

Ridurre l'ineguaglianza. Un criterio per selezionare indicatori per l'Italia nell'Agenda ONU 2030

Categories : [Disuguaglianze](#)

Tagged as : [Fabrizio Barca](#), [Flavia Terribile](#), [Menabò n. 48](#)

Date : 28 luglio 2016

La versione integrale di questo articolo è pubblicata sulla [newsletter dell'ASviS](#).

Con l'adozione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile a essa collegati, la riduzione delle disuguaglianze all'interno e fra Paesi viene riconosciuta come requisito essenziale dello sviluppo. Negli ultimi 30 anni il divario tra ricchi e poveri ha raggiunto il suo livello più alto in un gran numero di Paesi OCSE. Il 10 per cento della popolazione più agiata dell'area OCSE ha un reddito di oltre 9,5 volte superiore a quello del 10 per cento più povero; nel 1980 tale rapporto era 7 volte superiore. A livello mondiale le disparità di reddito sono considerevolmente più ampie di quelle rilevate nelle economie avanzate, con differenze regionali significative sia nei livelli sia nella dinamica. Ovunque esse si associano ad ancor più forti disparità nella distribuzione della ricchezza e nell'accesso a servizi fondamentali di qualità.

A livello generale, e con un approccio apprezzabile ma che prescinde dai contesti, l'Obiettivo 10 dell'Agenda 2030, "*Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni*", si articola in diversi target che, da una parte, monitorano, attraverso l'uso di indicatori, l'inclusione sociale, economica e politica di tutti i cittadini, senza discriminazioni di età, sesso, disabilità, razza, etnia, religione e, dall'altra, puntano sull'adozione di riforme e politiche per la promozione di una maggiore eguaglianza (azioni e misure fiscali, salariali, di protezione sociale, politiche migratorie e di aiuto allo sviluppo, regolamentazione dei mercati finanziari e delle istituzioni globali). Partendo da questo impianto, è possibile per l'Italia impegnarsi nella ricerca condivisa di una nuvola di indicatori di disuguaglianza che costituiscano un terreno concreto di confronto nel pubblico dibattito e nella costruzione e valutazione delle politiche.

Nel fare questo abbiamo l'opportunità e il dovere di partire dalla nostra Costituzione, quando, con una sintesi culturale mirabile e di assoluta modernità, impegna la Repubblica a "*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*" E' questa la base, la bussola e la ragione delle iniziative che l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile ([ASviS](#)) sta portando avanti su questo Obiettivo; come anche quelle di un progetto di ricerca-azione che la Fondazione Basso – a cui uno degli scriventi appartiene – si appresta a lanciare.

Il benessere delle persone è un concetto multidimensionale che dipende non solo dalle risorse economiche disponibili, ma da tutte le componenti della vita umana: la salute e la possibilità di curarsi, la qualità delle abitazioni, l'accesso e la qualità della scuola, lo stato dell'ambiente, la dignità con cui camminiamo per strada e ci relazioniamo agli altri, la partecipazione autonoma al processo produttivo, l'accesso alle conoscenze e alle innovazioni tecnologiche, etc. Tali aspetti risentono fortemente, a loro volta, in ogni Paese, della cultura e delle regole nazionali, ma anche degli specifici contesti territoriali e familiari.

Su queste basi, possiamo interpretare l'Obiettivo 10 dell'Agenda ONU di "*riduzione dell'ineguaglianza*" nel più ampio senso di "*aumento dell'inclusione sociale*", riferendoci con questo termine alla condizione in cui

Menabò di Etica ed Economia

tutte le persone hanno l'opportunità di affrontare la vita che desiderano vivere, in modo indipendente dalle circostanze della propria nascita (famiglia, contesto, luogo). Facciamo dunque riferimento alle *persone nei luoghi*, tenendo conto, ove possibile, sia dei divari fra aree (ad esempio fra "poli urbani" e "aree interne"), sia dei divari interni agli stessi sistemi territoriali. Per ciascun individuo, consideriamo le diverse dimensioni del suo "star bene": dal reddito, alla salute, all'istruzione, alla dignità, alla partecipazione al processo produttivo e alle decisioni pubbliche. Si noti che questa prospettiva, oltre al piano dell'*eguaglianza*, abbraccia anche il piano dell'*efficienza*, ossia della capacità del sistema di promuovere innovazione e una crescita di lungo termine.

Nel selezionare una batteria di indicatori che colgano per il nostro Paese i profili più rilevanti dell'inclusione sociale – sui quali concentrare l'impegno per una rilevazione tempestiva, una comunicazione aperta e un'azione pubblica – si partirà da quelli collegati all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, con riferimento sia all'Obiettivo 10, sia ad altri Obiettivi. Essi verranno quindi modificati, adattati e integrati con indicatori appropriati per il contesto italiano. Il risultato deve essere immaginato come il primo stadio di un processo che, attraverso l'attivismo dei cittadini, delle istituzioni e dei corpi intermedi, valutando e discutendo i segnali che vengono da questi indicatori, li modifichi e integri, facendone strumento per la proposta di interventi e per il loro monitoraggio.

Per effettuare la selezione degli indicatori è utile partire da una possibile ripartizione in categorie delle dimensioni rilevanti per valutare l'ineguaglianza (lo schema che segue è stato discusso ed elaborato nel contesto del Gruppo di lavoro dell'ASviS sull'Obiettivo 10). Prima di tutto:

1. *Accesso e qualità dei servizi fondamentali*
2. *Ruolo autonomo nel sistema di produzione*
3. *Partecipazione alle pubbliche decisioni*

A queste tre dimensioni si affiancano ovviamente reddito e ricchezza che se, da una parte, colgono il "risultato" di tutte le altre dimensioni, dall'altra, rappresentano una determinante della capacità di una persona di far fronte alle spese necessarie sia per il sostentamento e il benessere fisico (alimentazione, abitazione, salute) sia per l'effettiva partecipazione alla vita della collettività. Ecco dunque la quarta dimensione:

4. *Reddito e ricchezza*

Si tratta di quattro dimensioni dell'inclusione sociale prese espressamente in considerazione dalla Costituzione Italiana. La *capacità di accedere a servizi di qualità* è tutelata dall'articolo 3 e dagli articoli 32, 34 e 38 (comma 3) della nostra Costituzione. La *capacità di avere un ruolo autonomo nel sistema di produzione* è tutelata per i lavoratori, dall'articolo 3 e dagli articoli 35-37, 39-40 e 46; mentre per gli imprenditori la tutela può essere trovata negli articoli 42-44 e 47. La *partecipazione, indiretta (per via elettorale) e diretta, alle pubbliche decisioni* è tutelata da un complesso di articoli costituzionali (in particolare, artt. 1, 17-18, 48-51, 71, 75, 138). Il contenimento delle diseguaglianze *nel reddito e nella ricchezza* trova tutela costituzionale diretta, oltre che nell'articolo 3, negli articoli 36-38 e 53 (quella indiretta passa per gli articoli che affrontano le altre tre dimensioni da cui questa dipende).

Più in dettaglio, per quanto riguarda la dimensione 1. *Accesso e qualità dei servizi fondamentali*, scegliamo di concentrare l'attenzione su due categorie di servizi fondamentali: *Istruzione* (dai servizi per l'infanzia all'Università, tenendo conto delle condizioni di contesto, familiari e territoriali) e *Salute* (includendo profili sanitari e sociali). Questa scelta, oltre che dal loro straordinario rilievo, è giustificata dagli espliciti impegni che la Costituzione contiene a loro riguardo. Per la selezione degli indicatori, si potrà fare riferimento agli indicatori collegati agli Obiettivi 3 e 4 dell'Agenda ONU 2030 e verranno utilizzati gli indicatori già disponibili per l'Italia (ad esempio, gli indicatori ISTAT sul Benessere Equo e Sostenibile o, a un livello territoriale più fine, quelli utilizzati nella [Strategia Nazionale Aree](#)

Menabò di Etica ed Economia

[Interne](#)). Per entrambi i servizi, si dovrà tenere conto sia dell'accesso effettivo ai servizi (l'offerta è adeguata alla domanda e quest'ultima è consapevole dell'offerta), sia della qualità del servizio (indipendenza della qualità dalle caratteristiche dei fruitori).

Per la dimensione 2. *Ruolo autonomo nel sistema di produzione*, è necessaria un'ulteriore ripartizione tra imprenditori e lavoratori. Per i *target* di maggior rilievo troviamo opportuni riferimenti nella stessa [Agenda ONU 2030](#) (a cui rinviamo con la relativa numerazione).

Per gli imprenditori, possiamo considerare i due profili di *Accesso al controllo delle imprese*, colto in parte dai *target*/azioni delle Nazioni Unite 1.4, 5.6.a, 8.3; e di *Accesso al credito*, colto dai *target* ONU 1.4 (poveri), 5.6.a (donne), 8.3 (PMI), 8.10 (generale), 9.3 (PMI), 10.5 (regolazione).

Per i lavoratori (nel senso di autonomia del lavoro ed effettiva partecipazione), possiamo considerare i due profili di *Accesso alle conoscenze e al capitale immateriale*, colto dai *target* ONU 1.4 (accesso a nuove tecnologie), 15.6 (riferito a patrimonio genetico), 17.6-17.7-17.8 (diffusione e accesso a tecnologie); e di *Reciproca collaborazione nell'impresa ed effettiva partecipazione*, colta dai *target* ONU 8.5 (lavoro dignitoso) e 8.8 (diritti del lavoro).

Per quanto riguarda la dimensione 3. *Partecipazione alle pubbliche decisioni*, l'Agenda 2030 indica i *target* 16.6 (istituzioni trasparenti e verificabili), 16.10 (accesso pubblico alle informazioni) e 16.7 (processo decisionale inclusivo e partecipativo). La relativa vaghezza di tali riferimenti e degli indicatori proposti, soprattutto rispetto alla ricchezza delle forme di democrazia deliberativa oggi esistenti in tutto il mondo, e l'importanza di questo profilo, anche per l'Italia, richiedono un forte impegno nella selezione di alcuni indicatori rilevanti per questa dimensione.

Infine, per quanto riguarda la dimensione 4. *Reddito e ricchezza*, come evidenziato dall'ampia letteratura scientifica esistente, i problemi teorici ed empirici che si riscontrano nella stima del livello e della dinamica della disuguaglianza (eventualmente disaggregati per classi di età, sesso, territori) impongono di prestare grande attenzione alla qualità e alla comparabilità dei dati, alle caratteristiche degli strumenti statistici e alle metodologie utilizzate (Cfr. Atkinson A.B., Brandolini A., "Promise and pitfalls in the use of "secondary" data-sets: income inequality in OECD countries as a case study", *Journal of economic literature*, 2001). Per l'Italia particolare attenzione andrà attribuita al sistema impositivo (grado di progressività del nostro sistema rispetto ad altri Paesi), teorico ed effettivo (peso dell'evasione ed elusione sulla distribuzione dei redditi), anche in relazione al chiaro dettato costituzionale.

Considerato il rilievo del fenomeno migratorio, sia in termini quantitativi sia di sfida ai principi di eguaglianza sostanziale contenuti nell'Agenda 2030 e nel nostro impianto costituzionale (tanto per gli immigranti che per la popolazione ospitante), si avrà cura di individuare, all'interno di almeno una delle quattro dimensioni, alcuni indicatori che possano consentire di monitorare il grado di inclusione sociale delle persone immigrate. Sul piano delle azioni pubbliche sarà opportuno accendere un faro sul confronto parlamentare sullo *ius soli*.

Per ciascuna dimensione, infine, gli indicatori selezionati, oltre a evidenti requisiti di robustezza statistica, dovranno soddisfare due requisiti: a) essere sufficientemente "vicini alle politiche" (per mettere i decisori pubblici in grado di valutare le conseguenze delle proprie azioni); b) essere, ove possibile, disponibili a livello territoriale. Tanto più gli indicatori selezionati risponderanno a questi requisiti, tanto più essi potranno costituire un punto di riferimento per un confronto pubblico acceso, aperto, informato e ragionevole (Cfr. Barca F., "L'idea di giustizia di Amartya Sen: sintesi e osservazioni per l'uso quotidiano" *Parole Chiave*, 53, 2015), che innalzi la capacità sia dell'azione pubblica, sia delle battaglie politiche e di cittadinanza attiva, di rendere chiari e di monitorare i propri obiettivi sul fronte della riduzione delle disuguaglianze.