolte ed autorevoli su queste tematiche, come pure le rappresentanze della società civile, in modo da fornire una copertura adeguata delle istanze.

Il Gruppo di indirizzo che ne scaturirà dovrà innanzitutto sviluppare una discussione sulle macrodimensioni del benessere, i grandi temi fondamentali da porre sotto osservazione, che in termini statistici vengono definiti "domini". Si partirà certamente dalle definizioni stabilite a livello internazionale, per darne una lettura più vicina a cosa si intende per "progresso" nel nostro Paese. Occorre, infatti, nei casi nazionali, essere più specifici e tener conto, nella definizione di progresso, delle situazioni di fatto, dei sistemi di preferenze e dei valori presenti nel Paese. Occorre, quindi, un'analisi organica per decidere su quali elementi portare l'attenzione e costruire il consenso sulle dimensioni in cui si articola il progresso. La proposta del Gruppo sarà vagliata e adottata dal CNEL.

##### **b) La scelta degli strumenti di misura del progresso**

Nelle fasi successive per ciascuna dimensione si concorderanno gli indicatori più adeguati. Si tratterà di costruire una sorta di "costituzione statistica", cioè un set di indicatori sufficientemente generale come la costituzione, ma condiviso da tutti. Dal punto di vista scientifico, le proposte sugli indicatori da utilizzare per misurare il benessere, la qualità della vita e il progresso sono innumerevoli. E' necessario partire da un'analisi più "tecnica", uno screening, su quali sono gli indicatori statistici migliori per definire e misurare quelle dimensioni; si tratta di un'attività condotta da un gruppo di lavoro, presieduto o coordinato dall'ISTAT e che si deve avvalere della consultazione dei portatori di interesse.

La decisione di quale è il set di indicatori, perché condiviso e perché realmente utili per le decisioni politiche e per il controllo sociale, è una decisione politica e dovrebbe essere adottata dal CNEL su proposta del Gruppo di indirizzo. Occorrerà stabilire anche il livello territoriale e i gruppi di popolazione per i quali

calcolare gli indicatori. A questo fine potrebbe essere importante valorizzare e/o sviluppare le esperienze di misure a livello di comunità locali.

### **c) Il rapporto sulla misura del progresso del Paese ed il Forum**

Una volta definito il set di indicatori, il CNEL predisporrà un rapporto periodico sul progresso economico e sociale del Paese. In questa stessa sede si inizierà una verifica del sistema degli indicatori, monitorandone attentamente l'appropriatezza, soprattutto alla luce dell'evoluzione economica e sociale concreta. Per celebrare il 150° anniversario dell'unità d'Italia il CNEL, in collaborazione con l'ISTAT, potrebbe valutarsi l'opportunità di una iniziativa-evento con la misura, anche approssimativa, del progresso che c'è stato nel nostro Paese dal 1861 al 2011.

Il CNEL implementerà anche un apposito Forum nel proprio portale; questo sarà costituito:

- dai dati provenienti dalle diverse fonti, resi, nel limite del possibile, comparabili;
- dalle ricerche, esistenti ed in progress, nel campo svolte a livello nazionale, nonché dai link a quelle condotte a livello internazionale;
- dai contributi alla discussione apportati dai portatori di interesse.

### **d) La corretta interpretazione e comunicazione delle statistiche**

Il CNEL potrebbe contribuire a costruire un largo consenso intorno agli indicatori proposti impegnandosi a divulgare le modalità di corretto utilizzo delle diverse parti e di tutta la batteria degli indicatori. Questo può essere fatto tramite iniziative di comunicazione e con lo svolgimento di apposite "campagne" di informazione tramite i mezzi di comunicazione.