

Indicatori di benessere e politiche pubbliche: quattro proposte

Giulio Marcon, Anna Villa*

RPS

L'articolo esamina alcune delle problematiche connesse all'introduzione e all'utilizzo concreto dei nuovi indicatori di benessere nelle politiche pubbliche. Sono analizzate alcune criticità sia di tipo metodologico (relative alla selezione delle variabili e all'attribuzione dei pesi)

sia legate ai processi decisionali. Vengono inoltre presentate quattro proposte orientate a introdurre questi indicatori nel dibattito pubblico in un'ottica di partecipazione e di dialogo fra la società civile, il mondo accademico e quello istituzionale.

1. Introduzione

Negli ultimi anni segmenti sempre più vasti della società civile, della comunità scientifica, delle istituzioni (l'Undp su tutte, ma anche l'Ocse e l'Ue), si sono posti l'obiettivo di trovare nuovi indicatori per la valutazione dello stato di salute di un paese e del benessere dei cittadini. Tuttavia di superamento del prodotto interno lordo si parla dai tempi di Bob Kennedy, mentre la scelta di misure alternative o complementari alla contabilità economica e il loro concreto utilizzo nelle politiche pubbliche è rimasto in secondo piano a livello istituzionale. Usare questi indicatori serve proprio a marcare quella differenza tra il concetto di benessere inteso come esclusiva produzione di ricchezza monetaria e una visione multidimensionale che consideri parimenti importanti obiettivi di natura economica, ambientale, sociale e culturale e coniughi aspetti di equità e di redistribuzione. Naturalmente gli indicatori da soli non bastano a leggere la realtà, interpretarla, fare valutazioni, ma sono un ottimo punto di partenza. Aiutano a capire, ma non indicano una qualità sociale assoluta, un risultato raggiunto, quanto piuttosto una direzione verso la quale lavorare. D'altra parte, la definizione di nuovi strumenti che consentano di misurare le diverse di-

* Le opinioni espresse in questo articolo non necessariamente coincidono con quelle dell'Istituto nazionale di statistica.

mensioni del benessere di una società non è l'unico aspetto da affrontare: questi strumenti devono diventare parte integrante della definizione delle scelte politiche e delle priorità.

Tuttavia l'introduzione e l'uso di nuovi indicatori di benessere nelle politiche pubbliche comportano inevitabilmente problemi di tipo metodologico e politico di difficile soluzione. Sul fronte metodologico, tra i vari aspetti da considerare troviamo i problemi dei criteri oggettivi per la selezione delle misure, della scelta di aggregare o meno le variabili selezionate nella costruzione di un indice sintetico, e delle modalità della loro traducibilità in politiche pubbliche, attraverso misure e provvedimenti specifici. Sul fronte politico, il dibattito attuale sulla misurazione del benessere è alimentato dal fatto che il tema della misurazione, oltre che un esercizio statistico, ha una valenza politica molto forte: la selezione di determinati indicatori all'interno del processo politico influenza la valutazione delle politiche da attuare. Questa constatazione attribuisce un'importanza fondamentale agli indicatori, perché cosa si misura è alla base di cosa si fa.

Il saggio si articola in tre parti: nella prima saranno sinteticamente illustrati alcuni dei problemi metodologici da affrontare nella fase di scelta degli indicatori, nella seconda si discuteranno gli intrecci fra tale scelta e le implicazioni sulle politiche pubbliche, nella terza, infine, saranno presentate quattro proposte concrete mirate a tradurre l'uso degli indicatori sociali e ambientali nelle politiche pubbliche in concreti impegni che possono essere presi a livello istituzionale e amministrativo.

2. *Problemi di metodo*

Nel momento in cui si cerca di dare una visione del benessere, è inevitabile l'assunzione di un modello di partenza o di un punto di vista che deriva da una *visione* dello stesso benessere, dell'economia, della valutazione delle aspettative della società, del modello di sviluppo, dei bisogni da soddisfare, delle priorità economiche da considerare. È infatti partendo da tale definizione che si sceglieranno gli aspetti determinanti (e quindi gli indicatori) in grado di fotografare e in qualche modo misurare il benessere di un territorio: riuscire a far convivere il concetto e la misura è la sfida principale che si pone al momento di costruire il modello di riferimento. La necessità di accettare questa sfida emerge quando si deve studiare un fenomeno per osservare co-

me cambia nel tempo e nello spazio, in modo da poter intervenire su di esso attraverso la scelta delle priorità nell'attuazione delle politiche. Non si può infatti ignorare il fatto che, al contempo, la scelta degli indicatori è propedeutica all'impostazione delle politiche messe in atto per raggiungere un determinato obiettivo.

Questi problemi sono particolarmente evidenti e sono clamorosamente emersi nelle ricerche che sono state realizzate in questi anni utilizzando indicatori «alternativi» rispetto a quelli tradizionali nel valutare la qualità della vita e dello sviluppo nel nostro paese. Tutte le scelte sono in una certa misura discutibili a seconda dei punti di vista che si assumono.

Per quanto riguarda l'aspetto relativo ai criteri oggettivi della scelta, può essere chiarificatore qualche esempio: considerando una buona mobilità, per alcuni è indicatore di benessere il numero di automobili di proprietà pro capite (cioè la densità di automobili per abitanti), mentre per altri vale proprio il contrario e magari è considerato un buon indicatore quello dei chilometri di piste ciclabili per numero di abitanti. Analogamente, se volessimo valutare la ricchezza e/o il funzionamento del sistema creditizio, per alcuni potrebbe essere importante conoscere il numero di conti correnti bancari per abitanti, per altri sapere quante persone e/o aziende hanno effettivamente accesso al credito (come evidenziato da un indicatore appositamente creato dall'Abi). Ancora: per alcuni il grado di insicurezza o di illegalità potrebbe essere misurato dal numero di furti di automobile per abitanti, per altri dal numero di crimini ambientali. A seconda degli indicatori presi in esame cambia la prospettiva e cambiano le politiche messe in campo. La scelta delle variabili «che contano» costituisce quindi un elemento di confronto e dibattito su cosa misurare strettamente intrecciato al sistema di valori e obiettivi di una collettività.

Un secondo aspetto da affrontare consiste nella scelta fra la costruzione di un indicatore sintetico e l'elaborazione di un set di indicatori. Questa decisione riveste un aspetto cruciale, in quanto esiste un evidente *trade-off* fra la perdita e la massimizzazione dell'informazione. La scelta di una soluzione piuttosto che l'altra ha delle conseguenze notevoli sia in fase di definizione della metodologia da utilizzare che in termini di risultato finale. Gli indicatori sintetici infatti si prestano in maniera efficace all'elaborazione di classifiche in cui vengono messe a confronto le performance dei paesi, un modo estremamente utile per catturare l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica su determinate problematiche. Al contrario, la scelta di costruire un set di indi-

RPS

Giulio Marco, Anna Villa

catori, e di conseguenza di non aggregare le variabili, riposa sulla convinzione che l'arbitrarietà nell'attribuzione dei pesi e la scelta del modello di aggregazione comportano un livello di soggettività che riduce la validità dell'indicatore stesso come strumento di valutazione e monitoraggio delle politiche o delle performance (Sharpe, 2004). Secondo Gadrey e Jany-Catrice (2005) la questione non sta tanto nella scelta tra indicatori sintetici e set di indicatori, o *tableaux de bord*, quanto nella possibilità di un loro utilizzo simultaneo, poiché entrambi possono arricchire il dibattito pubblico.

Considerando proprio la rilevanza e il peso dei singoli indicatori, nel momento in cui si sceglie di aggregare in un valore di sintesi si ripropongono problemi analoghi a quelli relativi alla scelta delle variabili: come vengono stabiliti i «pesi» dei vari indicatori dentro la costruzione di un indicatore sintetico? Il numero di disoccupati o il numero di contratti di lavoro atipici pesano nello stesso modo? Biblioteche e asili nido influiscono nello stesso modo nell'elaborazione del risultato finale della valutazione del benessere? Vi possono essere diverse soluzioni (anche estremamente complesse), ma anche in questo caso, dando un peso uguale o differenziandolo secondo una scala di importanza decisa sul buon senso, ma comunque arbitraria, il punto di partenza o il punto di vista generale condizionano decisamente il risultato finale e la valutazione che si propone come oggettiva. La considerazione del peso dei vari indicatori (oltre che la loro scelta) è inevitabilmente politica o, meglio, corrisponde ad una *vision* o a un riconoscimento di priorità e di bisogni sociali che spesso vengono dall'alto e non «dal basso», dentro il processo di decisione politica, amministrativa e istituzionale, e non dentro un processo partecipativo, sociale e democratico.

Ed è proprio sul terzo aspetto che si ripropone, amplificato, il tema del *trade-off* tra scelta politica (per antonomasia dettata da un punto di vista specifico e improntata a scelte di campo) e oggettività dei criteri della scelta degli indicatori. E questo a partire da un concetto come quello di «benessere» sul quale non solo la letteratura scientifica, sociologica e politica è estesissima, ma anche la controversia è ancora aperta e non conclusa. Si pensi al difficile passaggio da un concetto di benessere imperniato sulla dimensione del reddito e della ricchezza economica e monetaria a una valutazione del benessere che metta al centro la qualità ambientale e sociale, le relazioni umane, i beni (comuni) e i servizi (sociali) non riconducibili ad un aspetto puramente economico e di mercato. Il caso dell'Unione economica e monetaria

europea (Uem) è un esempio eclatante di come la sostenibilità delle finanze pubbliche sia stata vincolante per gli Stati membri a prescindere dal conseguimento di obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale. Infatti, le politiche in ambito economico e monetario previste nel Patto di Stabilità hanno imposto ai paesi aderenti il rispetto di due indicatori come obiettivo e verifica del rispetto di quelle politiche (debito entro il 60% del Pil e deficit entro il 3% del Pil). Se si fossero considerate come politiche «costitutive» del trattato anche, ad esempio, le performance in materia di mercato del lavoro o di pari opportunità, si sarebbero potuti stabilire o integrare altri obiettivi (e quindi indicatori) come: un tasso di disoccupazione massimo del 4% e un tasso minimo del 40% per l'occupazione femminile. E si sarebbero potute fissare sanzioni (come esistono per lo sfioramento del debito e del deficit) anche per i paesi con una disoccupazione eccessiva o con un'insufficiente percentuale di donne nel mercato del lavoro. Sappiamo che così non è stato.

RPS

Giulio Marco, Anna Villa

3. Indicatori e politiche pubbliche

Esaminati gli aspetti connessi alla scelta degli indicatori di benessere, appare evidente l'urgenza di indagare come questa impatti sulle politiche pubbliche. Non è infatti così lineare il passaggio dall'informazione statistica al cambiamento di orientamento delle politiche, anche alla luce della difficoltà di misurare l'impatto delle politiche stesse. I possibili cambiamenti nelle scelte politiche possono essere, secondo Scrivens e Iasiello (2010), in termini di:

- ♦ cambiamento dei contenuti delle politiche e/o delle risorse allocate;
- ♦ cambiamento nell'agenda politica, che si traduce in cambiamento nelle priorità delle politiche e in cui si richiama l'attenzione su problemi nuovi che in precedenza erano sotto-enfatizzati;
- ♦ cambiamento del modo in cui la politica percepisce un problema o le possibili soluzioni ad esso;
- ♦ cambiamento procedurale, con cui si intende il modo stesso con cui le politiche vengono definite che porta all'inclusione di nuovi attori nel processo di decision-making;
- ♦ cambiamento nel comportamento, cioè nella fase di implementazione delle politiche.

Alla luce di queste considerazioni, si dovrebbe evitare di illudersi che l'elaborazione più o meno rigorosa di un oggettivo e asettico set di indicatori (di benessere) sostituisca poi il livello di decisione politica rispetto alle priorità e ai bisogni che vengono considerati importanti a cui sono legati gli indicatori che li misurano. I due aspetti si intrecciano e si influenzano inevitabilmente. Finché la politica di un paese considererà la crescita economica come una condizione centrale del benessere, il Pil continuerà a rimanere l'indicatore fondamentale preso a riferimento dalle politiche di quel paese. Nello stesso tempo il «mito della crescita economica», *senza se e senza ma*, può essere messo in crisi e poi scalzato grazie ad una iniziativa sociale, politica e culturale che conquisti il consenso su una diversa nozione di benessere e che costringa la politica, *le politiche*, a indirizzare non solo in modo diverso lo sviluppo, ma anche ad accettare le forme e i modi nuovi per misurarlo, sulla base di un ampio consenso costruito nell'arena politica. Tanto più un sistema di indicatori sarà legittimato, «adatto allo scopo» e incentivante, tanto maggiore sarà il ruolo che esso assumerà nei processi decisionali (Scrivens e Iasiello, 2010).

In questo contesto, è sicuramente interessante un approfondimento del dibattito teorico e metodologico, e quindi tecnico/statistico, sulla scelta, la ponderatezza e l'applicazione degli indicatori ma, per evitare che tutto si riduca ad un esercizio accademico, la finale «prova del budino» sta nelle politiche, nelle misure legislative ed economiche, nei provvedimenti amministrativi. Da questo punto di vista, anche la questione della dimensione soggettiva (cioè della percezione) degli indicatori ha un'importanza sicuramente da prendere in considerazione, come ricorda anche la Commissione Stiglitz, ma è relativa, e, comunque non decisiva. La sfera della soggettività e della percezione singola o dei singoli può essere considerata importante (la percezione soggettiva del benessere è un importante campo di ricerca, come sottolineato anche dal lavoro passato in Italia dell'Isae, Istituto di studi e analisi economica) e può dar vita ad «indicatori di felicità» che tengono conto di una dimensione soggettiva. Gli «indicatori di felicità» subiscono una sorta di *contradictio in adiecto* volendo misurare ciò che è difficilmente misurabile (che non ha *valore*, ma è semplicemente un *bene*) e perciò si dimostrano magari validi, ma sostanzialmente incontrovertibili e dunque fallaci e inservibili per le *politiche*, di cui parliamo in questo saggio. Il problema però rimane sul tappeto per la politica, che ha il compito di costruire politiche pubbliche sulla base di un consenso collettivo e sulla condivisione, in qualche modo verificata e con-

trovertibile, di bisogni e priorità sociali. *Benessere* è un concetto più rigoroso e misurabile di *felicità*, così come la dimensione oggettiva permette politiche concrete mentre quella soggettiva (o percepita) solo una comprensione sociologica (comunque utile). Gli aspetti quantitativi e qualitativi non vanno disgiunti, ma integrati in una visione complessa e comunque verificabile. In sostanza, dunque, gli indicatori di benessere acquistano pregnanza e spessore quando, grazie al consenso che acquistano nella società civile e nella politica, quindi legittimati, diventano leggi e provvedimenti amministrativi, quando costituiscono vincoli e criteri per le politiche da adottare, quando sono elementi fondamentali nel disegno delle politiche finanziarie e di bilancio. Se non sono questo, diventano puro esercizio accademico, operazioni più o meno velate di marketing sociale ed economico, cortina fumogena e dolciastre pozioni economiche e statistiche per indorare pillole indigeste ancora a base di Pil *et similia*. Affinché non ci si faccia troppo anestetizzare dalla moda degli indicatori è determinante che il discorso su di essi sia legato all'affermazione di un diverso modello di sviluppo fondato su altre basi (sostenibilità ambientale e qualità sociale) e con altri obiettivi (diritti, benessere diffuso, riduzione delle disuguaglianze, eccetera). Se gli indicatori di benessere riusciranno ad affermarsi con pari dignità rispetto a quelli macro-economici, si sarà già dentro un nuovo modello di sviluppo. Gli indicatori sono dunque una sorta di *narrazione*, economica, statistica, di un nuovo contesto sociale ed economico di cui sono anticipazione e stimolo, ma anche inevitabile specchio.

4. *Quattro proposte*

Fatte queste premesse riprendiamo nel saggio alcune delle proposte già formulate dal tavolo di lavoro *Benessere e sostenibilità* avviato dalla campagna «Sbilanciamoci!» nel 2010 e che ha coinvolto decine di università, centri di ricerca, organizzazioni non-profit, enti locali (Sbilanciamoci!, 2010a). Vi è qui una prima indicazione: la «costruzione partecipata degli indicatori» come fondamentale metodologia di una ragionevole approssimazione dell'obiettivo di politiche di *well-being* avvalorate, stimolate e valutate da indicatori ad esse corrispondenti. Se ci è precluso il campo dell'oggettività scientifica dei criteri della scelta, quello invece del consenso rispetto alle selezioni di indicatori che siano generalmente accettati e condivisi è un obiettivo alla portata, e ri-

RPS

Giulio Marco, Anna Villa

chiama il concetto di legittimità che rappresenta uno dei tre requisiti che traducono l'adozione di indicatori in processi decisionali.

Affinché l'uso degli indicatori sociali e ambientali nelle politiche pubbliche si traduca in concreti impegni che possono essere presi a livello istituzionale e amministrativo, è necessario che si avvii un processo culturale e politico. Il passaggio da una discussione prettamente tecnica ad un'azione di natura politico-culturale che abbia efficacia sulle scelte istituzionali, normative ed economiche, richiede la costruzione di luoghi di confronto e discussione. Tali spazi sono necessari per arrivare a definire le priorità in un'ottica partecipativa e per cercare di ottenere un maggiore impegno da parte delle istituzioni affinché le politiche, guidate da indicatori diversi, si prefiggano obiettivi diversi. In questo senso sarebbe importante che le politiche e le istituzioni italiane recepissero i quattro obiettivi riportati di seguito.

4.1 Partire dalle indicazioni della «Commissione Stiglitz»

Sarebbe necessario raccogliere le indicazioni formulate dalla Commissione Stiglitz, promossa dal Presidente Sarkozy, cui hanno partecipato numerosi studiosi come lo stesso J. Stiglitz, J.P. Fitoussi e A. Sen. Si tratta di un primo passo fondamentale in questa direzione. In questo senso è necessario «enfaticamente gli aggregati di contabilità nazionale diversi dal Pil che possano meglio descrivere l'efficacia del sistema economico di generare benessere». Bisognerebbe innanzitutto misurare il reddito nazionale netto disponibile piuttosto che la crescita della produzione. E poi, come dice il documento *Benessere e sostenibilità*, sarebbe necessario, tra le altre cose: migliorare la misurazione dei servizi, rivedere il concetto di spese difensive, utilizzare il reddito e il consumo mediano nonché la ricchezza mediana per catturare gli aspetti di distribuzione tra le persone o le famiglie¹.

Tutto ciò può essere tradotto nei documenti e nelle norme, negli atti amministrativi che sovrintendono le scelte in materia di politica economica e finanziaria. I tempi sono maturi affinché la misurazione del benessere avvenga in una cornice di sostenibilità e questa ha bisogno di indicatori in grado di osservare la relazione del sistema antropico con l'ambiente nella sua complessità. Il sistema di monitoraggio deve avvalersi dei numerosi strumenti avanzati attualmente disponibili per

¹ Per la lista completa si rimanda al documento *Benessere e sostenibilità* (Sbilanciamoci!, 2010a).

la valutazione fisica e monetaria della pressione sull'ambiente. Tra gli altri suggeriamo l'adozione di indicatori di *decoupling, human appropriation* (Hap), flussi di materia ed energia, Leac (*land ecosystem account*) e impronta idrica. Le raccomandazioni prodotte dalla Commissione dovrebbero essere prese in considerazione per la costruzione delle politiche e per l'analisi sul benessere in Italia. Un segnale importante in questa direzione già viene dalla *Relazione unica sull'economia e finanza pubblica* presentata per il 2010. Nel documento – per la prima volta – il Governo dedica uno spazio al dibattito sui limiti e alternative al Pil e annuncia l'impegno di provvedere nei documenti ufficiali di programmazione a una integrazione delle tradizionali statistiche con nuove misure che vanno oltre il Pil. È importante che tale impegno venga perseguito con continuità.

RPS

Giulio Marco, Anna Villa

4.2 Il patto di stabilità economico, sociale e ambientale

Sarebbe importante che l'Italia si dotasse di un «patto di stabilità economico, sociale e ambientale» fondato su parametri di sostenibilità sociale e ambientale. Questo costituisce una strategia fondamentale per un nuovo modello di sviluppo legato al perseguimento di obiettivi di benessere. Passare da un «patto di stabilità economico e monetario» a un «patto di stabilità economico, sociale e ambientale» rappresenterebbe un significativo salto di paradigma. Ecco cinque aree di intervento dove introdurre indicatori chiari e verificabili:

1. *Ambiente*: obiettivi previsti nel programma 20-20-20 dell'Unione europea;
2. *Lavoro, istruzione e inclusione sociale*: obiettivi dettati dalla Strategia di Lisbona e dalla prospettiva Europa 2020;
3. *Welfare*: definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (ai sensi dell'art. 117, lett. *m*) della Costituzione), individuazione di indicatori per misurarli, fissazione di target e loro continuo monitoraggio;
4. *Genere*: obiettivi strategici dell'Unione europea sulla base della Conferenza di Pechino compresi i bilanci di genere il riconoscimento del lavoro non pagato al benessere e alla sostenibilità sociale;
5. *Politica estera*: rispetto degli impegni internazionali e in particolare degli Obiettivi di sviluppo del millennio (Ob. 8).

Emergerebbero in questo modo sia una visione «multidimensionale» del benessere sia un concetto di «stabilità» e di sicurezza pluriversa, ar-

ricchite da una consapevolezza diversa delle priorità sociali, economiche e ambientali. Si tratta di indicatori che segnalano un cambiamento di prospettiva politica rispetto ad altri «patti di stabilità» che negli anni hanno indirizzato le politiche e le risorse. Patti di fondamentale importanza che hanno vincolato il livello di deficit e di debito di uno Stato o, a livello interno, delle autonomie locali, ma che in sostanza sono stati tradotti in un contenimento e riduzione della spesa pubblica. La stabilità finanziaria e monetaria diventa in questo nuovo paradigma anche stabilità (intesa come benessere) sociale, ecologica, civile. E se non bisogna necessariamente introdurre vincoli e sanzioni (come a livello europeo), servono trasparenza, valutazione e *accountability* rispetto ai target definiti, gli impegni presi e i risultati raggiunti. Il controllo dell'opinione pubblica e della società civile è ovviamente fondamentale.

Inoltre, questi indicatori avrebbero bisogno anche di un quadro di sotto-indicatori derivanti dalla necessità di una raffigurazione migliore della complessità che queste macroaree evidenziano ma anche per dar meglio conto della evidente eterogeneità del nostro territorio, prevedendo anche degli indicatori sub-nazionali che tengano conto di queste differenze. Ciò anche alla luce dei provvedimenti sul federalismo fiscale attualmente in discussione e delle sperequazioni che con tutta probabilità si produrranno in termini di risorse pubbliche disponibili, servizi realizzati ed erogati, livelli di povertà e disoccupazioni esistenti.

4.3 *La programmazione economica: nuovi indicatori*

Nelle fasi di programmazione gli unici indicatori presi in considerazione in Italia sono quelli macro-economici: quelli sociali e ambientali non ci sono o restano a margine, e comunque non influiscono sulle politiche e sulla valutazione degli orientamenti e nella formulazione delle previsioni. Così non è sempre in Europa, dove, sia in ambito comunitario sia all'interno dei singoli paesi, la multidimensionalità degli indicatori è valutata nella sua complessità. Ricordiamo i set di indicatori considerati dai Nap dell'Unione europea, i Piani nazionali d'azione. Ricordiamo altresì il Dpef francese (*Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques*) che definisce, per ogni area d'intervento dello Stato, missioni, programmi e obiettivi, e per ciascuno uno o più indicatori per monitorare il fenomeno. Questa maggiore completezza di informazione, a volte, si riflette in una considerevole mole di indicatori specifici.

Anche l'Italia ha intrapreso un percorso che va in questa direzione nell'ambito del processo di riforma della contabilità pubblica il cui ultimo atto è rappresentato dalla legge 196/2009 *Legge di contabilità e finanza pubblica*. Il bilancio dello Stato da alcuni anni già si articola secondo missioni e programmi di spesa che individuano le finalità cui sono destinate le risorse pubbliche; sia alle prime che ai secondi, nell'ambito delle note preliminari che accompagnano il bilancio dello Stato, sono associati obiettivi da raggiungere e uno o più indicatori finalizzati a verificare il conseguimento degli obiettivi. La legge 196/2009 tende a rafforzare questo sistema, anche nell'ottica di estenderlo in modo armonizzato a tutte le amministrazioni pubbliche.

Il problema è che la norma non viene attuata pienamente e vi sono numerose difficoltà nella sua applicazione: la sua piena realizzazione potrebbe favorire una efficace relazione tra obiettivi individuati e programmi di spesa, garantendo in tal modo sia un controllo sull'indirizzo e l'allocatione della spesa sia sulle priorità e la loro realizzazione. Ecco perché sarebbe necessario che i documenti di programmazione economica e di bilancio, così come riformati dalla recente legge 196/2009 (la *Relazione sull'economia e la finanza pubblica*, la *Decisione di finanza pubblica*, la *Legge di stabilità*, ecc.), si basassero sulla considerazione di un più completo set di informazioni e indicatori, rappresentativi di tutti gli aspetti del benessere, per la formulazione delle politiche, per indirizzare gli interventi economico-finanziari e per determinare obiettivi di breve, medio e lungo termine. Anche per quanto riguarda l'allocatione della spesa nel bilancio dello Stato occorre compiere tutti i passi necessari affinché gli indicatori siano effettivamente rappresentativi, in modo trasparente, del raggiungimento delle finalità ultime delle politiche e vengano utilizzati correntemente nel dibattito pubblico.

4.4 *Contabilità satellite*

Contabilità ambientale, bilancio sociale, bilancio di genere

Come ha ricordato il documento *Benessere e sostenibilità*, i conti satellite sono rilevanti per molti settori quali: la cultura, l'istruzione, la sanità, la protezione sociale, il turismo, la tutela ambientale, la ricerca e sviluppo (R&S), il trasporto. Nel 2003, ad esempio, è stata proposta una metodologia per costruire il conto satellite sulle famiglie. La progettazione di un conto satellite varia a seconda del settore che si intende analizzare. In molti conti satellite, il settore istituzionale delle famiglie

RPS

Giulio Marco, Anna Villa

(o degli individui) è il più importante utente/beneficiario. Pertanto può risultare utile effettuare un'ulteriore ripartizione delle famiglie in modo da poter disporre di elementi di valutazione per l'analisi economica e la politica sociale. A seconda dello scopo che si vuole raggiungere, diversi criteri possono essere utilizzati per analizzare in maniera più approfondita il settore istituzionale «famiglia», come ad esempio la dimensione del reddito, l'età, il sesso, l'ubicazione, la conoscenza del numero di persone coinvolte in ogni categoria, al fine di calcolare, ad esempio, il consumo mediano o il trasferimento, il numero di persone che si avvantaggia molto, poco o per niente di un servizio, e così via. Va inoltre evidenziato come la legge 196/2009 fornisca un quadro di riferimento normativo più ampio all'interno del quale trovano collocazione sistemi di contabilità e rendicontazione specifici, quali il bilancio ambientale, di genere e sociale. Infatti, nell'ambito della delega per l'armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche (art. 2), è prevista l'«adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satelliti». La piena attuazione di questo principio potrà assicurare, secondo modalità armonizzate per tutte le amministrazioni pubbliche, la possibilità di esporre, in modo integrato rispetto al bilancio di previsione e al conto consuntivo, informazioni che sono normalmente oggetto di documenti separati e indipendenti, spesso non tenuti in considerazione nel ciclo della programmazione economica e di bilancio. Tre sono le direttrici verso le quali sarebbe necessario incamminarsi: la contabilità ambientale, il bilancio di genere, il bilancio sociale. Nel caso della contabilità ambientale, sarebbe importante dare finalmente seguito al disegno di legge *Delega al Governo per l'istituzione di un sistema integrato di contabilità ambientale* presentato in Parlamento dal governo il 29 novembre 2007 (Ac 3276), frutto di un lungo lavoro di una commissione straordinaria costituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il governo era delegato ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi volti ad affiancare al conto economico dello Stato e a quello delle amministrazioni locali, un vero e proprio sistema di contabilità e bilancio ambientale obbligatorio per tutti i livelli di governo. Ciò è essenziale per assicurare conoscenza, trasparenza e responsabilità all'azione di governo rispetto ai principi dello sviluppo sostenibile. Per quanto riguarda il *gender budgeting* (bilancio di genere), esso costituisce l'attua-

zione di una politica economica basata sui principi del *mainstreaming*. Esso è quindi lo strumento col quale in Italia si possono valutare, specialmente in ambito pubblico, politiche di genere e azioni positive, tra loro strettamente collegate. In particolare è importante osservare come il bilancio di genere sia al tempo stesso uno strumento di verifica, ma anche di supporto per il confronto e la partecipazione e quindi per la programmazione delle attività. Il processo di programmazione dovrebbe essere rispondente ai criteri di efficacia, efficienza e trasparenza e condiviso con i principali interlocutori. I bilanci in un approccio orientato al benessere consentono di modificare lo schema macroeconomico che organizza il quadro di rendicontazione per mettere in luce in modo coerente le dimensioni del benessere, di donne e uomini, rispetto alle quali i governi locali assumono esplicite responsabilità nel disegnare e implementare le politiche in materia di accesso alle risorse, istruzione, salute, cura, mobilità, cultura, ecc. Infine, attraverso l'introduzione del bilancio sociale, si richiede un'analisi in grado di documentare i problemi e i progressi dell'Italia in ambiti diversi da quello prettamente economico ma altrettanto cruciali, restituendo una fotografia accurata sulla qualità sociale e ambientale del paese e verificando l'efficacia delle politiche rivolte ai diversi settori della popolazione (appare urgente, ad esempio, una maggiore attenzione alla condizione giovanile). Il bilancio sociale rappresenta uno strumento che, integrando la contabilità economica tradizionale, può costituire un supporto per scelte politiche consapevoli delle priorità sociali e ambientali che si trova ad affrontare il paese. Altrettanto importante è l'adozione del bilancio sociale a livello locale da parte di Comuni, Province e Regioni, enti locali, che in misura sempre maggiore stanno scoprendo l'importanza della rendicontazione sociale come mezzo per illustrare al meglio e in maniera trasparente ai cittadini la loro attività, i risultati conseguiti, le risorse impegnate e gli obiettivi raggiunti, sul modello di quello che hanno fatto altri paesi come la Nuova Zelanda negli anni scorsi e come già fanno molti nostri enti locali. Bilanci sociali e ambientali dovrebbero essere prodotti anche per il settore privato, come strumento essenziale per garantire la responsabilità delle imprese e per rendere l'intero sistema economico compatibile con gli obiettivi generali di benessere dei cittadini. Tale strumento dovrebbe essere reso obbligatorio almeno per le grandi imprese.

Alla luce delle proposte delineate il ruolo e l'attività del Sistan (Sistema statistico nazionale) e dell'Istat, che si trovano al vertice della piramide del sistema di produzione e diffusione delle informazioni, è fonda-

RPS

Giulio Marco, Anna Villa

mentale. In parte, c'è già una produzione di dati che va nella direzione della misurazione di fenomeni strettamente connessi al benessere. Nondimeno è importante rafforzare il ruolo di ricerca, elaborazione e produzione di dati che aiutino all'introduzione di «nuovi» indicatori di benessere sostenibile. La recente iniziativa dell'Istat volta a creare, insieme al Consiglio nazionale economia e lavoro (Cnel), un «gruppo di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana», che integri il Pil con indicatori di benessere equo e sostenibile, pone l'Italia nel gruppo di paesi (insieme a Francia, Germania, Regno Unito, Stati Uniti, Australia, Messico, Svizzera e Olanda) che si stanno muovendo, sulla scia delle indicazioni della Commissione Stiglitz, per promuovere un'idea e una misurazione dello sviluppo sulla base di fenomeni economici, sociali e ambientali. Tuttavia è altrettanto importante che l'Istat diffonda le informazioni relative ad aspetti sociali e ambientali con maggiore tempestività e frequenza per offrire maggiore sostegno al processo decisionale, rafforzi la produzione di indicatori sui servizi pubblici, incrementi la produzione di dati a livello sub-regionale.

Si tratta di iniziative dall'impatto importante nel far crescere, da una parte, una cultura diffusa e una consapevolezza della società civile sulla necessità dell'introduzione e sull'applicazione di indicatori di benessere (in questo senso il ruolo della comunicazione è strategico) e, dall'altra, di assicurare quell'autorevolezza scientifica di dati e metodologia che è assolutamente fondamentale quando si introducono novità così rilevanti nella misurazione del benessere, che sono strettamente connesse alla realizzazione di politiche pubbliche.

5. Conclusioni

Nel saggio si è inteso dare una piccola prova concreta di come i nuovi indicatori di benessere possano essere declinati in politiche pubbliche, ma prima ancora in strumenti di valutazione e orientamento delle stesse attraverso strumenti di carattere statistico, normativo e amministrativo. Tutto questo non venendo meno al rigore metodologico e scientifico, ma evidenziando come sia possibile, anche tecnicamente, misurare il benessere in un altro modo e così facendo offrire al policymaker lo strumento per scegliere i provvedimenti e le politiche da portare avanti, più rispondenti alle aspettative dell'opinione pubblica e alle priorità sociali, economiche e culturali del paese. Ci sono alcune strade che devono essere percorse insieme e in modo coordinato: la

crescita della consapevolezza di un concetto multidimensionale e non economicistico del benessere (tra la società civile, i policy-maker, gli economisti e gli statistici), la costruzione di strumenti normativi relativi alle decisioni di bilancio e di politica economica che siano coerenti con la crescita di questa cultura diffusa, la disponibilità di informazioni e dati metodologicamente accurati che siano una funzionante «cassetta degli attrezzi» per potere autorevolmente orientare e valutare le politiche pubbliche che vengono individuate. Non è un caso che la discussione sulla necessità di nuovi indicatori di benessere vada di pari passo con la riflessione critica su un modello di sviluppo che ha appiattito il benessere su una dimensione economicistica e sostanzialmente quantitativa, facendo emergere i temi della sostenibilità ambientale, della centralità dei beni comuni e relazionali, del ruolo delle *capabilities*, dell'importanza della dimensione umana e sociale dello sviluppo. Si tratta ora di far fare un passo avanti alla politica e alle politiche in una direzione diversa da quella del passato, utilizzando gli indicatori di benessere per designare uno scenario nuovo dell'economia e degli obiettivi di sviluppo di una società.

RPS

Giulio Marco, Anna Villa

Riferimenti bibliografici

- Bologna G. (a cura di), 2000, *Un'Italia capace di futuro*, Emi, Bologna.
- Boulanger P-M., 2007, *Political Uses of Social Indicators: Overview and Application to Sustainable Development Indicator*, «International Journal of Sustainable Development», vol. 10, n. 1/2, pp. 14-32.
- Carbonaro G., 1990, *Indicatori sintetici della povertà: quali usare e perché*, «Politica Economica», vol. 6, n. 1, pp. 9-29.
- Easterlin R.A., 1995, *Will Raising the Income of All Increase the Happiness of All?*, «Journal of Economic Behaviour & Organization», vol. 27 (1), pp. 35-47.
- Gadrey J. e Jany-Catrice F., 2005, *NO PIL! Contro la dittatura della ricchezza*, Castelvecchi, Roma.
- Galbraith J.K., 1959, *Economia e benessere*, Comunità, Milano.
- Georgescu-Roegen N., 2004, *Bioeconomia. Verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Giovannini E., 2004, *Towards a Quality Framework for Composite Indicators*, Oecd, disponibile al sito web: www.oecd.org
- Krugman P., 1994, *L'incanto del benessere*, Garzanti, Milano.
- Latouche S., 2004, *Standard di vita*, in Sachs W. (a cura di), *Dizionario dello sviluppo*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

- Ostrom E., 2003, *The Commons in the New Millennium. Challenges and Adaption*, The Mit Press, Cambridge (Mass.)
- Rahnema M. e Robert J. , 2010, *La potenza dei poveri*, Jaca Book, Milano.
- Sachs W. (a cura di), 2004, *Dizionario dello sviluppo*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Saisana M. e Tarantola S. (a cura di), 2002, *State-of-the-art Report on Current Methodologies and Practices for Composite Indicator Development*, Joint Research Centre of the European Commission, Eur 20408 En.
- Sbilanciamoci!, 2010a, *Benessere e sostenibilità*, disponibile al sito web: www.sbilanciamoci.org.
- Sbilanciamoci!, 2010b, *Come si vive in Italia. Indice di qualità Regionale dello Sviluppo*, Roma.
- Scrivens K. e Iasiello B., 2010, *Indicators of «Societal Progress»: Lessons from International Experiences*, Oecd Statistics Working Papers n. 2010/4, Oecd Publishing, Parigi, Doi 10.1787/5km4k7mq49jg-en.
- Sen A., 1993, *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, a cura di L. Piatti, Marsilio, Padova.
- Sharpe A., 2004, *Literature Review of Frameworks of Macro-indicators*, Center for the Study on Living Standard, Ottawa.
- Social Watch, 2010, *Basic Capabilities Index 2010 - Slowing down*, disponibile al sito web: www.socialwatch.org.
- Stiglitz J., Sen A. e Fitoussi J.-P., 2010, *Mis-Measuring Our Lives. Why Gdp Doesn't Add Up*, The New Press, New York.
- Undp - United Nation Development Programme, 2010, *Human Development Report 2010 - The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, Rosenberg & Selliers, Milano.
- Wwf, 2010 *Living Planet Report*, disponibile al sito web: wwf.panda.org/Ipr/.