



pubblicato su:
SSANI

Fonte:

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

di **Fabrizio Barca**, *Fondazione Lelio e Lisli Basso - Issoco* e **Flavia Terribile**, *Gran Sasso Science Institute e Segretariato ASviS*

La disattenzione alle ineguaglianze, nel senso di pari opportunità di accesso alle condizioni necessarie per vivere la vita che si desidera vivere, è causa primaria della crisi attuale del capitalismo e delle democrazie, che procede attraverso un progressivo scollamento fra classi dirigenti e larghissime fasce della popolazione. Con l'adozione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile a essa collegati, la riduzione delle disuguaglianze viene riconosciuta, anche per i paesi industriali, come dimensione irrinunciabile dello sviluppo. E' un'occasione da non perdere per concentrare l'attenzione e il confronto su alcuni indicatori di disuguaglianza e sulle politiche necessarie per ridurla. E' un modo di contribuire a dare corpo alla missione che la nostra Costituzione affida alla Repubblica: "rimuovere gli ostacoli che limitano l'eguaglianza" dei cittadini e dei lavoratori.

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.

La riduzione delle disuguaglianze all'interno e fra i Paesi è stata riconosciuta come requisito essenziale dello sviluppo con l'adozione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile a essa collegati. E' un'occasione da non mancare in Italia, per concentrare l'attenzione e il confronto su alcuni indicatori di disuguaglianza e sulle politiche necessarie per ridurla.

A livello generale, e con un approccio apprezzabile ma che prescinde dai contesti e minimizza la partecipazione dei cittadini e del lavoro all'identificazione degli obiettivi prioritari e dei relativi indicatori, l'Obiettivo 10 dell'Agenda 2030, "Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni", si articola in 7 target principali (1). Partendo da questo impianto, è possibile per l'Italia impegnarsi nella ricerca condivisa di una nuvola di indicatori di ineguaglianza che costituiscano un terreno concreto di confronto nel pubblico dibattito e nella costruzione e valutazione delle politiche. L'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) non può certo assumere su di sé questo processo, che dovrebbe e augurabilmente dovrà svolgersi in tutte le sedi politiche (istituzionali, degli intermediari sociali tradizionali, della cittadinanza attiva, dei movimenti), ma può dare un contributo al suo avvio.

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 di un progetto di ricerca-azione che la Fondazione Basso - a cui uno degli

scriventi appartiene - si appresta a lanciare; come pure delle iniziative degli altri membri dell'ASviS attivi su questo Obiettivo (2). Il benessere delle persone e dei lavoratori, identificati come categoria investita dai divari di potere propri del modo di produzione in essere, 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 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 di "riduzione dell'ineguaglianza" nel più ampio senso di "aumento dell'inclusione sociale", riferendoci con questo termine alla condizione in cui 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 ai sistemi urbani. 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.

Operativamente, l'obiettivo finale del processo a cui l'ASviS intende contribuire è quello di individuare 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. Nel selezionare gli indicatori, si partirà da quelli collegati all'Agenda ONU 2030, 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 (3). Prima di tutto:

- Accesso e qualità dei servizi fondamentali
- Ruolo autonomo nel sistema di produzione
- 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:

- 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). 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 dell'ineguaglianza 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: 1.1 Accesso e qualità dell'istruzione (con riguardo sia alla scuola, sia all'Università) e 1.2 Accesso e qualità della 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 stessi Obiettivi 3 e 4 dell'Agenda 2030 e verranno utilizzati gli indicatori già disponibili per l'Italia (ad esempio gli indicatori ISTAT sul Benessere Equo e Sostenibile e i sistemi di monitoraggio già in essere in ambito europeo o, a un livello territoriale più fine, quelli utilizzati nella Strategia Nazionale Aree Interne (4)). 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 2030 (a cui rinviamo con la relativa numerazione (5)). Per gli imprenditori, possiamo considerare due profili:

2.1 Accesso al controllo delle imprese (ossia capacità di ogni persona di diventare imprenditore), e più in dettaglio:

- 2.1.1 Superamento di ostacoli al controllo (ossia di chi non è imprenditore e vuole diventarlo): colto in parte dai target/azioni delle Nazioni Unite 1.4, 5.6.a, 8.3
- 2.1.2 Accesso al credito (ossia di chi è già imprenditore e mira a crescere): colto dai target/azioni ONU 1.4 (poveri), 5.6.a (donne), 8.3 (PMI), 8.10 (generale), 9.3 (PMI), 10.5 (regolazione)

Per i lavoratori abbiamo:

2.2 Autonomia del lavoro ed effettiva partecipazione (ossia capacità dei lavoratori di svolgere una funzione autonoma nel processo produttivo), e più in dettaglio:

- 2.2.1 Accesso al capitale immateriale: colto ad esempio 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)
- 2.2.2 Reciproca collaborazione 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 impongono di prestare grande attenzione alla qualità e alla comparabilità dei dati, alle caratteristiche degli strumenti statistici e alle metodologie utilizzate (6). 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 - come è negli obiettivi dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile - un punto di riferimento per un confronto pubblico acceso, aperto, informato e ragionevole (7), 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 dell'ineguaglianza.

1 - □ Il primo target mira ad accelerare la crescita del reddito del 40 per cento più povero della popolazione, superando la crescita media nazionale; il secondo punta all'empowerment, alla promozione dell'inclusione sociale, economica e politica di tutti i cittadini senza discriminazioni di età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, status economico o altro; il terzo, si propone di garantire pari opportunità e di ridurre le disuguaglianze di risultato, anche attraverso l'eliminazione di leggi, di politiche e di pratiche discriminatorie, e la promozione di adeguate leggi, politiche e azioni in questo senso. Altri quattro target si concentrano sull'adozione di politiche e azioni per la promozione di una maggiore uguaglianza, e in particolare: politiche fiscali, politiche salariali e di protezione sociale, di regolamentazione e controllo dei mercati e delle istituzioni finanziarie globali, azioni per garantire maggiore rappresentanza e voce ai Paesi in via di sviluppo nel processo decisionale delle istituzioni economiche e finanziarie internazionali, misure per facilitare la migrazione ordinata, sicura, regolare e la mobilità delle persone, anche attraverso politiche migratorie programmate e ben gestite.

2 - Hanno partecipato alla prima riunione e contribuito ai lavori del Gruppo sull'Obiettivo 10: oltre agli scriventi, Gian Paolo Cesaretti e Maria Carmen de Angelis (Fondazione Simone Cesaretti), Daniela De Leo (Urban@it), Nicoletta Denticò (Fondazione Basso), Fabio Pisani (Fondazione Economia Tor Vergata) e Flavia Belladonna per il Segretariato ASviS.

3 - □ Lo schema che segue è stato discusso ed elaborato nel contesto del Gruppo di lavoro dell'ASviS sull'Obiettivo 10.

4 - <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/index.html#>

5 - □ http://www.asvis.it/home/46-82/goals-e-targets-obbiettivi-e-traguardi-per-i-prossimi-15-anni#.V4lXPlc_lmA

6 - Cfr. Atkinson A.B., Brandolini A. (2001), Promise and pitfalls in the use of “secondary” data-sets: income inequality in OECD countries as a case study, *Journal of economic literature*, 39, 3, pp. 771-99.

7 - □ Cfr. Barca F., L'idea di giustizia di Amartya Sen: sintesi e osservazioni per l'uso quotidiano (2015), *Parole Chiave*, 53.