# indice

RPS

*Nota del Direttore* 7

**Sul valore della prevenzione. Riflessioni e proposte**

*Claus Offe* 13
Progressi nella concezione di progresso?

*Ian Gough, James Meadowcroft* 29
Decarbonising the Welfare State

**Sviluppi nella misurazione del benessere: criteri e processi**

*Enrico Giovannini, Tommaso Rondinella* 55
Italia. Misurare il benessere
equo e sostenibile: la produzione dell'Istat

*Gilda Farrell, Samuel Thirion* 79
Il confronto tra i cittadini come condizione
e misura di progresso e coesione sociale.
L'esperienza del Consiglio d'Europa

*Giulio Marcon, Anna Villa* 99
Indicatori di benessere e politiche pubbliche:
quattro proposte

DISCUSSIONE 115
La statistica sempre più oltre il Pil.
La politica seguirà?
*Aldo Femia*

**Dimensioni del benessere sociale: cosa conta, come misurare**

*Carlo Carraro, Caterina Cruciani, Elisa Lanzi, Ramiro Parrado* 135
Il Feem Si. Un indicatore comparativo per lo sviluppo sostenibile

*Florence Jany-Catrice* 155
La salute sociale e i suoi indicatori. Una rassegna di esperienze

*Serena Rugiero* 175
Energia e sostenibilità ambientale come fattori del benessere. Un'analisi dei principali indicatori

*Tommaso Rondinella, Elisabetta Segre, Duccio Zola* 199
L'indicatore di Qualità regionale dello sviluppo italiano (Quars) e altri casi studio internazionali

**Esperienze**

*Tindara Addabbo, Francesca Corrado, Antonella Picchio* 221
Dalla misurazione del ben-essere alla valutazione di genere delle politiche pubbliche secondo l'approccio delle capacità

*Rita Campi, Maurizio Bonati* 235
Sviluppare la salute (per tutti) oltre il Pil

**Rubriche**

SCAFFALE 253
Rileggere Giorgio Ruffolo
*(a cura della redazione)*

STRUMENTI 263
Dalla crescita economica al progresso sociale: una traiettoria complessa
*Stefano Palmieri*

SEGNALAZIONE 281

Oltre il Pil, un'altra economia. Nuovi indicatori per una società del benessere
*R.B.*

DOCUMENTAZIONE 285

Verso un piano sostenibile per l'occupazione per l'Italia e per l'Europa
*Guglielmo Epifani, Jeremy Rifkin*

OSSERVATORIO EUROPA 289

*Ose - European social observatory* con *Osservatorio europeo Inca - Bruxelles*
Nota periodica di informazione sulle principali notizie relative all'azione sociale della Ue

**Fuori dal tema**

*Enrica Aureli, Isabella Siciliani* 307
Leggere l'Europa attraverso indicatori armonizzati

*Raffaele Tangorra* 355
Lisbona, metodo aperto di coordinamento, Eu2020: dieci anni di indicatori sociali nell'Unione europea

*Gli autori* 353

*English abstracts* 359

*Call for paper* 369

# Nota del Direttore



Come si può leggere in più parti nel fascicolo, le questioni connesse alla ridefinizione di ciò che intendiamo per progresso e per benessere sociale e di quali indicatori adottare per misurare lo sviluppo equo e sostenibile non sono recenti. Esse cominciano ad essere poste negli anni '60 e fin da allora videro, fra i primi, l'elaborazione di indicatori di carattere sociale in funzione alternativa o integrativa del Pil in quanto misura unica – e perciò parziale e fallace – di benessere.

Nonostante ciò, a lungo si è continuato tanto a sottostimare la dimensione degli effetti negativi della produzione a mezzo di carbonio e di altre sostanze inquinanti o pericolose per l'ambiente e per la salute, quanto a sopravvalutare la capacità della crescita economica di creare lavoro e ricchezza per tutti.

Difficile dunque prevedere se oggi le nostre società – sfidate dagli enormi disastri e sconvolgimenti ecologici e sociali degli ultimi anni e mesi e sostenute da un'inedita dedizione della ricerca a questi temi – saranno finalmente in grado di accogliere la prospettiva della necessaria riconsiderazione, sul piano operativo, del modello di sviluppo in essere.

Mai infatti come di recente l'attenzione di studiosi e ricercatori è stata attratta da questi temi, e sembra verosimile ritenere che ciò sia dovuto non soltanto alla pure progressiva e sempre più drammatica evidenza degli effetti devastanti del progresso inteso esclusivamente e semplicisticamente come sinonimo di crescita economica. Una capacità tutt'altro che illimitata ed indolore, rispetto alla quale la necessità di altri parametri di valutazione del progresso e del benessere ha trovato – insieme ad altri importanti studi elaborati in particolare dall'Ocse e dalla Ue – una risposta di grande articolazione e risonanza nel lavoro prodotto nel 2009 dalla Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi. In effetti, le indicazioni raccolte in quell'ormai notorio Rapporto hanno catalizzato l'attenzione dei media e raccolto l'interesse delle più importanti istituzioni e agenzie nazionali e transnazionali preposte all'orientamento e alla ricerca sui temi della ridefinizione del benessere oltre il Pil e dei criteri, metodi e processi utili alla sua nuova misurazione. Da allora ad oggi la già storica e ampia sperimentazione in numerose realtà locali di

indicatori volti alla misurazione di dimensioni diverse, perlopiù di carattere ambientale e sociale, capaci di integrare la sola (e in qualche misura «perversa») dimensione della crescita economica misurata tramite l'indicatore unico del Pil, si è probabilmente ancor più sviluppata, o in ogni caso gode di una maggiore visibilità. Non è chiaro, anche stando alle considerazioni di alcuni degli autori del fascicolo, se una tale fertilità gioverà alla causa del superamento del Pil, o se non piuttosto paradossalmente ne esalterà – a dispetto della sua criticata grossolanità – l'aspetto di convenienza, proprio in quanto indicatore unico, facilmente applicabile e comunicabile nel discorso pubblico. La politica, cui spetterebbe discriminare e decidere – a parte alcune episodiche rinunce a scorciatoie dettate dalla crescita economica di fronte ai più tragici avvenimenti – sembra in gran parte limitarsi ad osservare. C'è da dire (ma non è la stessa cosa) che alcuni dei processi di analisi in corso da parte delle istituzioni preposte all'identificazione dei nuovi indicatori, considerando che la valutazione del benessere di tutti non possa prescindere dalla percezione e dalla valutazione delle popolazioni, sono oggi in parte strutturati intorno a pratiche organizzate di consultazione dei soggetti socialmente più rappresentativi tanto del lavoro quanto di altre aree della società o a pratiche di ascolto diretto della cittadinanza (Consiglio d'Europa, Istat con Cnel).

Il fascicolo è come sempre strutturato per sezioni. In esse si è cercato di delineare e ricomprendere quelle che al momento sembrano essere le dimensioni problematiche e interpretative più significative inerenti all'argomento. C'è una dimensione essenziale che riguarda le concezioni e gli orientamenti (compresi alcuni necessari quanto possibili sviluppi di ruolo del welfare state) da sottoporre a urgente e revisione critica che nel fascicolo è affidata ai due saggi di apertura, di Claus Offe e di Ian Gough e James Meadowcroft. Seguono le tre sezioni dedicate alle dimensioni della misurazione. La prima di queste è soprattutto riferita ai processi e alle opzioni delle agenzie pubbliche, la seconda alle proposte ed analisi di indicatori, la terza all'esposizione di casi di applicazione di nuovi indicatori – nello specifico riferiti alla dimensione di genere e alla salute per tutti. Le rubriche, infine, sono in larga misura dedicate al tema e sottolineano il percorso storico di critica del Pil fino alla recentissima sottoscrizione da parte di Guglielmo Epifani e Jeremy Rifkin, per conto delle rispettive associazioni da essi presiedute, di un Piano per lo sviluppo sostenibile.

Ad arricchire la riflessione sugli indicatori, la sezione «fuori dal tema» di questo fascicolo ospita due importanti contributi, dedicati in altra

prospettiva al medesimo argomento. In entrambi questi saggi l'attenzione va agli indicatori europei relativi soprattutto al fenomeno dell'esclusione sociale: Aureli e Siciliani ne svolgono un approfondito esame nell'ottica del processo di armonizzazione avvenuto in ambito Ue, mentre Tangorra ne analizza l'utilizzo in una prima fase nel quadro della Strategia europea di Lisbona e quello che in prospettiva ne verrà fatto nell'ambito dell'Agenda europea 2020.

Si segnala inoltre in conclusione che a partire da questo fascicolo prende avvio la pubblicazione regolare dell'Osservatorio Europa, curato dall'Ose con la collaborazione dell'Osservatorio Inca di Bruxelles e dedicato all'illustrazione e all'analisi dell'azione sociale della Ue e del dibattito politico, sociale, sindacale e istituzionale europeo avvenuti nell'ultimo trimestre. Grazie anche alla dovizia di riferimenti sitografici, si tratta di un'importante opportunità di aggiornamento ed approfondimento che Rps è lieta di poter offrire ai suoi lettori.

*Maria Luisa Mirabile*

# Sul valore della prevenzione. Riflessioni e proposte

# Progressi nella concezione di progresso?

**Claus Offe**

RPS

*L'articolo muove dall'interrogativo di ciò che oggi (semmai qualcosa) si può intendere per «progresso» politico. Dopo una prima parte dedicata alle caratteristiche-chiave dell'idea, moderna e secolare, di progresso e ai dilemmi contemporanei delle prospettive «progressiste», l'autore si sofferma su tre temi: i costi del progresso, l'ipocrisia e il deficit di credibilità di molte delle attuali rivendicazioni normative, il cinismo e il fatalismo politico che ne risultano. Le conclusioni del saggio sono dedicate alla declinazione di quella che secondo l'autore potrebbe essere un'alternativa progressista, che oggi dovrebbe basarsi su un concetto difensivo e preventivo di progresso. Dunque sul rafforzamento delle capacità collettive di prevenire le catastrofi e il regresso della civiltà e su un nuovo concetto di progresso «netto», capace di considerare gli effetti secondari e i costi (nel senso più ampio del termine) del progresso «lordo».*

## *1. Introduzione*[*]

Che cosa significa «progresso» nell'uso linguistico quotidiano? Fa progressi chi si riprende da una malattia, o chi si prepara per un esame. Fa progressi un'impresa che incrementa la sua quota di mercato, e un nuovo software per computer può rappresentare un progresso rispetto alla versione precedente. Un progresso si può avere anche in un'impresa militare, se conduce alla sconfitta delle forze nemiche. Questi usi dell'espressione, banali o basati sulla teoria dell'agire, sono onnipresenti, e corrispondono all'idea di «compiere passi in una determinata direzione» con successo, mentre sono indifferenti gli obiettivi perseguiti, i passi intrapresi e chi li compie. L'osservatore assume la prospettiva degli attori, quali che siano. Questo modo, nebuloso e inflattivo, di parlare del progresso è del tutto inutilizzabile in contesti politici.

[*] Una versione di questo saggio è stata presentata come lecture introduttiva al Seminario del Centro italo-tedesco Villa Vigoni «Social Reporting in Europe 2011: Measuring and Monitoring Social Progress in European Societies - Is Life Still Getting Better?» (Villa Vigoni, 9-11 marzo 2011).

## *2. Sulla definizione politica di progresso*

I discorsi sul progresso politico o sulla politica «progressista», invece, collegano tre concetti centrali (cfr. Sztompka, 1990). Progresso è, in primo luogo, il risultato di sforzi *collettivi* e *intenzionali guidati dalla razionalità*. «Noi» siamo concordi in ciò che vogliamo e tentiamo di raggiungerlo attraverso sforzi coordinati. Progresso *non* è, in altri termini, il risultato evoluzionistico di un'evoluzione cieca, le cui forze motrici sono il mercato, lo sviluppo tecnico o una razionalizzazione sociale universale (Weber). Una visione evoluzionistica del mutamento sociale – che si tratti di teorie sociologiche di modernizzazione o di dottrine delle «leggi obiettive del moto» del capitalismo (Kautsky) – offre alla categoria progresso, nel migliore dei casi, uno spazio limitato. Diversamente da queste concezioni di un mutamento che si compie in modo evoluzionistico, le prospettive «progressiste» intendono il cambiamento come qualcosa che viene accelerato intenzionalmente da forze sociali. Il loro impegno politico conduce in conclusione a una *legislazione* che scaturisce da uno scambio libero di argomenti e dichiarazioni di interessi. Così inteso, il progresso è la proclamazione di *diritti* e l'imporsi efficace di questi diritti, che autorizzano misure, programmi e nuove istituzioni politiche. I legislatori progressisti e le forze sociali che li appoggiano pensano la società secondo la logica della differenziazione – del distinguere tra le cose come *sono* e una condizione che *deve* e *può* essere creata combattendo per ottenere mutamenti. Ne consegue che i progressi avvengono in uno *Stato* che legifera e che esegue le leggi; solo lo Stato, in quanto organo di decisione ed esecuzione di una comunità politica, può in ultima istanza implementare progressi. (Questo implica che l'indebolimento o il crollo della capacità di agire di uno Stato inficia in modo determinante la possibilità di progresso.)

In secondo luogo, il progresso consiste nella *liberazione* (o «emancipazione») di collettivi sociali (che siano cittadini, classi, nazioni, minoranze, fasce di reddito o addirittura l'umanità intera); ed è indifferente che si tratti della liberazione *da* miseria, ignoranza, relazioni di potere di sfruttamento e terrore, o invece della libertà di questi collettivi *di* essere autonomi, di governare se stessi, senza essere dipendenti o controllati da altri. La libertà che risulta da questa liberazione vale in ugual misura per tutti gli appartenenti alla comunità politica; solo quando il criterio della liberazione uguale è soddisfatto, si può garantire che un atto di liberazione non diventi il semplice *privilegio* di deter-

minati gruppi sociali. In questa prospettiva, l'uguaglianza della possibilità di godere di libertà è meramente un mezzo per far sì che la libertà possa affermarsi e universalizzarsi, non rappresenta un fine in sé o addirittura una sua rivale.

In terzo luogo, i mutamenti progressisti sono essenzialmente *conquistati con la lotta*. La costellazione tipica delle forze in gioco è che nel ruolo di avversari del mutamento progressista agiscono tanto coloro che vi si oppongono (i «conservatori») quanto coloro che si sforzano attivamente di annullare mutamenti già conseguiti (i «reazionari»). Il progresso è *dispendioso* e comporta *conflitti sociali* tra i fautori del progresso e coloro che, a torto o a ragione, contano sul fatto che ne sopporteranno i costi in forma di perdita di privilegi (Shils, 1981). Gli avversari reazionari del mutamento progressista di liberazione passano a demonizzarlo in quanto forza distruttrice, controproducente e fatale, che minaccia la tradizione, l'ordine sociale o addirittura gli interessi («correttamente intesi») dei sostenitori del progresso (Hirschman, 1991). Il progresso si realizzerà solo nella misura in cui quei conflitti possono essere superati, affrontati attraverso l'opera di istituzioni e procedure democratiche e così, infine, ricomposti.

## *3. Contraddizioni inerenti all'idea tradizionale di progresso*

Quella di progresso è un'idea moderna e secolare; prima del XVIII secolo era quasi del tutto sconosciuta. Prima c'erano da una parte visioni utopiche, dall'altra le concezioni secondo cui Dio salverà le nostre anime secondo la sua volontà, che è imperscrutabile per la comprensione, la ragione e l'intenzione umane.

Dietro i dibattiti che da qualche tempo vertono sul concetto di progresso (sociale, economico e politico; cfr. Cramme e Jaroba, 2009) sta la circostanza, ampiamente condivisa, che ai criteri di progresso quasi universalmente accettati e istituzionalizzati (o ai criteri del percorso di avvicinamento a una «buona» società) come si sono affermati nella seconda metà del XX secolo vanno contrapposti tre *dubbi* intercorrelati. In primo luogo, almeno alcuni di questi criteri sono considerati come semplicemente male indirizzati e non validi dal punto di vista normativo, perché i costi che la loro applicazione comporta e le loro imprevedibili conseguenze colpiscono non solo gli avversari del progresso, ma anche i suoi presunti fruitori (Bloch, 1956). Alcune concezioni di progresso sono divenute inequivocabilmente obsolete o almeno pro-

fondamente discusse. Lo sviluppo dell'energia nucleare per scopi civili e la disponibilità a fidarsi della sua sicurezza ne è un esempio. Il primo dilemma del progresso consiste dunque nel fatto che noi continuiamo a fare cose di cui è evidente che in futuro, a posteriori, ci dovremo pentire – e questo tanto sul piano tecnico-materiale quanto su quello della prospettiva morale. Se continuiamo ad applicare simili criteri obsoleti, continueremo a fare cose che in coscienza non possiamo fare, cioè che non possiamo fare con un giudizio imparziale sulle conseguenze prevedibili del nostro agire. In secondo luogo, e viceversa: noi manchiamo di fare cose che potremmo e dovremmo senz'altro fare secondo criteri di progresso ancora del tutto validi. Le società e i loro sistemi istituzionali si astengono in modo massiccio dal seguire questi criteri. Non ci riesce di realizzare cose che non solo rientrano nell'ambito delle nostre possibilità di agire, ma che continuiamo abitualmente a decantare come normativamente desiderabili e necessarie. Un esempio evidente è l'eliminazione della fame e della povertà estrema, o lo sradicamento di malattie facili da combattere. In questi casi, e in altri simili (cfr. gli obiettivi del millennio solennemente dichiarati dalle Nazioni unite), mancano iniziativa e capacità d'imporsi (leggi: disponibilità a pagare), mentre le migliori intenzioni vengono dichiarate universalmente e incessantemente. Anche le forze «progressiste» tradiscono e compromettono gli intenti normativi in nome dei quali apparentemente agiscono.

Va aggiunto ancora un terzo dilemma: molti abitanti di società modernizzate dell'Ocse, paralizzati dalle due contraddizioni di cui si è detto, hanno ampiamente rinunciato all'idea di progresso, e l'hanno fatta oggetto di considerazioni ciniche. Così, livellano la differenza tra le circostanze quali sono e le circostanze (più auspicabili) che dovrebbero e potrebbero essere. A questa differenza positiva si è sostituita tutt'al più la differenza negativa e ansiogena tra normalità vissuta da una parte e visioni terrificanti da mettere in scena a piacimento (dal «terrorismo» sulla perdita di posti di lavoro allo scippo). Il senso della differenza positiva – il pensiero «un altro mondo è possibile» – è stato fondamentale per le forze tanto del liberalismo politico quanto del socialismo (ed è ancora oggi parola d'ordine di movimenti di protesta globali come il *socialforum* mondiale). In effetti, se si mettesse in discussione una simile differenza positiva, la stessa idea di democrazia sarebbe un'arma spuntata. L'idea di progresso, che presuppone la possibilità di questa differenza, sembra oggi aver lasciato il campo al sentimento postmoderno di *indifferenza* e fatalismo – un modo di ve-

dere in conseguenza del quale dobbiamo accettare le cose che, per la loro complessità e interdipendenza, non possono comunque essere cambiate, e secondo cui la storia è arrivata al capolinea.

Una prospettiva simile è manifestamente adottata anche da gran parte delle élite politiche e dalle loro politiche di governo. Il loro focus non sta sugli obiettivi «progressisti» auspicabili e augurabili; sta sulla questione di come si possano superare disturbi manifesti e allontanare sviluppi catastrofici, insieme con la paura da essi provocata. Le banche devono essere salvate, le industrie automobilistiche e le catene di commercio al minuto tenute a galla, le regioni devono essere protette dalle catastrofi naturali e interi Stati, con i loro sistemi fiscali e monetari, preservati dal collasso. L'integrazione politica, che ora non può più essere raggiunta attraverso la capacità dimostrata dei governi di volgere le cose al meglio, deve essere invece prodotta attraverso una «politica della paura», che incanala i timori della popolazione verso determinati pericoli e le inculca la convinzione che non ci sia «alcuna alternativa» se non quella di lasciar mano libera ai vigili del fuoco (o all'esercito, alla banca centrale, al governo con i suoi servizi segreti, ecc.). Il terrore ubiquitario insegna un autoritarismo de-politicizzato: dove non ci sono comunque alternative, non si devono ostacolare gli esperti nel gestire le situazioni d'emergenza; di fronte all'urgenza dei loro compiti, obiezioni e considerazioni normative sono di per sé escluse. Tale urgenza (reale o solo messa in scena) è idonea a sconvolgere tutti i meccanismi di responsabilità democratica di governo.

Le domande che andrebbero poste in questa situazione sono ovvie. Che cosa è, esattamente, che si deve salvare? Vale la pena? Perché i governi hanno mancato di evitare, con strategie alternative di prevenzione, una situazione in cui veramente non ci sono più alternative? Chi sostiene i costi diretti e quelli di opportunità delle operazioni di salvataggio? Come possiamo assicurarci che il ripristino di condizioni «normali» non conduca a una rinnovata autorizzazione di attori «sistemicamente rilevanti» a scatenare la prossima valanga di emergenze? Finché domande di questo genere non saranno state poste e dibattute, e non sarà stata data una risposta compatibile con i princìpi democratici, non ci resta che la prospettiva di dover essere salvati, in realtà, dal distratto attivismo degli esperti di salvataggio.

È a questo tipo di domande che la politica «progressista» dovrebbe offrire risposte. Ci si può riuscire soltanto se smettiamo di orientarci al modello concettuale della *freccia*, che mostra la direzione di un futuro migliore e indica un cammino sul quale avanzare attraverso crescita

economica, piena occupazione, innovazione tecnica e politica estensiva di sicurezza militare. La freccia direzionale andrebbe sostituita da un altro segnale stradale: lo *stop*. Non indica una direzione, ma ci protegge dalle minacce a situazioni e condizioni importanti dal punto di vista normativo, delle quali già godiamo. Il fatto che la generazione che diventerà adulta nel primo decennio del nuovo secolo *non* avrà una vita, dal punto di vista materiale, migliore di quella dei suoi genitori, è una parte diffusa (anche se ampiamente sottaciuta) del nostro sapere quotidiano – e questa è probabilmente una interruzione di tendenza rispetto alle aspettative e alle esperienze di molte generazioni precedenti. Per gli appartenenti a questa generazione, «progresso» non può significare «avanzamento» individuale o «avanzamento» collettivo. Dal loro punto di vista, si ha già un «progresso» se è possibile, con una certa affidabilità, escludere regressi, e se si può garantire una piattaforma data di diritti e risorse, renderla *durevole* e sottrarla all'area pericolosa e ubiquitaria delle ricadute.
Si esaminerà ora più da vicino i tre punti menzionati prima: i costi del progresso, l'ipocrisia di molte delle nostre rivendicazioni normative, e il cinismo e il fatalismo politici che ne risultano.

1. La fine del socialismo di stato ha indubbiamente dimostrato che strategie supposte progressiste si possono rivelare alla fine regressive – e questo in una misura tale da far apparire irrilevante ciò che si è raggiunto, in confronto ai costi causati. Inebriati dalla propria ideologia progressista, i regimi socialisti si sono dimostrati incapaci anche solo di percepire il loro disastro – per non dire di venirne a capo nella pratica. Strategie apparentemente progressiste possono imporre ai membri di una società oneri e costrizioni che, nel nome di una liberazione *futura* (e per di più forse illusoria) tolgono loro i diritti e le libertà *attuali*. A causa di questa situazione contraddittoria, un regime «progressista» può diventare dipendente dalla repressione, che considera la condizione della sua sopravvivenza, mentre in realtà è la repressione, invece, a minarne la sopravvivenza. Il Muro di Berlino, e la sua caduta, sono stati un esempio estremo di questa dialettica della repressione. Oggi è del tutto inverosimile che i protagonisti di una qualsivoglia politica «progressista» rischino di dimenticare questa lezione in tempi brevi.
Nelle democrazie capitaliste si può osservare un modello approssimativamente analogo di auto-sovversione. Queste società hanno una contabilità istituzionalizzata, secondo la quale si misurano e confron-

tano «costi» e «benefici». Uno dei difetti seri di questo modello è il fatto che esso coglie le grandezze monetariamente quantificabili (come efficienza, crescita, concorrenzialità), mentre i costi «qualitativi» e gli effetti esterni (svilimento della forza lavoro, danni di lungo termine all'ambiente) non vengono registrati (Judt, 2009). Alcuni dei princìpi guida delle economie politiche occidentali – la dominanza di criteri come il progresso tecnico, l'efficienza ovvero la produttività, la crescita e la sicurezza – sono, si potrebbe dire, mal concepiti fin dall'inizio. L'ipotesi, per esempio, secondo cui lo sviluppo ulteriore delle «forze produttive» contribuirebbe assiomaticamente al benessere, alla liberazione, al progresso sociale, ecc., è ormai completamente tracollata. L'onere della prova tocca piuttosto a coloro che vorrebbero attenersi a questo assioma. Oggi non è necessario alcun giudizio approfondito per comprendere che la modalità di crescita economica cui siamo abituati non conduce automaticamente ad un aumento del benessere della popolazione, e che, anche dove questo succede, questo benessere non è duraturo (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009; Jackson, 2009). L'ossessione dominante del risparmio di costi conduce al modello paradossale per cui si risparmiano costi, costi quel che costi... «costi» nel senso di esternalità negative «non economiche», a cogliere le quali le nostre tecniche consuete di misurazione del progresso sono sistematicamente inadeguate. Il capitalismo democratico dipende dalla crescita economica nella stessa misura in cui il socialismo di Stato dipende dalla repressione. Crescita e repressione sono condizioni per la stabilità a breve termine e al tempo stesso, nella misura in cui possono essere mantenute, presentano, a lunga scadenza, effetti autodistruttivi. Tuttavia, gli imperfetti strumenti concettuali che le società utilizzano per osservare se stesse impediscono la percezione di questo parallelismo.

2. Non meno attuale è il secondo tipo di dubbio sul progresso, speculare al primo. Mentre la norma progressista (com'è incarnata nelle istituzioni dello stato di diritto, dei diritti umani, dalla democrazia liberale, della sicurezza sociale) nel mondo sviluppato (e non solo lì) è ovunque ampiamente accettata e proclamata, a ogni piè sospinto si manifesta la nostra incapacità di tenere fede in modo affidabile a quelle prese di posizione normative routinariamente professate. Questo deficit di implementazione non ha a che fare soltanto con la debolezza della volontà o la miopia degli attori sociali, ma si radica altrettanto profondamente nelle debolezze strutturali delle democrazie liberali, quali per esempio la loro capacità deficitaria riguardo all'agire

fiscale e regolativo dello Stato. L'ossatura normativa progressista delle democrazie liberali è dunque saldamente ancorata sul livello delle prese di posizione dichiarate e delle rivendicazioni, ma soffre nella realtà di un enorme deficit di credibilità. In Germania, il 15% dei bambini cresce in condizioni di povertà. Approssimativamente la stessa percentuale di umanità (si tratta di un miliardo di persone) patisce la fame o una denutrizione acuta, malgrado gli obiettivi del millennio solennemente dichiarati. Una minuscola minoranza di attori sul mercato della finanza provoca, senza che si possa ostacolarla, gravi danni all'economia mondiale, oltretutto sequestrando al tempo stesso quote consistenti dei bilanci statali. Ogni anno, in Africa e altrove, molte migliaia di persone muoiono di malattie che potrebbero essere prevenute facilmente e a basso costo. I «profughi dei barconi» provenienti dall'Africa annegano a centinaia nel tentativo di raggiungere l'Europa attraverso il Mediterraneo. Intanto si combattono, a costi enormi, guerre che manifestamente non possono essere vinte, né sono legittime. A Guantánamo, a Abu Ghraib e altrove si sospende temporaneamente il rispetto dei diritti umani, quando sembrano entrare in conflitto con gli imperativi della «guerra contro il terrorismo». I modi consolidati di produzione e consumo delle società benestanti minacciano il clima e gli ecosistemi in una misura che potrebbe condurre all'autodecimazione del genere umano. I nomi Cernobyl e New Orleans sono sinonimo di catastrofi che sono state causate dall'agire e dal non agire umano. E così via.

Il punto a cui si vuole arrivare – tutt'altro che originale – è che nessuna delle questioni e nessuno degli sviluppi qui menzionati è giustificabile alla luce delle norme che noi, quasi tutti noi, continuiamo ad appoggiare. Sarebbe difficile trovare, nelle nostre società, una persona anche solo un po' civilizzata che *non* concordi con l'idea che l'uguaglianza delle possibilità sia una cosa buona e moralmente necessaria. Tuttavia, basta un'occhiata alle strutture e ai risultati delle nostre istituzioni culturali a dimostrare che esse non producono pari possibilità, bensì, in misura altissima, ereditarietà dello status. (Si pensi soltanto ai figli dei migranti, che di regola non hanno accesso a istituzioni prescolari adeguate per l'apprendimento della lingua, dunque per l'apprendimento di qualificazioni da cui dipende in modo determinante il successo scolastico e molto altro.) Anche qui lo stesso risultato: norme e princìpi di cui praticamente nessuno negherebbe la validità morale continuano in misura drammatica a non essere realizzati.

3. Complessivamente, le due contraddizioni descritte sopra – noi, indotti dagli imperativi della crescita e della piena occupazione, produciamo intenzionalmente effetti che non possiamo, in coscienza, volere, e manchiamo continuamente di realizzare norme e princìpi la cui validità tuttavia affermiamo con energia – produciamo una disposizione al cinismo esplicito. Ci siamo abituati a convivere con scandali morali, ipocrisia e irresolutezza come con qualcosa di inevitabile. Ci siamo abituati anche a irrazionalità politiche ubiquitarie, per esempio di questo tipo: da una parte sappiamo che i costi delle soluzioni ricche di prospettive esploderanno totalmente se non cominciamo *subito* a correggere adeguatamente il tiro; d'altro canto abbiamo bisogno (a causa dell'urgenza di situazioni economiche e fiscali problematiche o a causa di questioni temporaneamente irrisolvibili dell'agire collettivo) di *più tempo* prima di poter cominciare a correggere (cfr. Stern, 2006). I risultati di tale assuefazione possono essere fatalismo, cinismo e indifferenza postmoderna, ma certamente si produce quanto meno un indebolimento della fiducia di essere *tout court* in grado di porre rimedio alle irrazionalità in questione con mezzi politici.

## *4. Un'alternativa progressista*

Le nostre società sono palesemente quasi del tutto incapaci di impedire catastrofi morali o fisiche e crisi autodistruttive da loro stesse provocate (o di occuparsene veramente). Alle élite politiche e filosofiche delle società schiavistiche fu dato, in qualche modo, di vivere in armonia con le loro premesse normative. Un'armonia di questo tipo tra esigenza normativa e realizzazione pratica a noi è negata. Tuttavia, se non vogliamo rassegnarci all'indifferenza, c'è (questa la mia tesi) un'alternativa progressista – in effetti l'unica concezione adeguata di progresso nelle condizioni attuali: *rafforzare le nostre capacità collettive di prevenire le catastrofi e i regressi della civiltà*. Quel che ci occorre non è «più» progresso, ma una aumentata capacità di affrontare le conseguenze del (presunto) progresso già raggiunto. Non abbiamo bisogno di *nuovi* valori, visioni o princìpi, quali sono stati declinati fin troppo dai teorici rivoluzionari di epoche passate. Tutto ciò di cui, in quanto fautori del progresso, abbiamo bisogno è il coraggio di prendere noi stessi sul serio e creare condizioni che ci consentano di farlo.

Oggi non c'è più un ampio accordo istituzionale per il progresso sociale e politico, non c'è un piano di grandi mutamenti (quale è stato,

per esempio, il «socialismo», che tuttavia oggi appare piuttosto un vuoto luogo comune, se guardiamo come lo hanno intesto diversi sedicenti socialisti). Questi progetti generici per la costruzione di una società giusta non solo non ci sono più, ma non dobbiamo neppure deplorarne la mancanza, come ha spiegato Amartya Sen (2009) con la sua critica di ciò che chiama l'«istituzionalismo trascendentale». «Progressista» è invece (lo ammetto: in una accezione molto difensiva) tutto ciò che è necessario a immunizzare in modo più o meno sommario le società moderne contro i regressi e le infrazioni delle loro rivendicazioni normative – rischi a cui sono esposti. Così, come risultato di un progresso di questo tipo, esse sarebbero meno inermi di fronte al proprio potenziale regressivo. Certo, non mancano gravi indizi del fatto che simili disposizioni difensive non prosperano troppo bene, nelle condizioni raccomandate dagli economisti neoliberali. La ragione è semplice: i mercati possono fare cose meravigliose, ma tra queste non rientra certamente incoraggiare le relazioni sociali solidaristiche e tener conto di conseguenze lontane nel tempo – per così dire la solidarietà lungimirante con i noi stessi del futuro (Lukes, 2005). Ma sono proprio queste due disposizioni del giudicare e dell'agire i presupposti necessari, se vogliamo dare un senso pratico al concetto «difensivo» di progresso qui esplorato.

Per rinforzare l'esercizio di queste due virtù («solidarietà» nelle dimensioni sociale e temporale), i fautori della concezione tradizionale del progresso dovranno familiarizzare con l'idea leggermente paradossale secondo cui l'ultima cosa di cui abbiamo bisogno è *più* progresso – misurato come crescita economica, produttività, piena occupazione, consumismo, massimizzazione delle opzioni sui mercati e nella conduzione di vita individuale (Fitzpatrick, 2004; Goodin, 2001). Certo, lo sviluppo delle forze produttive e la crescita economica sono sempre stati *il* meccanismo sociale integrante e pacificatore delle società capitalistiche: senza (l'aspettativa di) crescita, gli investitori non investono e i lavoratori non si adattano al regime del lavoro aziendale, per il quale vengono ricompensati con (la prospettiva di) un reddito reale crescente. Per contro, i fautori di un concetto difensivo di progresso devono riflettere su possibili meccanismi adatti quantomeno a mitigare le conseguenze disastrose di quell'altro «progresso». Di fronte alle tendenze regressive presenti anche in società politicamente ed economicamente avanzate, e a causa del pericolo di una ricaduta in una parziale barbarie (Offe, 1996) e del rischio di mettere in pericolo se stessi, si impone una domanda: come possiamo ragionevolmente im-

munizzare i processi sociali ed economici contro il regresso, e con ciò stesso renderli duraturi (vale a dire durevolmente compatibili con se stessi)? Albert Hirschman (1993) parla della necessità di consolidare i progressi raggiunti in passato, di preservarne il senso e la robustezza. Si tratta indubbiamente di un atteggiamento difensivo, per non dire conservatore. Tuttavia, questo atteggiamento stimola riflessioni su istituzioni, norme e condizioni di vita che occorre proteggere (e perché) dal rischio di essere triturati negli ingranaggi dei ciechi processi di razionalizzazione.

## *5. Verso una reinterpretazione del concetto di progresso*

Non occorrono capacità profetiche per prevedere che ai primi posti dell'agenda politica del XXI secolo ci saranno tre problemi strettamente correlati all'integrazione sistemica globale: energia, sicurezza militare, clima. Nessuna di queste sfide può essere vinta attraverso una maggiore crescita economica e più occupazione – è vero semmai il contrario. Pertanto è necessario riflettere – per sperimentarli e farsene garanti – sui modelli istituzionali che possono metterci in condizione di superare queste sfide e questi rischi endogeni. Per farlo, non disponiamo al momento di nessun progetto olistico di una società «buona», «ordinata» o «post rivoluzionaria» – averlo, come detto, non sarebbe nemmeno auspicabile. Se le forze politiche progressiste faranno progressi nel loro progetto di ridefinire il «progresso», questo avverrà probabilmente sotto forma di innovazioni settoriali e successive, la cui implementazione consentirà, se tutto va bene, di colmare la spaccatura tra le realtà attuali e le rivendicazioni normative delle tradizioni liberali e socialiste. (Detto *en passant*, perché la socialdemocrazia si trovi ad affrontare la sua più radicale decadenza esattamente nello stesso momento in cui il capitalismo globale attraversa la sua peggiore crisi dalla seconda guerra mondiale, è questione su cui in tempi recenti si sono arrovellati in parecchi. Forse una parte della risposta sta nel fatto che i socialdemocratici si sono votati a quella interpretazione tradizionale del progresso – progresso come crescita e piena occupazione – che è ora maggiormente screditata dalla crisi economica e dalle sue conseguenze).
Il concetto riveduto di progresso che tento qui di scandagliare non è più legato alla metafora dell'«andare avanti». Al contrario, la metafora adeguata sarebbe la costruzione di efficaci segnali di stop, per proteggere noi come singoli e anche la società nel suo insieme da tendenze

regressive. Molte delle discussioni attuali sulla politica sociale e sul mercato del lavoro sono strutturate da perplessità difensive, come quando i fautori del progresso chiedono: come si possono *difendere* i diritti degli occupati, dei pensionati ecc. contro l'attacco condotto da forze neoliberali europee e globali? La tutela dello stato patrimoniale – non di gruppi particolari e di settori privilegiati, bensì di tutti coloro che traggono benefici dallo stato democratico sociale e di diritto – si presenta oggi come un progetto straordinariamente ambizioso della politica progressista. I due modelli di moto qui rappresentati – l'«avanzare» ovvero l'evitare contraccolpi – si distinguono per la loro natura sociologica nella dinamica che è propria di ciascuno di essi. Mentre le élite politiche determinanti, insieme ai loro consulenti tecnocratici e agli staff amministrativi, possono rappresentare se stesse come coloro che guidano la marcia del progresso, e vantarsi di avere *conseguito* risultati quantitativi di riferimento su tassi di crescita, impieghi, bilance dei pagamenti, ripartizione del reddito, finanze dello Stato ecc., la questione di ciò che bisogna *evitare* e *impedire* deve, al contrario, essere risolta tenendo conto della situazione dei cittadini normali e della loro valutazione degli effetti secondari negativi del progresso economico. Una società «buona» non può essere definita attraverso un catalogo di risultati positivi; essa risulta piuttosto dalla fiducia dei suoi membri, dal loro poter dire fondatamente: (a me/a noi) «x» non può succedere – dove «x» è una disfunzione rilevante di natura individuale o collettiva che gli attori politici o sociali hanno indotto involontariamente o hanno mancato di impedire. Una società di questo tipo è fornita di paraurti, segnali di stop e freni in quantità sufficiente, e si distingue per la elevata capacità di proteggersi dalle conseguenze negative, psichiche e sociali, del proprio modo di funzionare.

Un altro esempio che può illustrare la logica di una reinterpretazione del progresso in senso difensivo è connesso con il sospetto, sempre più diffuso, che la «piena occupazione» come supremo obiettivo politico sia obsoleta. Dato che questo obiettivo, manifestamente, non può essere raggiunto in modo duraturo nelle economie politiche dell'area Ocse (o è raggiungibile a condizioni che, alla luce delle norme e delle garanzie istituzionalizzate, devono essere considerate inaccettabili per quanto riguarda reddito, sicurezza dell'occupazione, condizioni di lavoro e conciliabilità di lavoro e vita privata), una risposta «difensiva» consiste nel creare una garanzia di base orientata sui diritti dei cittadini – e così spezzare parzialmente il nesso tra aspettativa di reddito e attività lavorativa. Quest'idea, in prospettiva, conduce a un sistema di di-

stribuzione del reddito che preveda un reddito di base incondizionato per tutte le cittadine e i cittadini (o i/le residenti di lungo periodo) di un paese, e prevenga condizioni socioeconomiche precarie, minacciate da insicurezza e impoverimento (van Parijs, 1995). Una parola d'ordine come «libertà invece che piena occupazione» evidenzia un cambio di prospettiva: dalla pretesa «positiva» di qualcosa (e cioè della «piena» occupazione) a una richiesta «negativa», cioè la liberazione reale dalla costrizione al lavoro. La prospettiva politica preventiva è intesa a escludere il verificarsi del «peggiore dei casi» (impoverimento per disoccupazione di lungo periodo, difficoltà aziendali e amministrative) attraverso l'istituzione di una garanzia di base riguardo ai diritti dei cittadini. Un progetto di questo genere sta peraltro in evidente opposizione alle concezioni di equità delle politiche distributive egalitarie. Infatti, esso parte dal presupposto che i risultati individuali possano essere del tutto e legittimamente tanto disuguali quanto in effetti sono – purché, beninteso, in ragione della garanzia di base nessuno possa trovarsi in pericolo di impoverire e/o di diventare ricattabile.

Per chiarire la differenza che intendo mettere in luce, è forse utile una distinzione tra progresso «netto» e «lordo». Il «progresso lordo» sarebbe una misura quantitativa della prestazione economica che non tiene alcun conto delle esternalità negative. Al contrario, il «progresso netto» sarebbe una misura qualitativa della liberazione e della crescita del welfare che si instaura come risultato dell'attività economica. La distinzione tra i due concetti lascia aperta la possibilità logica che un «progresso lordo» crescente vada di pari passo con un «progresso netto» *in calo*, dunque con un diminuito welfare dei produttori ovvero dei consumatori. Poiché, tuttavia, non disponiamo di unità di misura inequivoche e indiscusse che consentirebbero di determinare quantitativamente il progresso netto, non possiamo fare a meno di valutare come qualitativi gli effetti secondari negativi e le esternalità a lungo termine del «progresso lordo», e precisamente in relazione alle valutazioni espresse da produttori e consumatori in quanto immediatamente coinvolti nell'utile. In ogni caso, gli obiettivi della politica progressista sarebbero realizzati tanto meglio, quanto più si riesce a identificare in modo affidabile, e poi ridurre, gli effetti secondari negativi.

In altri termini: progresso è l'aumento della capacità della società di controllare i *costi* (nel senso più ampio del termine) che risultano dall'aspirazione al progresso («lordo») convenzionalmente inteso. Voltare pagina a favore di un concetto di progresso *preventivo* rende necessario ripensare criticamente se, e in quale misura, sacrificare il «progresso

lordo» potrebbe forse contribuire al «mio» (o al «nostro») «progresso netto». Quanti dei costi del «progresso lordo» convenzionale potremmo risparmiare, senza danneggiare seriamente il nostro «progresso netto»?

Per illustrare quanto detto: nella maggior parte delle società moderne, le autostrade, le automobili e i combustibili fossili rappresentano le basi della mobilità. Noi sappiamo che un siffatto regime di mobilità, a causa delle sue esternalità ecologiche e climaticamente rilevanti, non può durare. Tuttavia, la decisione se vivere in modo conforme a questo regime di mobilità, oppure opporsi ad esso (andando a piedi, usando una bicicletta, riducendo la propria mobilità, ecc.), non costituisce, per la maggior parte delle persone nella maggior parte dei casi, una vera alternativa, poiché esse sono costrette a pendolare tra i luoghi (di solito parecchio distanti tra loro) in cui lavorano, studiano, fanno la spesa e abitano. In questa situazione, la creazione di un sistema di trasporto pubblico efficiente rappresenta un mutamento realmente progressista («liberatorio», cioè capace di aumentare le opzioni), poiché esso renderebbe possibile alle persone la decisione *accettabile* di usare invece del mezzo di trasporto privato altri mezzi di trasporto. Ora hanno la libertà di praticare la mobilità *responsabile*. Certo, probabilmente sono i *politici* per primi a non avere la libertà di rendere disponibile, attraverso la costituzione di un sistema di trasporto pubblico concorrenziale, tanto dal punto di vista economico quanto da quello tecnico, rispetto al regime di mobilità tradizionale, quella possibilità di decidere. Questa mancanza di libertà può essere dovuta a due circostanze interconnesse: il fatto che a loro (*a*) manchino i fondi che sarebbero necessari per costruire e far funzionare un simile sistema di trasporto pubblico, e (*b*) il fatto che hanno ragione di temere che, se la maggior parte delle persone che si spostano dovesse davvero in gran parte optare per il trasporto pubblico, si giungerebbe a una (dal loro punto di vista totalmente inaccettabile) perdita di posti di lavoro nell'industria automobilistica. Una storia triste, che possiamo riassumere così: non ci possiamo permettere, dal punto di vista politico, di procurare ai cittadini una opzione che questi si possano permettere, anche se un'ampia parte del pubblico valuta positivamente il «progresso netto» del sistema di trasporto pubblico.

Ovviamente, dobbiamo partire dal presupposto che i cittadini valutano in modi diversi le esternalità connesse con lo sviluppo e l'utilizzazione di prodotti. In tal senso, non ci si può aspettare un consenso spontaneo in risposta alla domanda su quali esternalità debbano essere eliminate con quali priorità. Il primo passo di ogni politica progressi-

sta, di conseguenza, consiste nella sensibilizzazione delle persone rispetto al potenziale regressivo e dannoso per loro stessi che è inerente agli accordi sociali, politici ed economici in cui viviamo. Un secondo passo potrebbe consistere nel convincerli che, sul piano politico, cinismo, fatalismo, indifferenza e inattività non sono opzioni eleggibili, in quanto ci impediscono di prenderci sul serio.

## *Riferimenti bibliografici*


Bloch E., 1956, *Differenzierungen im Begriff Fortschritt*, Akademie-Verlag, Berlino.

Cramme O. e Jaroba E. (a cura di), 2009, *Responses to the Global Crisis: Charting a Progressive Path. Handbook of Ideas*, Policy Network, Londra; disponibile alla pagina web: http://www.policy-network.net/publications/publications.aspx?id=2940.

Fitzpatrick T., 2004, *A Post-Productivist Future for Social Democracy?*, «Social Policy and Society», vol. 3 (3), pp. 213-222.

Goodin R.E., 2001, *Towards a Post-Productivist Welfare Regime*, «British Journal of Political Science», vol. 31, (1), pp. 13-39.

Hirschman A.O., 1991, *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard University Press, Cambridge.

Hirschman A.O., 1993, *The Rhetoric of Reaction - Two Years Later*, «Government and Opposition», vol. 28, (3), pp. 292-314.

Jackson T., 2009, *Prosperity without Growth? The Transition to a Sustainable Economy*, Sustainable Development Commission, Londra; disponibile alla pagina web: www.sd-commission.org.uk/publications/downloads/prosperity_without_growth_report.pdf.

Judt T., 2009, *What Is Living and What is Dead in Social Democracy?*, «The New York Review of Books», vol. 56 (20), 17 dicembre, disponibile alla pagina web: http://www.nybooks.com/articles/23519.

Lukes S., 2005, *Invasion of the Market*, in Miller M. (a cura di), *Worlds of Capitalism. Institutions, Governance and Economic Change in the Era of Globalization*, Routledge, Londra e New York, pp. 298-321.

Offe C., 1996, *Modern Barbarity*, «Constellations», vol. 2 (3), pp. 354-377.

Sen A., 2009, *The Idea of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Shils E., 1981, *Tradition*, University of Chicago Press, Chicago.

Stern N., 2006, *Stern Review on the Economics of Climate Change*, disponibile alla pagina web: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm.

Stiglitz J.E., Sen A. e Fitoussi J.-P., 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponibile alla pagina web: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/documents.htm.

Sztompka P., 1990, *Agency and Progress: the Idea of Progress and Changing Theories of Change*, in Alexander J.C. e Stompka P. (a cura di), *Rethinking Progress. Movements, Forces, and Ideas at the End of the 20th Century*, Unwin, Boston.
van Parijs P., 1995, *Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism?*, Clarendon Press, Oxford.



*Traduzione dal tedesco a cura di Chiara Staiti*

# Decarbonising the Welfare State

**Ian Gough, James Meadowcroft***



*Dopo una premessa sulle funzioni fondamentali dei sistemi di welfare nelle società sviluppate contemporanee, il saggio si concentra sui legami fra politiche sociali e cambiamento climatico analizzando le implicazioni dell'imperativo della decarbonizzazione. Anche alla luce dei paradigmi e delle lezioni messe a disposizione dall'esperienza del welfare tradizionale, vengono quindi considerati i nuovi dilemmi e le opzioni possibili per l'individuazione delle opportunità e la redistribuzione dei costi della decarbonizzazione, entro la prospettiva inevitabilmente mutata di una prosperità sociale globale non abbinata alla crescita.*

## *1. Introduzione*

Nel corso del ventesimo secolo il welfare state si è affermato come uno degli aspetti più caratterizzanti dei moderni sistemi politici e organizzativi. Insieme all'economia di mercato, in cui le principali attività produttive sono concentrate nelle mani dei privati, e a sistemi politici fondati su elezioni multipartitiche e ampi diritti individuali, il welfare state concorre a definire il carattere fondamentale delle società sviluppate contemporanee. Oggi le implicazioni del cambiamento climatico indotto dall'uomo pongono sfide considerevoli a ciascuno di questi pilastri istituzionali, sollevando importanti questioni circa gli attuali assetti economici, i processi politici decisionali e i dispositivi di welfare.

Questo saggio si concentrerà sui legami tra cambiamento climatico e welfare state. Poiché i sistemi di welfare sono una prerogativa quasi esclusiva delle società sviluppate, si ignoreranno tutti gli aspetti internazionali del cambiamento climatico, a meno che non entrino in con-

* Si ringraziano gli autori e la Oxford University Press per aver dato l'autorizzazione a tradurre e a pubblicare il capitolo *Decarbonising the welfare state*, in *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, a cura di John S. Dryzek, Richard B. Norgaard e David Schlosberg, Oxford University Press, Oxford, 2011.

nessione diretta o indiretta con i sistemi di welfare occidentali. Dato che su questo particolare argomento c'è una sostanziale mancanza di ricerca accademica sistematica, né vi sono studi o reti di ricercatori, si è reso necessario procedere raccogliendo materiale e costruendo le argomentazioni a partire da ciò che è a disposizione (si veda però Gough e al., 2008). In mancanza di dati comparativi affidabili, si sono utilizzati soprattutto i risultati della ricerca relativa al Regno Unito.
Il saggio si articola in tre passaggi: primo, una breve caratterizzazione dei sistemi di welfare contemporanei; secondo, un'analisi delle sfide del cambiamento climatico al welfare state; terzo, una riconsiderazione del welfare state alla luce dell'imperativo della decarbonizzazione.

## *2. Assetti contemporanei di welfare*

La politica sociale è spesso definita come la gestione pubblica dei rischi sociali, che sono in genere rischi peculiari: individualmente imprevedibili ma prevedibili collettivamente, come i problemi di salute o la disoccupazione. Per affrontare questi rischi i sistemi di welfare trasferiscono l'allocazione di beni e servizi dalla dimensione di mercato a quella politica. I redditi e i servizi allocati dal mercato sono sostituiti da trasferimenti di reddito e da servizi pubblici intesi come «diritti sociali di cittadinanza». Così tutti i paesi ricchi dell'Ocse hanno adottato vasti sistemi di sicurezza sociale che coprono la vecchiaia, l'invalidità, la malattia, la disoccupazione e altre emergenze, senza contare i sistemi di istruzione pubblica. Nella maggior parte dei casi, con l'eccezione in particolare degli Stati Uniti, sono stati anche adottati sistemi universalistici di assistenza sanitaria, oltre a stabilire assegni per i figli a carico e altri programmi per la famiglia (il disegno di legge sulla riforma sanitaria, proposto dall'amministrazione Obama nel 2010, avvicinerà gli Stati Uniti agli altri paesi). Oggi nei paesi membri dell'Ocse di più vecchia data, la spesa sociale media, esclusa l'istruzione, ammonta a circa il 23% del Pil. Questa espansione prese il via nei primi tre decenni successivi alla seconda guerra mondiale e da allora non si è mai interrotta. Nell'ultimo squarcio di secolo, a partire dal 1980, la spesa sociale totale nei paesi dell'Ocse è aumentata di cinque punti percentuali del Pil. Questo aumento, tuttavia, era in buona parte dovuto alla grande espansione dei paesi dell'Europa meridionale (Spagna, Portogallo e Grecia), che stavano recuperando terreno dopo il processo di democratizzazione degli anni '70, mentre il tasso di crescita dei paesi

anglofoni era intorno a tre punti percentuali. Ciò significa che negli ultimi tre decenni alcuni paesi hanno conosciuto una notevole contrazione (l'intero paragrafo si basa su Castles e al., 2010).

I tre decenni che vanno dalla fine della seconda guerra mondiale alla metà degli anni '70 sono stati, per molteplici ragioni, straordinariamente favorevoli ai sistemi di welfare. Nel periodo iniziale della ricostruzione postbellica il capitale era relativamente immobile. Restava così uno spazio considerevole per la redistribuzione, che veniva sfruttato dai governi di tutti gli schieramenti politici. L'esperienza della guerra e della depressione aveva spianato la strada all'affermazione di un consenso keynesiano che promuoveva livelli elevati di occupazione, livelli elevati di tassazione e di spesa e un'ideologia dominante a favore della gestione pubblica della domanda e del ciclo economico nelle economie capitaliste. I conflitti distributivi erano mitigati da rapporti di forza relativamente simmetrici tra le organizzazioni degli interessi del lavoro e del capitale e da tassi di crescita economica abbastanza elevati. La competizione tra le parti e tra sistemi, in un mondo allora diviso dalla Cortina di ferro, alimentò ulteriormente l'espansione del welfare state. In queste circostanze, i benefici sociali furono ampliati ovunque in misura notevole, i programmi esistenti furono estesi per coprire nuovi gruppi di beneficiari e si adottarono schemi del tutto inediti. Di conseguenza la copertura del welfare state crebbe radicalmente di pari passo con i livelli di spesa, producendo effetti importanti sugli scenari politici: riduzione della disuguaglianza e della povertà, limitata «de-mercificazione» del lavoro, garanzia dei diritti sociali e migliore performance macro-economica.

Nonostante questa massiccia espansione, tuttavia, le differenze istituzionali sorte nell'era del consolidamento del welfare state hanno continuato a esistere, oppure si sono trasformate in modalità *path-dependent* (dipendenti dal percorso storico, *n.d.t.*). Nel suo classico *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Esping-Andersen ha identificato tre distinti regimi di welfare: (1) un modello socialdemocratico o nordico, che presenta livelli elevati di de-mercificazione, con una solidarietà tra classi che si traduce in un sistema di benefici universali generosi e in un forte ruolo dello Stato; (2) un modello liberale o anglofono, caratterizzato da bassi livelli di de-mercificazione, benefici di welfare più mirati e una forte preferenza per la spesa di welfare privata; (3) un modello conservatore/continentale, che presenta un grado di de-mercificazione medio-alto, una più limitata sfera di solidarietà legata alla condizione occupazionale, e un impegno verso la sussidiarietà e la

conservazione delle strutture familiari tradizionali tipiche dei paesi dell'Europa continentale (Esping-Andersen, 1990). Da allora si sono sviluppati notevoli riscontri empirici a sostegno di questa modellizzazione imperniata sui regimi. Per analizzare l'impatto del cambiamento climatico dobbiamo quindi distinguere gli impatti comuni a tutti i sistemi di welfare da quelli che si differenziano a seconda del regime.

Negli anni '70 e all'inizio degli anni '80, l'«epoca d'oro» del *welfare capitalism* iniziò a vacillare per lasciare spazio all'«epoca d'argento». Il passaggio ad un'economia basata prevalentemente sui servizi e alla globalizzazione economica ha introdotto vincoli più rigidi sui conti dello Stato, mentre la modernizzazione della struttura sociale e i cambiamenti della struttura economica hanno accresciuto i bisogni sociali, producendo nuovi modelli di rischio e nuove priorità di intervento della politica sociale, a cominciare dal sistema educativo e dall'offerta di servizi sociali. Questo passaggio è stato gestito da Stati-nazione la cui sovranità, autonomia e regimi fiscali hanno subìto l'impatto della globalizzazione. Ciò nonostante, a partire dalle crisi del petrolio e dalla stagflazione degli anni '70, le impalcature del welfare hanno resistito, lasciando pressoché immutato lo scenario generale del welfare. Ciò non sorprende se si considera il modo in cui i sistemi di welfare sono in grado di modellare gli interessi politici, le istituzioni e le forme di stratificazione, che danno poi origine alle mobilitazioni politiche per difendere ed estendere questi programmi sociali. In termini generali, i sistemi di welfare sono troppo importanti per i beneficiari e per gli elettori per essere ridotti drasticamente. Questo può anche spiegare perché all'interno dell'Ocse continuano a esistere regimi di welfare distinti: differenti coalizioni di professioni, beneficiari, contribuenti, lavoratori del settore pubblico, sindacati e interessi economici possono consolidare modelli di erogazione di welfare lungo linee universali, selettive o corporative.

Attualmente il quadro generale è quello di una spesa pubblica per welfare in leggero aumento, con variazioni tra i diversi paesi che rispecchiano la tradizionale classificazione basata su un'avanguardia nordica e continentale che spende molto e una retroguardia anglofona di paesi che spendono meno. Il divario si è poi allargato dal momento che la spesa nel secondo gruppo è aumentata di un minimo, partendo da un punto già basso. Anche la proporzione di spesa sociale sulla spesa pubblica totale è passata dal 39% nel 1980 a ben oltre il 52% nel 2005. Il welfare state si è dunque mostrato assai meno soggetto al taglio di spesa rispetto ad altri settori dell'intervento pubblico, come l'istruzione, la difesa e gli affari economici.

La spesa non ha però tenuto il passo con la crescita dei bisogni sociali indotta dalla demografia, dal cambiamento della famiglia e dalle trasformazioni socio-economiche. La pervasività dei tagli risulta evidente quando si mettono a confronto gli indicatori dei diritti sociali nel 1995 e negli anni di punta. I governi hanno abbassato le pensioni in misura molto più ampia di quanto avevano promesso in Italia, Svezia e Germania, e hanno ridotto le indennità di malattia e di disoccupazione nei paesi anglofoni. Anche i risultati redistributivi variano in misura assai ampia: il coefficiente Gini sulla disuguaglianza oscilla da 0,38 negli Stati Uniti a 0,23 in Danimarca e in Svezia – una differenza di oltre il 65% –, mentre il tasso di povertà negli Stati Uniti è di più di tre volte superiore. Negli ultimi tre decenni, inoltre, dai tempi pionieristici delle politiche neoliberiste negli Stati Uniti e nel Regno Unito, il divario tra i paesi è cresciuto. In tutti i paesi, però, i sistemi di welfare hanno prodotto una forma di redistribuzione progressiva dei redditi individuali di mercato.

### *2.1 Le sfide imminenti*

Prima di affrontare la questione del cambiamento climatico ci occuperemo brevemente di altre due sfide cruciali per i sistemi di welfare contemporanei: il cambiamento demografico e i postumi della crisi finanziaria del 2008. In tutti i paesi l'aspettativa di vita continua a crescere più velocemente del previsto, e questo si traduce in una proporzione maggiore di anziani sul totale della popolazione. Molti paesi europei registrano inoltre tassi di fertilità molto inferiori al tasso di sostituzione; di conseguenza la dimensione della forza lavoro si riduce in termini assoluti. *Ceteris paribus*, la prima tendenza genera una crescente domanda di pensione e di procedure mediche sempre più costose, mentre la seconda riduce la dimensione della popolazione lavorativa. Poiché i sistemi pensionistici pubblici sono stati organizzati prevalentemente sul modello «*pay-as-you-go*», la prossima generazione di lavoratori dovrà sostenere una coorte di anziani molto più ampia. Tuttavia, *ceteris* non è necessariamente *paribus*: mediamente i regimi socialdemocratici e liberisti hanno tassi di natalità superiori a quelli dei paesi continentali, mentre molti paesi hanno sperimentato con successo cambiamenti adattativi, innalzando ad esempio l'età pensionistica in linea con la crescita dell'aspettativa di vita e premiando le famiglie con figli.
Queste pressioni demografiche saranno ingigantite dalle continue ricadute della crisi finanziaria del 2008. Oltre agli «stabilizzatori auto-

matici» (maggiore spesa per disoccupazione e altri benefici sociali, unita ai minori introiti fiscali), i governi hanno introdotto forti stimoli fiscali discrezionali per evitare una grave depressione dell'economia reale e hanno speso somme senza precedenti per salvare le banche e altri istituti finanziari. Per effetto di questi tre processi, il debito pubblico medio nei paesi avanzati che fanno parte del gruppo G20 aumenterà di circa 30 punti percentuali del Pil nel periodo 2008-2014, con punte più alte nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Le implicazioni per i sistemi di welfare occidentali sono infauste. A meno di non aumentare considerevolmente le tasse, ci sarà una forte pressione per tagliare le risorse in molti settori del welfare. E questa pressione non si attenuerà in modo rapido; il *British institute for fiscal studies* prevede «due legislature di dolore». La «crisi fiscale del welfare state», tanto discussa negli anni '70, è così tornata al centro del dibattito politico (Gough, 2010). La crisi potrebbe annunciare una stagnazione di lungo periodo nelle economie occidentali più esposte alla crisi finanziaria, come la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, l'Irlanda, la Grecia, la Spagna, il Portogallo e altre. È questo lo scenario potenziale all'interno del quale dobbiamo considerare l'impatto del cambiamento climatico.

## *3. La sfida del cambiamento climatico*

Il cambiamento climatico minaccia in modo diretto e indiretto il welfare pubblico nei paesi sviluppati. Se è vero che i paesi più poveri del sud sono particolarmente vulnerabili, i paesi sviluppati saranno però soggetti ugualmente all'impatto dell'innalzamento del livello del mare, degli eventi meteorologici estremi, dell'alterazione delle temperature e delle piogge, dello sconvolgimento dei sistemi ecologici (Ipcc, 2007a). Tutto ciò determinerà rischi per la vita, gli insediamenti, le infrastrutture, la produttività industriale e agricola (produzione di energia idraulica, raccolti), e così via. I rischi diretti colpiranno prevedibilmente in primo luogo: *a*) l'Australia e le regioni meridionali dell'Europa e degli Stati Uniti, dove aumenteranno il caldo e le precipitazioni; *b*) le regioni costiere vulnerabili all'aumento del livello del mare, come i Paesi Bassi. Nei prossimi decenni potrebbero subire cambiamenti di temperatura più radicali altre parti del mondo sviluppato, ad esempio le aree artiche del Canada e dell'Europa. Tutto ciò avrà un impatto notevole sul livello e sugli stili di vita locali, anche se in queste regioni del nord le popolazioni sono poco numerose.

Rischi *indiretti* si hanno quando l'impatto del cambiamento climatico riversa i suoi effetti altrove: la potenziale migrazione dalle regioni tropicali dovuta ai crescenti pericoli ne costituisce un esempio. Secondo un rapporto di Javier Solana e Benita Ferrero-Waldner, l'Unione europea dovrebbe prevedere in anticipo «una marea di migranti del cambiamento climatico». Preoccupazioni ancora più gravi riguardano la possibilità che il cambiamento climatico possa portare a: 1) conflitti internazionali (in particolare per l'acqua); 2) un crollo del regime del commercio globale (se l'accordo sulla riduzione delle emissioni si dimostrasse elusivo e finissero fuori controllo i conflitti generati da «compensazioni fiscali alla dogana» associate al clima); e/o 3) prezzi dei beni alimentari decisamente più alti. In tutti i casi citati le perdite economiche potrebbero colpire i livelli globali di welfare sociale nei paesi sviluppati. Queste ricadute segnalano una tensione intrinseca dei sistemi di welfare, che assicurano diritti ai cittadini ma discriminano i non cittadini e i *denizens* (i nativi di altri paesi, *n.d.t.*), rischiando di trasformarsi in sistemi di welfare «chiusi a fortezza». Il cambiamento climatico, un fenomeno internazionale ineluttabile, metterà alla prova la capacità dei sistemi nazionali di welfare di internazionalizzarsi e di riconoscere una responsabilità collettiva per le vittime in qualsiasi altra parte del mondo.

Se ci si concentra in particolare sul funzionamento dei sistemi di welfare contemporanei, il cambiamento climatico pone tre grandi sfide alla configurazione istituzionale esistente: primo, introduce una serie più ampia di rischi e di problemi distributivi, che richiederanno una gestione attiva da parte delle istituzioni sociali; secondo, apre la possibilità di un conflitto tra misure orientate al clima da una parte e obiettivi della politica sociale tradizionale dall'altra; terzo, il modello economico che sta alla base dell'attuale welfare state potrebbe rivelarsi insostenibile. Di seguito si esamineranno in dettaglio ciascuno di questi punti.

### *3.1 Rischi allargati e conflitti distributivi*

Molti dei rischi associati con il cambiamento climatico non sono nuovi (le popolazioni hanno sempre avuto a che fare con inondazioni, siccità, tempeste violente e così via). La loro incidenza, gravità e distribuzione sono però destinate a cambiare e, per affrontare la nuova situazione, le politiche di welfare dovranno essere modificate. Inoltre, gli effetti del cambiamento climatico, quelli delle misure di reazione

allo stesso cambiamento climatico (adattamento) e quelli delle politiche messe in atto per prevenire ulteriori cambiamenti (mitigazione) potranno avere profonde implicazioni distributive. I rischi e l'impatto del clima avranno un peso differente a seconda delle regioni, dei settori economici, delle comunità e degli individui. Lo stesso potrebbe verificarsi per i costi di adattamento e di mitigazione. Saranno quindi necessarie misure per assicurare un'equa suddivisione dei rischi e dei costi. Ad esempio, quale sostegno sarà dato agli agricoltori nelle regioni dove la produzione è più esposta alle pressioni climatiche? Come sarà distribuito l'onere di modificare i modelli di insediamento nelle pianure soggette a inondazioni o nelle zone costiere più vulnerabili? Come saranno assistiti i lavoratori nei settori industriali destinati ad un rapido declino direttamente dovuto alle politiche adottate sul clima (ad esempio l'estrazione del carbone)? Come sarà bilanciato il differente coinvolgimento delle regioni, date le diverse correlazioni che possono intercorrere tra le economie locali e le cause e gli impatti del cambiamento climatico? Dovrebbe il settore residenziale sostenere i costi della propria *carbon footprint* (impronta ambientale), elevata e inalterabile nel breve periodo, pagando un prezzo per la $CO_2$ che produce? E se sì, come? E quali diritti sociali saranno riconosciuti ai rifugiati del clima?

### *3.2 Tensione tra obiettivi politici differenti*

Generalmente i governi si danno da fare per conciliare differenti obiettivi politici e richieste concorrenti sull'utilizzo delle finanze pubbliche. Le politiche sull'adattamento e la mitigazione del cambiamento climatico mettono altra carne al fuoco, e ci sono probabilità che si creino tensioni con le priorità sociali già in essere. Tradizionalmente le politiche di welfare hanno avuto la meglio sulle politiche ambientali, perché di norma l'impatto diretto sull'uomo di mali sociali come la povertà e la malattia è più pesante e/o più rapido rispetto agli effetti indiretti del deterioramento ambientale, e anche perché i sistemi di welfare hanno alimentato coalizioni di interesse a proprio sostegno. Ma, quanto più si accentueranno i timori sui cambiamenti climatici, tanto più i responsabili politici saranno indotti a farsene carico. Le misure di politica del clima (ma anche l'incapacità di mettere in opera queste misure) potrebbero compromettere gli obiettivi sociali dati. Ad esempio, le carbon tax graveranno soprattutto sui poveri, che spendono per energia una percentuale maggiore del loro reddito. Al mo-

mento attuale, la tutela ambientale assorbe una quota esigua del bilancio pubblico (meno dell'1% secondo i dati dell'Ocse). Un'influente analisi economica sostiene che una misura relativamente forte a favore della mitigazione potrebbe essere organizzata impiegando non più dell'1-2% del Pil (Stern, 2007). È una cifra di poco conto rispetto alla portata generale dei trasferimenti coinvolti nel sistema di welfare, che però renderà difficile estendere ulteriormente i diritti poiché richiede la mobilitazione di nuove risorse sociali. La preoccupazione reale è che una seria risposta pro mitigazione sarà rinviata per un decennio o più, e che 1) la *successiva gravità* dell'impatto climatico, 2) *l'estensione delle attività di adattamento necessarie*, 3) *il costo della ritardata terapia d'urto pro mitigazione*, a cui infine si dovrà ricorrere, provocheranno perdite economiche molto più serie. A quel punto la necessità di affrontare con urgenza il cambiamento climatico potrebbe indebolire in misura ancora più significativa la capacità dello Stato di promuovere gli obiettivi tradizionali delle politiche di welfare.

### *3.3 Sostenibilità dell'attuale modello economico*

I sistemi di welfare contemporanei si fondano su un modello economico espansionistico, che presuppone standard materiali di vita in progressiva crescita, una popolazione in graduale aumento e uno sviluppo economico ininterrotto. Questo modello è in grado di fornire occupazione e opportunità economiche, di produrre gettito fiscale per finanziare programmi di welfare e di offrire opportunità che scoraggino richieste radicali a favore della redistribuzione della ricchezza. Ma – almeno fino a questo momento – ha lasciato anche una crescente impronta ambientale, della quale una manifestazione è rappresentata dalle emissioni di gas serra. «Scollegare» l'attività economica dalle pressioni ambientali – in modo che le società inquinino meno anche quando più accrescono la loro prosperità – è un modo per uscire da questo dilemma. Cambiando «la qualità della crescita», in modo tale da non danneggiare l'ambiente, lo sviluppo potrebbe diventare sostenibile (Wced, 1987). Fino a questo momento mancano però esempi di un tale «scollegamento»: è stato realizzato per alcuni aspetti, in alcuni paesi, per periodi di tempo piuttosto limitati. In teoria sarebbe possibile aumentare l'efficienza delle risorse, introdurre tecnologie innovative e ridurre le emissioni inquinanti in modo da attenuare drasticamente l'impatto ambientale.

Per realizzare una riduzione *assoluta* delle pressioni ambientali mentre

la *popolazione* aumenta, e cresce anche il *consumo materiale* pro capite, occorrerebbero però elevati e continui progressi, di anno in anno, nella performance economica. E, data l'entità della riduzione assoluta delle emissioni di gas serra necessaria nei prossimi decenni per contenere il cambiamento climatico entro un aumento di temperatura non superiore a due gradi, realizzare questo scollegamento rappresenta una sfida epocale. Seri sforzi per «scollegare» le emissioni di carbonio dall'attività economica non sono ancora stati realizzati, ed è quindi troppo presto per una valutazione conclusiva. Se però è necessario fare in modo che gli abitanti dei paesi in via di sviluppo possano innalzare i loro livelli di vita (il che comporta un incremento dell'utilizzo delle risorse e della produzione di rifiuti), i paesi sviluppati – secondo l'opinione di alcuni – dovranno voltare le spalle al modello economico espansionista che sinora ha fornito il fondamento economico del welfare state. Ciò non significa che lo «sviluppo» verrà meno; le società industrializzate saranno ancora in grado di aumentare il benessere, cioè la condizione morale, sociale, culturale e materiale dei loro cittadini. Ma un tale sviluppo non si potrà fondare su un'appropriazione continua e crescente dei doni limitati della natura (terra coltivabile, foreste, patrimonio ittico, acqua, capacità di assorbimento dell'atmosfera, e così via).

## *4. Ripensare il welfare state: scollegare e decarbonizzare*

Per affrontare il cambiamento climatico è necessario trasformare le pratiche di produzione/consumo che generano emissioni di gas serra; ma è anche necessario ripensare le istituzioni del welfare sociale costruite nel corso del secolo passato. Le conseguenze finali per i sistemi di welfare occidentali non sono scontate. Possiamo però, riprendendo la discussione sui modelli economici a cui abbiamo accennato, identificare due scenari ampi e molto differenti tra loro:

*a*) utilizzo dell'innovazione tecnologica per scollegare la crescita economica dalle emissioni di carbonio, e allo stesso tempo decarbonizzare e ri-orientare il welfare state;
*b*) passaggio dall'economia della crescita a una solida economia pubblica e trasformazione radicale del significato del welfare e delle istituzioni che lo rendono possibile.

Vediamo in dettaglio ciascuno di questi punti.

Anche nello scenario più ottimista (*a*) vi sono ancora implicazioni se-

rie per i sistemi di welfare occidentali. Generalmente le proposte si rifanno all'idea dell'«integrazione delle politiche», che mette assieme i processi decisionali in materia di ambiente, economia e società (Lenschow, 2002; Nilsson ed Eckerberg, 2007; Wced, 1987). Riuscire a realizzare questa integrazione è fondamentale per misurarsi con le sfide cui si è accennato. Nel tempo le istituzioni del welfare dovranno essere modificate per far fronte ai rischi climatici; e le politiche del clima dovranno essere strutturate in modo da tenere conto dell'equità. Ecco di seguito alcune questioni e alcuni orientamenti che potrebbero rivelarsi importanti ai fini della riforma del welfare.

### *4.1 Tasse verdi e adattamento ai sistemi di sicurezza sociale*

Le tasse verdi sono state abbondantemente discusse, ma hanno poi avuto scarsa applicazione. Carbon tax di ordine generale esistono in Svezia e in Danimarca, mentre sono previste tasse elevate di carattere più specifico, in particolare sui combustibili per il trasporto, in diversi paesi europei, tra cui il Regno Unito e la Germania. Tuttavia, il risultato complessivo è modesto in proporzione al Pil, ed è diminuito nel primo decennio del 2000. Una recente commissione fiscale britannica ha studiato l'effetto di una maggiorazione del 20% delle tasse verdi sul totale degli introiti fiscali entro il 2020, da compensare con minori contributi sociali a carico del datore di lavoro, più un 10% da destinare alla riqualificazione energetica delle abitazioni e all'eco-innovazione. Secondo lo studio, sarebbe sufficiente questa sola innovazione per realizzare l'obiettivo britannico di ridurre del 34% il Ghg (gas serra) entro il 2020 (oltre i livelli del 1990). Gli effetti macro-economici sarebbero minimi, se si eccettua il fatto che l'occupazione crescerebbe considerevolmente in conseguenza dei minori costi del lavoro (Uk Green fiscal commission, 2009).

Gli effetti della tassazione sul carbonio sarebbero tuttavia regressivi, nonostante le compensazioni fiscali e gli incrementi occupazionali, mentre le politiche finalizzate alla corretta attuazione delle misure sarebbero un corollario fondamentale per assicurare il sostegno pubblico. È vero che le famiglie con reddito inferiore spendono in energia meno della media, ma questa spesa incide proporzionalmente di più sul loro reddito. Nel Regno Unito, in effetti, il 30% del quintile composto dalle famiglie più povere utilizza una quota maggiore di energia rispetto alla media nazionale, soprattutto perché vive in abitazioni ad alta dispersione energetica o in zone rurali o suburbane che richiedo-

no un ricorso più intenso dell'automobile. La tassazione sul carbonio deve essere quindi integrata con politiche sociali, mirate sia all'investimento in alloggi, trasporti e comunità a basso dispendio energetico, sia alla tutela di coloro che hanno bassi redditi ma alti consumi di carbonio (Hills, 2009).

*4.2 Sviluppare gli investimenti eco-sociali*

Promuovendo gli investimenti eco-sociali i governi possono ridurre le emissioni di gas serra e allo stesso tempo affrontare alcuni nodi sociali. Tra questi vi è naturalmente *la politica della casa*, un aspetto finora trascurato dei sistemi di welfare. Secondo il quarto rapporto di valutazione del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (Ipcc) le emissioni *baseline* (il livello assunto a riferimento, *n.d.t.*) di carbonio del settore residenziale potrebbero, con una spesa modesta, essere ridotte di una percentuale pari al 29%; la più alta riduzione possibile in qualsiasi settore (Ipcc, 2007b). I paesi con abitazioni ad alto dispendio energetico, come il Regno Unito, potrebbero ottenere un risultato a somma positiva migliorando la qualità e riducendo le emissioni. Gli standard di costruzione degli edifici sono molto più rigorosi in paesi come Norvegia, Svezia e Germania, dove le case che rispettano i codici edilizi in vigore utilizzano circa un quarto dell'energia impiegata in quelle che rispettano gli standard richiesti in Inghilterra e nel Galles (Monbiot, 2006). Tuttavia, considerato che i nuovi edifici costituiscono una piccola frazione dello stock abitativo, un tale miglioramento comporta la riqualificazione energetica ad uno standard elevato per milioni di proprietà. Per realizzare ciò si potrebbero introdurre incentivi economici e agevolazioni fiscali. Ma la ricerca sul campo indica che per raggiungere gli obiettivi impegnativi della riduzione del carbonio c'è necessità di un'azione coordinata tra governo e comunità locali. Il *Committee on climate change* britannico di recente costituzione ha proposto una riqualificazione energetica casa per casa, in sostanza una nuova forma di politica di investimento sociale (Committee on climate change, 2009).

Tutto ciò potrebbe costituire un passo importante in direzione dell'investimento eco-sociale. Per certi aspetti i sistemi di welfare tradizionali hanno cambiato le proprie priorità negli ultimi due decenni anteponendo gli investimenti sociali alla protezione sociale. In questo caso si tratterebbe però di un bel salto in avanti. Un tale investimento coinvolgerebbe altre aree, come lo sviluppo dei trasporti pubblici e la

trasformazione dei sistemi urbani. In ogni caso gli obiettivi di politica sociale (il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, dei gruppi svantaggiati, degli anziani e così via) possono essere associati con la mitigazione del clima e con gli sforzi di adattamento attraverso strategie di investimento pubblico. Una strategia di questo tipo è alla base delle recenti proposte del «*Green New Deal*», che prevedono un programma di trasformazioni per ridurre l'uso dei combustibili fossili e nel contempo affrontare il declino della domanda provocato dalla contrazione del credito (Green New Deal Group, 2008).

### *4.3 Decarbonizzare i servizi sociali esistenti*

Contemporaneamente dovranno essere rapidamente decarbonizzati i servizi sociali esistenti. Lo stesso welfare state ha una forte impronta di carbonio. Nel 2004, ad esempio, le emissioni del Servizio sanitario nazionale britannico (*National health service*; d'ora in poi Nhs, *n.d.r.*) erano di 18,6 mt $Co_2$, pari a circa il 25% delle emissioni dello stesso settore pubblico. In tempi più recenti questo trend ha avuto un rapido incremento (Sustainable development commission, 2008). Potrebbe essere necessario trasformare anche l'energia e il sistema dei trasporti, sviluppare le commesse pubbliche verdi e cambiare le modalità di distribuzione dei servizi. Sono molte le soluzioni possibili per ridurre l'impronta delle emissioni nell'erogazione pubblica dei servizi.

### *4.4 Modificare il comportamento dei consumatori*

Tutti i sistemi di welfare intervengono su alcuni aspetti del comportamento dei consumatori, sia in modo esplicito (alcool, droghe, cure genitoriali, ricerca del lavoro, ecc.) sia in modo implicito. In questo campo le politiche sociali si rivelano molto utili, come dimostra ad esempio il successo ottenuto nella lotta contro il fumo. La maggior parte dei paesi ha utilizzato tutti e tre gli strumenti di base di cui i governi disponevano per modificare questo comportamento: educazione e persuasione; tassazione, sovvenzioni e altri incentivi monetari; regolazione (inclusi i divieti). Ma c'è un'esperienza critica delle politiche sociali, che ne evidenzia i loro limiti. Gli incentivi esclusivamente riferiti all'interesse personale possono fallire in quanto tendono a svilire motivazioni intrinseche quali l'altruismo e la solidarietà. Altri mettono in luce i limiti degli approcci «top-down» e sottolineano come per una modifica dei comportamenti vi sia la necessità di un coinvolgimento

delle persone e delle comunità. Così le politiche sociali possono fornire un valido insegnamento e uno schema di riferimento se si vogliono determinare i cambiamenti davvero epocali che sono necessari per mitigare il cambiamento climatico. Le politiche contro il fumo, tuttavia, hanno impiegato 30 anni per raggiungere il loro impatto attuale, e ancora oggi circa il 30% degli adulti continua a fumare.

Le tre aree di consumo individuale che hanno un effetto più diretto sulle emissioni di carbonio sono la casa, i trasporti e l'alimentazione. Nelle abitazioni ad avere rilevanza sono soprattutto il riscaldamento e il raffreddamento dello spazio, il riscaldamento dell'acqua e l'uso degli elettrodomestici; nei trasporti pesano di più l'uso dell'automobile e i viaggi aerei; nell'alimentazione il consumo della carne e i «*food miles*» (la distanza chilometrica che intercorre fra il luogo di produzione e il luogo di consumazione dei cibi, *n.d.t.*). In ogni caso vi è una complessa relazione tra il potenziale dell'azione collettiva e quello dell'azione individuale: il cambiamento di attitudini del consumatore può dar luogo a differenti scelte di consumo che possono avere un impatto notevole sulle emissioni aggregate; ma è altrettanto importante intervenire sulle politiche regolatorie (ad esempio i codici di costruzione degli edifici, gli standard di consumo del prodotto energia, gli standard per le emissioni delle automobili, e così via).

### *4.5 Utilizzare le sinergie*

Se consideriamo l'aspetto positivo, esistono molte sinergie potenziali tra il clima e, ad esempio, le politiche della salute. Uno studio britannico che prende in esame l'area dei trasporti arriva a concludere che, rinunciando alla guida dell'automobile e scegliendo di andare a piedi o in bicicletta, si otterrebbero significative riduzioni dei disturbi cardiaci e degli infarti (10-20%), dei tumori al seno (12-13%), della demenza (8%) e della depressione (5%). Analogamente, una riduzione del 30% nella produzione e nel consumo della carne ridurrebbe i disturbi cardiaci del 15% (esclusi gli effetti su tutti gli altri disturbi legati all'obesità) (Woodcock e al., 2009a; 2009b). Questi miglioramenti ridurrebbero, *ceteris paribus*, la domanda di servizi sanitari e contribuirebbero al risparmio di denaro. Nel 2009 il sovrappeso e l'obesità sono costati al Nhs britannico 4,8 miliardi di sterline. Se l'incidenza dell'obesità in tutte le classi sociali fosse stata la stessa che nella classe sociale più ricca, il costo sarebbe stato di 2,2 miliardi di sterline, con una riduzione pari al 54%. Si stima che entro il 2025, se si eliminassero gli

effetti delle disparità di classe, il costo totale di 8,9 miliardi di sterline a carico del Nhs si sarebbe ridotto a 4,8 miliardi, pari al 46%. Questa cifra equivale a circa il 10% del bilancio corrente del Nhs (McPherson e al., 2009).

La gestione delle cinque problematiche sopra descritte metterà a dura prova la capacità amministrativa dei sistemi politici democratici. È facile immaginare che i differenti sistemi di welfare si dimostreranno più o meno capaci di individuare soluzioni efficaci ed eque, riportandoci alla distinzione tra diversi regimi di welfare a cui abbiamo accennato in precedenza. Nel mondo sviluppato la capacità dei regimi di welfare di adattarsi ai diversi contesti ambientali risulta con sempre maggiore evidenza. Conclude Dryzek: «I sistemi di welfare socialdemocratici e quelle che Hall e Soskice chiamano economie coordinate di mercato […] sono in una posizione migliore, rispetto alle economie di mercato più liberiste e con sistemi di welfare più rudimentali, per gestire l'intersezione tra politica sociale e cambiamento climatico» (in Gough e al., 2008). Ciò dipende dal fatto che le loro istituzioni e la cultura politica consentono a uno Stato interventista di agire per promuovere il bene pubblico, spesso utilizzando il discorso della «modernizzazione ecologica». Questa tesi è sostenuta da un recente rapporto sui regimi di governance ambientale in diversi paesi, nel quale sono identificati sei «robusti eco-states» che associano alti livelli di coinvolgimento del governo con un alto grado di coinvolgimento civile: Danimarca, Norvegia, Svezia, Finlandia, Germania e Austria (Duit, 2008). I primi quattro sono sistemi di welfare socialdemocratici, e gli ultimi due sono modelli di economie coordinate di mercato. La teoria e la storia suggeriscono che diversi tipi di welfare state e di regime di welfare mostreranno un'ampia variabilità nella loro capacità di trasformarsi in «eco-states» (Meadowcroft, 2005).

## *5. Ripensare i sistemi di welfare: crescita zero e trasformazione radicale*

Alcuni dubitano seriamente che sia possibile ottenere nel breve periodo e nella giusta misura lo scollegamento di cui c'è bisogno, e soprattutto si chiedono se sia possibile passare ad un mondo sostenibile a basso consumo di carbonio, mantenendo allo stesso tempo la crescita *nei paesi ricchi* (Jackson, 2009). È una questione di aritmetica e di etica. Stabilizzare il cambiamento climatico su presupposti relativamente

ottimistici significherebbe ridurre le emissioni globali di carbonio a meno di 4 milioni di tonnellate all'anno entro il 2050. Per raggiungere questo risultato mantenendo il tasso di crescita globale della popolazione (0,7% all'anno) e del reddito (1,4% all'anno) occorrerebbe migliorare di 20 volte l'attuale intensità media globale di carbonio (grammi di biossido di carbonio per dollaro di Pil). Anche se si arrivasse a questo, però, il mondo in via di sviluppo non sarebbe in grado di recuperare il terreno perduto. Nel 2050 il mondo presenterebbe le stesse enormi disparità e sofferenze dell'epoca attuale; anzi le disparità in termini assoluti sarebbero ancora più grandi. E sarebbe un mondo dove la crescita del reddito continuerebbe a essere cumulativa nel ricco occidente, con i redditi medi ancora una volta più che raddoppiati. Per ottenere un mondo dove l'intera popolazione potesse godere di un reddito comparabile a quello odierno dei cittadini europei, l'economia mondiale dovrebbe crescere di 6 volte tra oggi e il 2050. E questo implicherebbe un cambiamento della tecnica per un ordine di grandezza ancora superiore se si vuole evitare il disastro climatico. Conclude Jackson: «Non esiste ancora lo scenario credibile, socialmente equo ed ecologicamente sostenibile di una crescita continua dei redditi per un mondo di nove miliardi di persone» (Jackson, 2009).
Se dunque non è più sostenibile la «condizione di crescita» su cui è stato costruito in occidente il welfare state, quest'ultimo dovrà subire una trasformazione. Una prospettiva che solleva, tra le altre, le seguenti questioni.

### *5.1 Redistribuire il carbonio*

Così come per le tasse e la regolazione verdi, vi sarebbe la necessità di una più esplicita distribuzione e redistribuzione del carbonio. Una strada potrebbe essere il ricorso a qualche forma di *Carbon allowances and trading* personalizzata (Pcat)[1], (Environmental audit committee, 2008). Esiste un'ampia gamma di proposte di questo tipo. Tutte prevedono un tetto (decrescente) alle emissioni totali di Ghg (*Greenhouse gas*, *n.d.r.*) di un paese e una pari ripartizione di questa quota in emissioni/anno per ogni adulto residente (spesso con un'emissione più bassa per ogni bambino). In effetti, per tenere conto del fatto che

[1] La Pcat, nell'acronimo inglese, segnala la quota di emissioni consentite e i meccanismi internazionali di scambio e compensazione, i cosiddetti «meccanismi flessibili» (*n.d.r.*).

l'energia ha sia un prezzo monetario sia un «prezzo» in carbonio, si è proceduto alla creazione di un doppio standard contabile e di una doppia valuta. Coloro che hanno un utilizzo inferiore alla media potrebbero vendere il surplus e guadagnare, mentre coloro che hanno un utilizzo superiore potrebbero pagare un prezzo di mercato per la loro quota in eccesso. I promotori di questo principio ne rivendicano gli innumerevoli benefici: uno schema Pcat che copra l'energia domestica, il combustibile per le automobili e i viaggi aerei risulterebbe nella sua media progressivo, renderebbe possibile il razionamento del carbonio necessario e favorirebbe in modo più diretto e rapido un cambiamento delle abitudini. Potrebbe essere realizzato utilizzando carte di carbonio personali e misuratori intelligenti, anche se non vanno sottovalutate le difficoltà amministrative legate all'introduzione di questi dispositivi. In effetti lo schema Pcat costituirebbe una variante dell'idea del Reddito minimo legata al carbonio.

Pur risultando intrinsecamente progressivo, lo schema Pcat solleva questioni di equità analoghe alla tassazione del carbonio, che riguardano coloro che vivono in abitazioni ad alto dispendio energetico o sottoutilizzate, oppure sono dipendenti dal trasporto automobilistico o hanno necessità particolari. Troppe eccezioni alle emissioni standard comprometterebbero lo schema, ma troppo poche potrebbero portare a una «giustizia disuguale», che rischierebbe di indebolire il sostegno pubblico. Per queste e altre ragioni il governo britannico sta riducendo il suo sostegno alla sperimentazione dell'idea.

### *5.2 Redistribuire il lavoro e il tempo*

La politica dell'occupazione è sempre stata al centro del welfare state. Nel periodo postbellico il presupposto era che gli uomini adulti lavorassero a tempo pieno e le donne adulte sposate si occupassero a tempo pieno del lavoro domestico non retribuito, magari con un'attività occasionale part-time. A partire dagli anni '60 le donne sono entrate nella forza lavoro retribuita in numero sempre crescente e le politiche si sono (lentamente e con modalità differenti) adattate in modo da favorire questo processo. Negli anni '90 c'è stato un ulteriore cambiamento delle politiche, soprattutto nei paesi anglofoni, per costringere o incoraggiare i beneficiari dei sussidi a partecipare al lavoro salariato retribuito. Fino a pochi anni fa, tuttavia, il riconoscimento ufficiale del lavoro domestico e del lavoro di cura è stato pressoché assente o sporadico.

È chiaro tuttavia che il passaggio a una solida economia pubblica deve comportare un taglio consistente all'ammontare di tempo speso nel lavoro retribuito. Tra le varie ragioni a favore di questo assunto ne citiamo alcune: rompere l'abitudine a lavorare per guadagnare e poter consumare, distribuire l'orario di lavoro in maniera più uniforme tra la popolazione, ridurre il malessere associato alla disoccupazione, rendere possibile un migliore equilibrio tra il lavoro retribuito e le varie attività non retribuite, come la cura dei figli, la cura personale, l'impegno nelle attività locali, e così via (tutto ciò va ben oltre il tipico bilanciamento degli economisti tra lavoro e «tempo libero»). Nelle simulazioni sull'economia canadese realizzate da Victor, la settimana lavorativa ridotta emerge come condizione necessaria e fondamentale per un'economia di alta qualità e non basata sulla crescita (Victor, 2008). È indubbio, tuttavia, che anche questo cambiamento delle politiche solleverebbe seri problemi distributivi, compreso il rischio di una crescente povertà per chi ha redditi bassi, e l'opposizione dei sindacati per il suo impatto sulle retribuzioni in tutte le fasce di reddito. Il welfare state potrebbe giocare un ruolo nel redistribuire in modo radicale le opportunità di lavoro e di tempo tra le persone. Sarebbe però necessaria anche una redistribuzione dei redditi e della ricchezza.

### *5.3 Redistribuire il reddito e la ricchezza*

I sistemi di welfare sono sempre stati compatibili con profonde disuguaglianze della ricchezza e del reddito, anche se i sistemi di welfare socialdemocratici più inclusivi sono quelli nei quali la disuguaglianza economica è più contenuta. Ora, un'economia a basso consumo di carbonio che rallenta la crescita economica tradizionale potrebbe favorire la richiesta di politiche più redistributive. Perché dovrebbe essere così? Primo, le risorse per affrontare l'adattamento e la mitigazione del cambiamento climatico dovranno pur venire da qualche parte, e senza dubbio i ricchi potrebbero permettersi di contribuire in misura maggiore. Secondo, se viene chiesto a tutti di controllare le proprie emissioni di carbonio, a maggior ragione si potrebbero mettere sotto i riflettori i consumi di lusso dei ricchi. Terzo, poiché i vistosi consumi dei ricchi riguardano beni legati alla posizione sociale e contribuiscono a orientare la moda, sarebbe straordinariamente importante tenere a freno gli eccessi. Quarto, è provato che forti disparità di reddito intaccano la solidarietà sociale necessaria per promuovere politiche pubbliche attive che affrontino problemi comuni come il cam-

biamento climatico. Il tema tradizionale della redistribuzione nei sistemi di welfare diventa ancora più centrale in un futuro di radicale mitigazione del cambiamento climatico.
La conclusione è che in una solida economia pubblica sarebbe necessario un sistema di welfare radicalmente differente per *integrare la redistribuzione* di carbonio, il tempo/lavoro e il reddito/ricchezza. Al momento tali questioni sono soprattutto oggetto di studio, mentre le politiche tendono a essere sviluppate per compartimenti stagni. Tutto questo però dovrà cambiare. Più in generale il nuovo scenario richiederebbe anche un sistema di indicatori, diversi dagli strumenti di misurazione della produttività come il Pil, per monitorare il benessere e la sostenibilità finali (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009). L'evidenza empirica dimostra ampiamente che una crescita economica eccedente un certo limite (già superato nella maggior parte dei paesi Ocse) può danneggiare il benessere in termini tanto oggettivi quanto soggettivi, così come può danneggiare la sostenibilità ambientale (Kasser, 2002). L'idea e la misurazione del benessere dovrebbero essere progressivamente dissociate da quelle del reddito e del consumo di beni.

### *5.4 Ripensare le politiche demografiche*

I sistemi di welfare dei paesi sviluppati, dovendosi misurare con la dimensione della popolazione e con i tassi di crescita, si sono preoccupati soprattutto di premiare le famiglie più numerose (in paesi dove i tassi di natalità sono caduti molto al di sotto dei livelli di sostituzione), di affrontare il problema dell'invecchiamento e di gestire l'immigrazione. Una solida economia pubblica dovrebbe fondarsi essenzialmente sulla stabilità dei livelli di popolazione. E dal momento che (restando uguali gli altri fattori) una popolazione più numerosa significa maggiori emissioni di gas serra, il cambiamento climatico solleva di nuovo il tema della dimensione congrua della popolazione. Ad esempio Jonathan Porritt, neo presidente della *Sustainable development commission* britannica, ha ammonito la Gran Bretagna a ridurre drasticamente la sua popolazione se intende costruire una società sostenibile, mentre l'*Optimum population trust* promuove l'obiettivo di dimezzare l'attuale dimensione della popolazione del Regno Unito portandola a 30 milioni di persone. C'è da considerare inoltre che l'immigrazione è un punto politico sensibile nella maggior parte dei paesi sviluppati e che le questioni legate ai diritti riproduttivi e alla pianificazione familiare scatenano forti controversie. Non è chiaro come tutto questo debba

essere gestito nel periodo prolungato in cui nei paesi in via di sviluppo la crescita della popolazione resta elevata e continuano a permanere forti disparità economiche tra Nord e Sud. Altrettanto difficile, però, è immaginare che questioni di tale portata possano essere accantonate per un tempo indefinito. Presto o tardi le discussioni sulla dimensione congrua della famiglia, sui livelli di popolazione e sui tassi di crescita saranno all'ordine del giorno.

## *6. Conclusioni*

Il cambiamento climatico solleverà ulteriori interrogativi riguardo alle misure «tradizionali» delle politiche sociali, aggiungerà una nuova domanda di controllo sul consumo nocivo, costringerà ad introdurre misure fiscali addizionali per le politiche e le spese ambientali e porrà dilemmi distributivi inediti per i sistemi di welfare. Questo mutato panorama imporrà grandi adattamenti ai sistemi di welfare esistenti, anche se lo scollegamento funzionasse e il perdurare della crescita verde assicurasse ulteriori entrate per finanziare queste nuove domande politiche. In tal caso è probabile che i sistemi di welfare redistributivi universalistici e i sistemi economici coordinati saranno in grado di adattarsi meglio al modello di *welfare-eco state*.

Se però hanno ragione i fautori di una solida economia pubblica e nel mondo ricco il perdurare della crescita economica è incompatibile con la sostenibilità, allora tutte le forme esistenti di welfare state saranno obbligate a trasformarsi radicalmente. In questo caso potremmo assistere a quella che si potrebbe definire una seconda de-mercificazione del capitalismo. La prima de-mercificazione, descritta in modo memorabile da Polanyi, ha creato alla fine sistemi di welfare che consentono ai cittadini di soddisfare bisogni comuni e di accedere a benefici sociali forniti principalmente da servizi pubblici che sono finanziati dalle tasse e dai contributi sociali. Tuttavia, nonostante la de-mercificazione dei diritti, i servizi sono stati prodotti in forma mercificata. La seconda fase potrebbe comportare un cambiamento in direzione di una *produzione* de-mercificata, riducendo gli orari di lavoro e l'acquisto di merci, sviluppando la «coproduzione» (inclusa l'economia civile e quella familiare) e promuovendo un comportamento sociale ispirato alla prevenzione (Nef 2009).

È possibile tuttavia che lo scenario evolva dando luogo ad istituzioni resistenti, inerziali e *path-dependent* analogamente agli attuali sistemi di

welfare? Al momento ci sono pochi sintomi di un'azione collettiva come quella che sarebbe richiesta da un cambiamento così radicale. L'attuale congiuntura di crisi economica e di pericoloso cambiamento climatico ci pone di fronte a un problema senza precedenti di (dis)integrazione del sistema, in assenza però di un movimento sociale coerente per portare avanti quella che appare come l'unica soluzione sostenibile. Questo fa sì che il tornaconto dell'élite – una risorsa non trascurabile – rimanga il principale stimolo di riforma. Ma le lezioni della storia dei sistemi di welfare suggeriscono che le riforme radicali funzionano meglio e durano di più quando all'interesse dell'élite si associano la mobilitazione e la pressione dal basso. Questo saggio non ha preso in esame le politiche del cambiamento climatico e la struttura degli interessi e delle mobilitazioni legate a tale questione; un passaggio critico che si rinvia ad altre trattazioni.

Naturalmente è sempre possibile che prevalga una terza opzione: paralisi della struttura sociale, «*producer capture*» (prevalenza degli interessi del produttore, *n.d.t.*), tirare avanti alla meno peggio e sperare che succeda qualcosa…

## *Riferimenti bibliografici*


Castles F.G., Leibfried S., Lewis J., Obinger H. e Pierson C. (a cura di), 2010, *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

Committee on Climate Change, 2009, *Meeting Carbon Budgets: The need for a step change*, Hmso, Londra.

Duit A., 2008, *The Ecological State: Cross-National Patterns of Environmental Governance Regimes*, Ecologic, Institut for International and European Environmental Policy, Epigov Papers n. 39, Berlino.

Environmental Audit Committee, 2008, *Personal Carbon Trading. Fifth Report of Session 2007-2008*, House of Commons, report n. 565, Londra.

Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

Gough I., 2010, *Economic Crisis, Climate Change and the Future of Welfare States*, «Contemporary Social Science», vol. 5 (1), pp. 51-64.

Gough I., Meadowcroft J., Dryzek J., Gerhards J., Lengfeld H., Markandya A. e Ortiz R., 2008, *Climate Change and Social Policy: A Symposium*, «Journal of European Social Policy», vol. 18 (4), pp. 325-344.

Green New Deal Group, 2008, *A Green New Deal*, nef – new economics foundation, Londra.

Hills J., 2009, *Future Pressures: Intergenerational Links, Wealth, Demography and Sustainability*, in Hill J., Sefton T. e Stewart K. (a cura di), *Towards a More Equal Society? Poverty, Inequality and Policy since 1997*, Policy Press, Bristol, pp. 319-340.

Ipcc (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2007a, *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007. Impacts, Adaptation and Vulnerability: Contribution of Working Group II*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ipcc (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2007b, *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007. Mitigation of Climate Change: Contribution of Working Group III*, Cambridge University Press, Cambridge.

Jackson T., 2009, *Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet*, Earthscan, Londra.

Kasser T., 2002, *The Value of Materialism: A Psychological Enquiry*, Mit Press, Cambridge, Ma.

Lenschow A., 2002, *Environmental Policy Integration*: *Greening Sectoral Policies in Europe*, Earthscan, Londra.

McPherson K., Brown M., Marsh T. e al., 2009, *Obesity: recent trends in children aged 2-11y and 12-19y. Analysis from the health survey for England 1993-2007*, National Heart Forum, Londra.

Meadowcroft J., 2005, *The Ethics of the Market*, Palgrave, Basingstoke.

Monbiot G., 2006, *Heat: How We Can Stop the Planet Burning*, Penguin, Londra.

Nilsson M. ed Eckerberg K., 2007, *Environmental Policy Integration in Practice: Shaping Institutions for Learning*, Earthscan, Londra.

Nef, 2009, *The Great Transition. A tale of how it turned out right*, Nef, Londra.

Stern N., 2007, *The Economics of Climate Change - The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge.

Stiglitz J.E., Sen A. e Fitoussi J., 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Parigi.

Sustainable Development Commission, 2008, *NHS England Carbon Emissions: Carbon Footprinting Report*, Nhs Sustainable Development Unit, Londra.

Uk Green Fiscal Commission, 2009, *The Case for Green Fiscal Reform. The Final Report of the Green Fiscal Commission*, Green Fiscal Commission, Londra.

Victor P., 2008, *Managing Without Growth: Slower by design, not disaster*, Edward Elgar, Cheltenham.

Wced (World Commission on Environment and Development), 1987, *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford.

Woodcock J., Edwards P., Tonne C., Armstrong B.G., Ashiru O., Banister D., Beevers S., Chalabi Z., Chowdhury Z., Cohen A., Franco O.H., Haines A., Hickman R., Lindsay G., Mittal I., Mohan D., Tiwari G., Woodward A. e Roberts I., 2009a, *Health and Climate Change 2 – Public Health Benefits of Strategies to Reduce Greenhouse-Gas Emissions: Urban Land Transport*, «Lancet», vol. 374, 5 dicembre, pp. 1930-1943.

Woodcock J., Haines A., McMichael A.J., Smith K.R., Roberts I., Markandya A., Armstrong B.G., Campbell-Lendrum D., Dangour A.D., Davies M., Bruce N., Tonne C., Barrett M. e Wilkinson P., 2009b, *Health and Climate Change 6 - Public Health Benefits of Strategies to Reduce Greenhouse-Gas Emissions: Overview and Implications for Policy Makers*, «Lancet», vol. 374, 19/26 dicembre, pp. 2104-2114.

# Sviluppi nella misurazione del benessere: criteri e processi

# Italia. Misurare il benessere equo e sostenibile: la produzione dell'Istat

**Enrico Giovannini, Tommaso Rondinella**



*La misurazione del benessere è divenuta una delle sfide che gli istituti nazionali di statistica sono chiamati ad affrontare. Per far ciò, le grandi sfide sono almeno due. In primo luogo, la produzione statistica deve essere in grado di coprire tutte le dimensioni rilevanti del progresso. In secondo luogo, la selezione degli indicatori chiave deve derivare da un processo democratico che garantisca la legittimità dello strumento. La produzione statistica dell'Istat appare in grado di fornire informazioni sufficienti e solide per la misurazione della performance economica, delle diverse dimensioni che compongono il benessere e della sostenibilità ambientale. La definizione del set di indicatori da utilizzare per la misurazione del progresso è assegnata ad una iniziativa lanciata recentemente dall'Istat e dal Cnel che mira ad includere tutti gli stakeholders più rappresentativi in un processo deliberativo comune.*

## *1. Introduzione*

Nel corso della storia, a seconda delle influenze culturali e dei regimi politici prevalenti, sono state discusse diverse nozioni di benessere. Nel XX secolo il benessere è stato spesso considerato sinonimo di benessere economico. Dopo la Grande depressione e la Seconda Guerra mondiale, la contabilità nazionale e soprattutto il Prodotto interno lordo hanno cominciato ad essere considerati da molti come lo strumento principale di misurazione dello sviluppo. E benché nel corso degli anni '70 e '80 siano state elaborate numerose misure alternative di benessere e di progresso sociale (per esempio, quelle comprese nel cosiddetto «movimento degli indicatori sociali»), solo dal 1990 le iniziative dedicate allo sviluppo sostenibile e alla misurazione dello sviluppo umano, quali l'Indice di sviluppo umano del Programma delle Nazioni unite per lo sviluppo (Undp) o gli Obiettivi di sviluppo del Millennio, hanno iniziato a catturare l'attenzione dei media e iniziato a giocare un ruolo nel dibattito politico.
Più di recente, grazie alle iniziative svolte da (alcune) autorità nazionali

e locali, accanto agli studi sulla misurazione della qualità della vita e della felicità, e alle iniziative intraprese dall'Ocse sulla misurazione e la promozione del progresso sociale, sta emergendo un nuovo movimento finalizzato a misurare il benessere. In questo contesto, la misurazione del benessere nazionale e del progresso sociale in Italia è una delle sfide che l'Istituto nazionale di statistica (Istat) è chiamato ad affrontare. Negli ultimi anni, l'attenzione dell'Istat nei confronti di questo problema si è concretizzata in una serie di attività volte a rafforzare la capacità delle statistiche ufficiali di misurare le dimensioni specifiche del benessere. Tali iniziative comprendono le misure oggettive e soggettive del benessere individuale, il rafforzamento delle misure di contabilità ambientale e l'adeguamento degli aggregati macroeconomici, in modo da fornire informazioni sulla distribuzione della ricchezza, nonché di superare i limiti del Pil in generale.

Negli ultimi due anni, inoltre, è stato fatto un ulteriore passo avanti in direzione della misurazione del benessere e del progresso sociale sia grazie alla pubblicazione del rapporto annuale *Noi Italia*, che offre una breve illustrazione di quelle che sono, secondo l'Istat, le più significative informazioni statistiche atte a descrivere lo stato del paese, sia grazie all'inserimento nell'Indagine multiscopo di un quesito comparabile a livello internazionale sul grado complessivo di soddisfazione della qualità della vita e di un altro quesito sull'importanza attribuita dai cittadini alle diverse dimensioni del benessere. Infine, nel 2011, l'Istat, insieme al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), ha avviato una consultazione nazionale per individuare un set condiviso di indicatori di progresso nella società italiana, onorando così le raccomandazioni dell'Ocse e della Commissione Stiglitz.

Questa iniziativa deve tener conto, come minimo, di due grandi sfide. In primo luogo deve essere resa disponibile una produzione statistica adeguata e robusta, capace di coprire tutte le dimensioni rilevanti del progresso. In secondo luogo è necessario che la legittimità pubblica degli indicatori chiave selezionati sia garantita da un processo democratico. Solo se quest'ultima condizione viene soddisfatta, il set ha la possibilità di divenire uno strumento riconosciuto dalle diverse componenti sociali come capace di valutare lo stato del paese e di supportare efficacemente decisioni politiche orientate al progresso.

Nella sua prima parte l'articolo illustra il contesto internazionale entro cui l'iniziativa Istat agisce. In seguito descrive l'attuale produzione statistica dell'Istat inerente alla misurazione del benessere e del progresso sociale, valutando la sua capacità di rispondere alle raccoman-

dazioni della Commissione Stiglitz. Infine espone l'iniziativa Istat-Cnel finalizzata all'individuazione di una serie di indicatori-chiave per la misurazione del progresso in Italia.

## *2. Il contesto*

La misurazione del benessere degli individui e delle società ha rappresentato a lungo una preoccupazione degli statistici, ma solo negli ultimi anni la discussione su come misurare il progresso sta prendendo slancio in tutto il mondo. Si tratta di un tema affrontato dai decisori politici a tutti i livelli, che ha sempre più catturato l'attenzione dei media. Per molti anni l'utilizzo del Pil pro capite come *proxy* del benessere della popolazione ha avuto decisamente senso, in una fase in cui la crescita economica coincideva con importanti miglioramenti sul piano sociale, speranza di vita e istruzione in primis. Il Pil pro capite fornisce una buona misura della capacità di un paese di affrontare i bisogni materiali dei suoi abitanti. Tuttavia, la relazione tra la crescita economica misurata dal Pil e le altre dimensioni del progresso sociale non è semplice. Ricercatori universitari, organizzazioni della società civile, statistici ufficiali e organizzazioni internazionali hanno proposto misure alternative del progresso sociale, che possono essere classificate secondo diversi criteri. A partire dal 2001 l'Ocse ha promosso diverse iniziative nell'intento di favorire il progresso sociale e di aumentare la consapevolezza sul tema della misurazione, dunque sulla necessità di sviluppare nuove misure e di migliorare l'utilizzo di quelle esistenti. Non è stato ancora raggiunto un accordo sulla via migliore da intraprendere, ma la «Dichiarazione di Istanbul» (Oecd, 2007), adottata nel giugno 2007 dalla Commissione europea, dall'Ocse, dall'Organizzazione della Conferenza islamica, dalle Nazioni unite, dall'Undp e dalla Banca mondiale, ha evidenziato un consenso internazionale sulla necessità di «intraprendere la misurazione del progresso sociale in ogni paese, andando oltre le misure economiche convenzionali come il Pil pro capite». Il *Global project on measuring the progress of societies*[1], nato nel 2007 con la Dichiarazione di Istanbul – è gestito dall'Ocse in collaborazione con altri partner internazionali e regionali. Il suo obiettivo è di diventare il punto di riferimento mondiale per quanti desiderino misurare e valutare i progressi delle loro società.
Il lavoro più significativo in quest'ambito è stato quello della Com-

[1] www.oecd.org/progress.

missione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale («Commissione Stiglitz»), istituita dal presidente francese Nicolas Sarkozy nel gennaio 2008. La Commissione ha prodotto un rapporto finale nel settembre 2009 (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009) in cui veniva richiesto uno «spostamento [dell']enfasi dalla misurazione dalla produzione economica alla misurazione del benessere delle persone». Obiettivo della Commissione è stata l'identificazione dei limiti del Pil come indicatore della performance economica e del progresso sociale; di prendere in considerazione quali informazioni aggiuntive potrebbero essere necessarie per l'elaborazione di indicatori più pertinenti del progresso sociale; per valutare la fattibilità di strumenti alternativi di misurazione e per discutere di come presentare le informazioni statistiche in modo appropriato. Le raccomandazioni presentate nel box 1 sono tratte dal rapporto.

Il tema è stato argomento di discussione anche al summit di Pittsburgh del 2009, dove i leader del G20 hanno chiesto un lavoro sui metodi di misurazione che «tenesse meglio conto delle dimensioni sociali e ambientali dello sviluppo economico» come parte integrante dell'attua-zione del nuovo *Framework for strong, sustainable and balanced growth* (G20, 2009). Un'importante sollecitazione è giunta anche dalla Comunicazione della Commissione europea *Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento* (2009), che attua l'impegno assunto dalla Conferenza «Beyond Gdp», organizzata nel novembre 2007 dalla Commissione in collaborazione con il Parlamento europeo, l'Ocse, il Club di Roma e il Wwf.

La conferenza è stata il trampolino di lancio per il dibattito politico sulla necessità di andare oltre il concetto di Prodotto interno lordo; è stato chiaramente affermato che «[…] è tempo di andare oltre il Pil» (Barroso, 2007). La comunicazione ha trasferito le idee presentate alla Conferenza in una tabella di marcia dell'azione europea; con questo documento la Commissione europea si è impegnata a lavorare in diversi settori per migliorare le misure esistenti e per riferire sull'attuazione e i risultati delle azioni elencate entro il 2012.

È su questo sfondo che è stato istituito all'interno del Sistema statistico europeo (Ess) lo *Sponsorship group*[2] «Misurare il progresso, il benes-

[2] Lo *Sponsorship group* è co-presieduto dai Direttori generali dell'Eurostat e dall'Insee (istituto nazionale di statistica francese), con la partecipazione di 16 Stati membri (Presidenti/Direttori generali degli istituti nazionali di statistica: At, Bg, Ch, De, Dk, Es, Fr, It, Lu, Nl, No, Pl, Se, Si, Sk, Uk) e dell'Ocse e dell'Unece.

*Box 1 - Le raccomandazioni della Commissione Stiglitz*

*Raccomandazione 1*: Nella valutazione del benessere materiale, considerare i redditi e i consumi piuttosto che la produzione.
*Raccomandazione 2*: Accentuare la prospettiva d'analisi sulle famiglie.
*Raccomandazione 3*: Insieme alla ricchezza, considerare reddito e consumi.
*Raccomandazione 4*: Dare più risalto alla distribuzione del reddito, del consumo e della ricchezza.
*Raccomandazione 5*: Estendere la misurazione del reddito alle attività non di mercato.
*Raccomandazione 6*: La qualità della vita dipende dalle condizioni oggettive e dalle *capabilities* delle persone. Si suggeriscono iniziative volte allo sviluppo delle misure inerenti alla salute delle persone, all'istruzione, alle attività personali, alle condizioni ambientali. In particolare un notevole sforzo dovrebbe essere indirizzato allo sviluppo e all'attuazione di misure robuste e affidabili delle relazioni sociali, della *voice* politica e dell'insicurezza che può essere rilevata per prevedere la soddisfazione futura di vita.
*Raccomandazione 7*: Gli indicatori di qualità della vita dovrebbero valutare le disuguaglianze in maniera esauriente in tutte le dimensioni considerate.
*Raccomandazione 8*: Le indagini dovrebbero essere progettate per valutare i legami fra i vari ambiti della qualità della vita di ciascuna persona, e queste informazioni dovrebbero essere utilizzate per elaborare le politiche nei vari settori.
*Raccomandazione 9*: Gli uffici di statistica dovrebbero fornire l'informazione necessaria ad aggregarsi intorno alla dimensione della qualità della vita, permettendo la costruzione di altri indici.
*Raccomandazione 10*: Tanto le misure oggettive che quelle soggettive di benessere offrono informazioni-chiave sulla qualità della vita della gente. Gli uffici di statistica dovrebbero includere domande atte a cogliere le valutazioni delle persone sulla qualità della vita, le esperienze edonistiche e le priorità delle loro stesse indagini.
*Raccomandazione 11*: La valutazione di sostenibilità richiede un ben identificato cruscotto di indicatori. La caratteristica distintiva delle componenti di questo cruscotto dovrebbe essere la loro interpretabilità come variazioni di alcuni «stock» basilari. Un indice monetario di sostenibilità ha un suo posto nel cruscotto ma, allo stato attuale delle cose, dovrebbe rimanere essenzialmente concentrato sugli aspetti della sostenibilità economica.
*Raccomandazione 12*: Gli aspetti di sostenibilità ambientale meritano un follow-up a sé stante basato su un set ben individuato di indicatori. In particolare c'è bisogno di un indicatore chiaro della nostra prossimità a livelli pericolosi di danno ambientale (come quelli associati al cambiamento climatico o alla riduzione del pescato).

*Fonte:* Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009.

*Box 2 - Azioni chiave della Comunicazione della Commissione*

- Integrare il Pil con indicatori ambientali e sociali.
- Informazioni più tempestive per l'assunzione di decisioni politiche.
- Informazioni più precise su distribuzione e diseguaglianze.
- Sviluppo di un quadro europeo di valutazione per lo sviluppo sostenibile.
- Estendere la contabilità nazionale alle questioni ambientali e sociali.

*Fonte:* Commissione europea, 2009.

sere e lo sviluppo sostenibile», con il mandato di coordinare le attività sul tema e di attuare le raccomandazioni del Rapporto Stiglitz e della Comunicazione della Commissione, tenendo anche in considerazione gli obiettivi della Strategia comunitaria «Europa 2020»[3].

Per l'Ess la sfida principale è quella di attuare le raccomandazioni emerse da queste iniziative convergenti per offrire informazioni statistiche più ricche e per accrescere ulteriormente l'armonizzazione a livello internazionale, in particolare in Europa.

Nel frattempo, il 30 settembre 2010, la 96ª conferenza dei direttori generali degli Istituti nazionali di statistica (Dgins) ha siglato il «Memorandum di Sofia»[4], riconoscendo la validità delle raccomandazioni della Commissione Stiglitz, elencando una serie di miglioramenti che gli istituti nazionali di statistica dovrebbero adottare (quali l'armonizzazione degli aggregati di Contabilità nazionale con i dati dalle indagini sulle famiglie per sviluppare una maggiore attenzione alla prospettiva sulle famiglie, cogliere la dimensione distributiva, armonizzare le misurazioni relative all'ambiente e migliorare la tempestività delle statistiche sulla qualità della vita).

Lo *Human Development Report* (Hdr) e il suo Indice di sviluppo umano (Hdi) dell'Undp occupano una parte importante nello scenario delle misure; anzi l'Hdi costituisce probabilmente l'alternativa più nota al Pil (Undp, 2010). L'indice, che comprende misure relative all'aspettativa di vita, all'alfabetizzazione e al reddito, è stato concepito esplicitamente come rivale del Pil. Il rapporto del 2010 – ventesimo anniversario – comprende un capitolo incentrato su altre dimensioni chiave dello sviluppo che non rientrano tra quelle prese in considerazione dall'Hdi. Vi è di fatto una notevole corrispondenza tra il lavoro recente dell'Undp e gli impianti proposti dalla Commissione Stiglitz e dall'Ocse. L'Hdr, ad esempio, discute l'importanza di guardare alla disuguaglianza, e anche alla sostenibilità e alla vulnerabilità, nel valutare il progresso. L'*empowerment* – che è ampiamente definito come l'accrescimento della capacità individuale di gestire il cambiamento – è anche riconosciuto

[3] Anche le attività sulla Comunicazione «Gdp and beyond» e il Rapporto Stiglitz all'interno della Commissione europea e nel Sistema statistico europeo (Ess) sono coordinate dal Gruppo di coordinamento interdipartimentale co-presieduto dall'Eurostat e dalla Dg Direzione generale Ambiente, con la partecipazione di 11 Direzioni generali della Commissione e di tre agenzie.

[4] http://www.dgins-sofia2010.eu/.

come fondamentale per lo sviluppo e centrale nell'approccio delle capacità (cfr. il paragrafo 4.2), che a sua volta ha modellato l'Hdi.
Infine, nel febbraio 2010, il Consiglio dei ministri franco-tedesco ha deciso di chiedere al Consiglio francese d'analisi economica (Cae) e al Consiglio tedesco di esperti economici (Gcee) di proseguire nella scia dei risultati della Commissione Stiglitz. Il Cae e il Gcee hanno recentemente pubblicato un rapporto su *Monitoraggio delle prestazioni economiche, qualità della vita e sostenibilità* (2010) che, partendo dai campi e dagli indicatori della Commissione Stiglitz, discute di come il costo di un set di indicatori accurato e completo potrebbe essere perfettamente bilanciato dal basso costo di quello necessario a fornire una base affidabile per rapporti regolari, tempestivi e 'commestibili' su tre questioni fondamentali: prestazioni economiche, qualità della vita e sostenibilità.
Una delle conclusioni del rapporto Gcee/Cae è che l'approccio verso l'adozione di un indicatore unico per misurare il progresso umano sia, a causa della complessità della vita, di per sé insufficiente e che la domanda di informazione statistica sia troppo diversificata per consentire una concentrazione sensata dello stato attuale delle cose attraverso un unico indicatore generale. Il rapporto suggerisce che un'informa-zione statistica dettagliata richieda un cruscotto di indicatori sufficientemente ricco che – pur senza essere eccessivamente ampio – sia tale da facilitare un dibattito informato sui diversi aspetti del benessere umano.

## *3. Un* framework *per misurare il benessere equo e sostenibile*

Le raccomandazioni della Commissione Stiglitz per la misurazione del progresso riducono l'enfasi sugli indicatori economici in favore di un approccio multi-dimensionale che consideri il benessere sociale e ambientale altrettanto importante di quello economico. Hall, Giovannini, Morrone e Ranuzzi (2009) hanno elaborato un *framework* che mira a misurare il progresso sociale definito come incremento del «benessere equo e sostenibile». In particolare, sulla base del modello descritto nella fig. 1, si propongono di prendere in considerazione gli obiettivi finali e intermedi, le loro relazioni interne, nonché due dimensioni trasversali, nel modo che segue:

*Obiettivi finali*

- Condizioni dell'ecosistema: effetti sull'ambiente
  - terra (geosfera)
  - acqua dolce, oceani e mari (idrosfera)
  - biodiversità (biosfera)

– aria (atmosfera)
◆ Benessere umano: effetti sulle persone, aspetti individuali
– salute fisica e mentale
– conoscenza e capacità di comprensione
– lavoro
– ben-essere materiale
– libertà e auto-determinazione
◆ Benessere umano: effetti sulle persone, aspetti sociali
– relazioni sociali
– partecipazione sociale
– fiducia interpersonale

*Obiettivi intermedi*
◆ Economia
– reddito nazionale
– ricchezza nazionale
◆ Governance
– diritti umani
– impegno civile e politico
– sicurezza e violenza
– fiducia nelle istituzioni
– accesso ai servizi
◆ Cultura
– patrimonio culturale
– arti e tempo libero

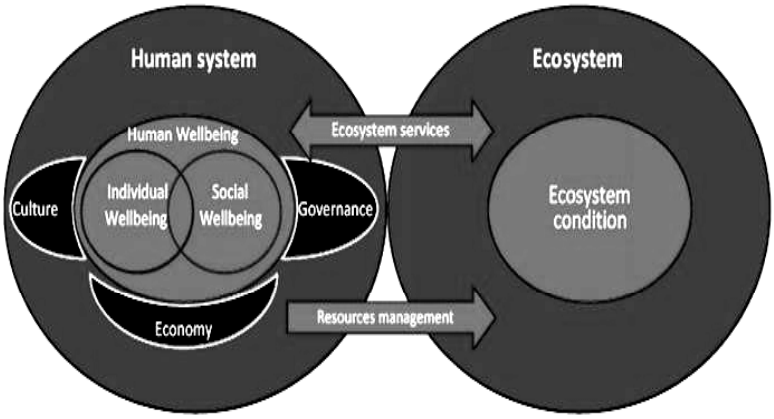
*Legami fra i due set di obiettivi*
◆ Gestione, utilizzo, sviluppo e tutela delle risorse
– estrazione e consumo delle risorse
– inquinamento
– protezione e conservazione del patrimonio economico e ambientale
◆ Servizi ecosistemici
– risorse e processi offerti
– impatto degli eventi naturali

*Prospettive trasversali*
◆ aspetti intra-generazionali: equità/diseguaglianza
◆ aspetti inter-generazionali: sostenibilità/vulnerabilità/capacità di recupero

L'Italia è fortemente impegnata nel seguire l'approccio al progresso definito a livello internazionale, ed esiste un consenso diffuso sulla necessità

di ampliare il monitoraggio di indicatori per la valutazione del progresso reale e del benessere dei cittadini. Tuttavia, la definizione di un insieme condiviso di indicatori di progresso nazionale necessita di essere ampiamente legittimata, se questo dovrà diventare uno strumento di monitoraggio basato su una visione condivisa di progresso per il paese.

*Figura 1 - Il framework del progresso delle società*




*Fonte:* Hall e al., 2009.

Un recente working paper dell'Ocse di Scrivens e Iasiello (2010) identifica bene le sfide che la definizione di un set di indicatori di progresso sociale deve affrontare per poter essere utilizzato e applicato nei processi decisionali. La prima sfida è, infatti, il riconoscimento di legittimità degli strumenti, il che significa che «gli aspetti evidenziati dagli indicatori vengono reputati importanti» e che gli indicatori selezionati «forniscono misure significative di tali aspetti». La risposta generale che viene offerta è che «gli indicatori devono essere elaborati con la partecipazione di coloro che li useranno, e apprendendo da loro».
Le altre due sfide individuate da Scrivens e Iasiello consistono nella scelta del sistema informativo più adatto (*fit-for-purpose information)* in cui utilizzare gli indicatori di progresso e nella capacità di produrre incentivi politici all'utilizzo degli indicatori. La prima implica la valuta-

zione della possibilità di utilizzare indici compositi, un set ristretto di indicatori chiave, piuttosto che un set più ampio e completo, misurandosi con il *trade-off* tra le esigenze di comunicazione e il rischio di visioni semplicistiche. La seconda risulta meno immediata visto che «produrre dati accademicamente certificati e consegnarli ai *policy makers*» (Innes, 1990, p. 8) non basta per determinare un set di indicatori utile alla politica e realisticamente non definisce condizioni vincolanti per il raggiungimento degli obiettivi implicitamente o esplicitamente fissati dagli indicatori di progresso. Per poter orientare le decisioni politiche, gli indicatori di progresso devono essere accompagnati da incentivi diretti ai responsabili politici sufficienti a far sì che i cambiamenti siano messi in atto. Questi possono essere raggiunti inserendo i politici nel processo di selezione e individuando un organismo di controllo indipendente, oppure mantenendo alta l'attenzione pubblica sui temi selezionati. Per questo motivo l'Istat ha proposto al Cnel di lanciare un'iniziativa comune per misurare il progresso sociale basata sul coinvolgimento di tutte le componenti della società attraverso un processo di consultazione, come descritto nel paragrafo 5. Prima di entrare in questa illustrazione, è utile descrivere brevemente le statistiche ufficiali disponibili sui fenomeni selezionati dal Rapporto della Commissione Stiglitz e dall'Ocse. Pertanto il prossimo paragrafo, seguendo la struttura del Rapporto, presenta la produzione statistica dell'Istat in materia di performance economica, qualità della vita, e sostenibilità ambientale.

## *4. La produzione attuale dell'Istat*[5]

### *4.1 Misurazione della performance economica*

*Pil.* La performance economica è classicamente rappresentata dall'aumento della produzione. Attualmente l'Istat realizza stime sia annuali sia trimestrali del Pil. Tuttavia, questo indicatore può essere ampliato per potervi includere alcune componenti trascurate. Molto è già stato fatto negli ultimi anni nelle statistiche ufficiali europee con lo sviluppo

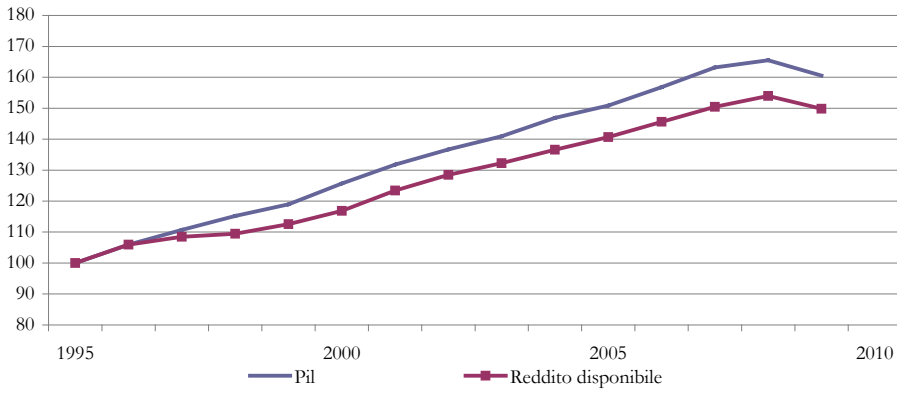
[5] Ringraziamo Linda Laura Sabbadini per il suo contributo alla sistematizzazione delle informazioni comprese in questo paragrafo basato sul *position paper* di prossima pubblicazione *La misurazione del progresso e del benessere nella società italiana: la posizione dell'Istat*.

di tavole sulle risorse e sui consumi, di stime sull'economia sommersa, l'inclusione nella contabilità nazionale di tutte le unità produttive (esaustività), la deflazione dei servizi pubblici aggregati incorporando i cambiamenti di qualità. Per quanto riguarda l'economia sommersa è da evidenziare che all'interno dell'Istat (Calzaroni, 2000) è stato realizzato un lavoro pionieristico che ha successivamente portato alla definizione di standard internazionali secondo quanto esposto nelle linee guida Ocse (Oecd, 2002).
Un'altra sfida è rappresentata dalla stima dei valori dei servizi pubblici, che dovrebbe basarsi sulla produzione effettiva (output), piuttosto che sui costi di produzione (input). È auspicabile che sia possibile superare questi limiti in un tempo relativamente breve. Basandosi su dati dell'Indagine sull'uso del tempo, è stata prodotta una stima preliminare delle attività non di mercato delle famiglie (Baldassarini e Romano, 2006) ma, essendo questa ancora in una fase iniziale, non può al momento essere inclusa nella formazione del Pil.
Secondo il Rapporto Stiglitz, il Prodotto interno lordo dovrebbe essere sostituito dal Prodotto interno netto (Pin) cioè al netto degli ammortamenti. Naturalmente l'Istat pubblica il netto complessivo, anche se la misurazione del valore dell'ammortamento presenta alcune difficoltà. Ad esempio, negli ultimi anni l'innovazione tecnologica si è sviluppata rapidamente, rendendo più difficile stimare il tasso di ammortamento del capitale, che peraltro non tiene conto dell'impatto dovuto al degrado ambientale.
Una delle critiche al considerare il Pil come indicatore unico di benessere è che i prezzi di mercato utilizzati nel suo calcolo non riflettono il valore d'uso dei beni e dei servizi. Né essi riflettono il danno ambientale generato dalla produzione e dal consumo. Inoltre, i mercati non sono perfettamente concorrenziali e non sempre i consumatori dispongono delle informazioni essenziali per le loro scelte. Su questo fronte, la stima della contabilità nazionale in termini reali è garantita dal trattamento del cambiamento nelle prestazioni attraverso l'utilizzo di deflatori dei prezzi, nonché di un sistema variabile di ponderazione.

*Reddito*. La Commissione Stiglitz propone di aumentare l'attenzione nell'osservazione del reddito la cui chiave di misura deve essere il reddito disponibile, ossia la quantità di risorse correnti disponibili per le famiglie per usi finali, consumo e risparmio, al netto degli ammortamenti. Comprendere tutte le transazioni che effettivamente influiscono sulla capacità di consumo dei beneficiari, significa estendere il con-

cetto di reddito disponibile. Esso dovrebbe comprendere anche l'uso di beni e servizi liberamente forniti dal governo e dalle istituzioni senza scopo di lucro, come le cure mediche, i ricoveri in ospedale, l'indennità di abitazione, gli asili nido, e cose simili. Questo conduce alla definizione aggregata del reddito disponibile che può indurre a una maggiore attenzione per il ruolo del governo nel processo di redistribuzione del reddito e, più in generale, per la capacità effettiva di redistribuzione dei sistemi di welfare. Si tratta di un indicatore neutrale rispetto alle differenze di copertura dei sistemi di protezione sociale nei vari paesi e al mix pubblico/privato.

*Figura 2 - Reddito disponibile e Pil (Italia, anni 1995-2009, 1995=100)*




*Fonte:* Istat.

L'Istat calcola già questo indicatore, la cui evoluzione (rispetto al Pil) è illustrata nella figura 2. Inoltre, l'Istat prevede di calcolare il tasso di sostituzione per il mantenimento del tenore di vita garantito dal sistema pensionistico pubblico, cioè il rapporto tra la prima pensione e l'ultima retribuzione da lavoro. Oltre ad essere un indicatore di estrema rilevanza per la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico, questo tasso fornisce informazioni di base sull'adeguatezza delle prestazioni che garantisce.

*Consumi.* La Direzione generale Istat sulla contabilità nazionale produce trimestralmente e annualmente i dati sui consumi finali effettivi delle

famiglie. Nei consumi finali delle famiglie essa include anche i costi dovuti a istituzioni sociali private e i trasferimenti sociali pubblici *in kind*.

*L'estensione della contabilità nazionale*. La contabilità nazionale costituisce uno strumento essenziale per l'orientamento degli attori economici nell'assunzione delle decisioni, per la valutazione delle politiche e per la previsione del futuro delle società in cui viviamo. Il suo quadro teorico e concettuale, in cui il Pil rappresenta un indicatore della crescita, non è stato specificamente disegnato per analizzare il benessere individuale e sociale, ma per analizzare il sistema economico di un paese e alcune dimensioni economiche del benessere. Inoltre, il processo di manutenzione del sistema, che dipende dalla definizione internazionale degli aggregati, può non rimanere al passo dei cambiamenti della realtà economica e sociale, mostrando una certa vischiosità e limiti nella capacità di un adattamento tempestivo. Tuttavia, il sistema italiano di contabilità nazionale si è progressivamente aperto integrando informazioni – oltre che sui flussi – sulla distribuzione e la variabilità di stock come la ricchezza e – oltre alle tradizionali dimensioni economiche e finanziarie – sui fenomeni sociali e ambientali. Ciò è possibile grazie a conti satellite.
Per un certo tempo, infatti, la Direzione generale per la contabilità nazionale ha lavorato allo sviluppo di nuovi progetti che rispondessero alle nuove prospettive di analisi del benessere, tra cui: i conti trimestrali per settore istituzionale, gli studi sulla globalizzazione, le stime per la produttività parziale e totale dei fattori, il primo prototipo per la stima dello stock degli asset reali dei settori istituzionali, al fine di produrre un sistema completo di schede di bilancio e stime nazionali del reddito lordo disponibile e dei consumi reali delle famiglie. Un lavoro sperimentale volto alla costruzione di un conto satellite per le famiglie comprende inoltre i dati sul lavoro non retribuito, le attività non di mercato e il capitale sociale e umano. Infine, in risposta a una richiesta espressa sia a livello sia nazionale sia internazionale, è stata realizzata fin dal 1990 una produzione regolare di contabilità ambientale. A partire dal 2012, l'Istat dovrà considerarvi le tasse ambientali, le emissioni derivanti dalle attività produttive e le principali funzioni dei consumi delle famiglie, nonché i flussi materiali dell'intera economia.

### *4.2 Misurare la qualità della vita*

Nel corso degli ultimi venti anni, le statistiche sociali italiane hanno registrato un continuo progresso, grazie alla produzione di grandi

quantità di dati e indicatori atti a misurare la qualità della vita. Grazie all'Indagine multiscopo e ad altre indagini sulle famiglie l'Istat raccoglie un notevole set di informazioni oggi ampiamente utilizzate per la progettazione e la valutazione delle politiche sociali. Il lavoro, la vita familiare e i sistemi di relazioni, le condizioni economiche delle famiglie, il tempo libero, la partecipazione politica, gli stili sociali di vita, la relazione con i servizi, la fruizione culturale, la sicurezza, le condizioni di salute vengono analizzate tenendo conto del comportamento reale e della dimensione soggettiva delle persone. In effetti, l'Indagine multiscopo rappresenta uno dei sistemi di indagine sociale più avanzati e ambiziosi a livello internazionale: è strutturata come indagine annuale denominata *Aspetti della vita quotidiana* ed è integrata da cinque indagini quinquennali approfondite su: famiglia, salute, tempo libero, sicurezza e uso del tempo e da un sondaggio trimestrale su viaggi e vacanze.

Il Rapporto Stiglitz propone di prendere in considerazione, oltre agli aspetti di misurazione oggettiva della qualità della vita, aspetti relativi all'esperienza soggettiva. L'Indagine multiscopo integra gli aspetti soggettivi in tutte le aree di indagine: dalla salute, alla famiglia, al lavoro, al tempo libero e ai rapporti con gli amici, alla sicurezza dei cittadini, alla povertà o alle condizioni economiche, solo per citarne alcune. Inoltre, nell'ultima edizione della survey, l'Istat ha aggiunto un indicatore sulla percezione individuale da 1 a 10 della «vita nel suo complesso» comparabile su scala internazionale, e una domanda sul grado di fiducia negli altri.

Naturalmente, la misurazione delle percezioni, delle opinioni e degli atteggiamenti non sostituisce la misurazione oggettiva degli eventi o dei comportamenti, ma riesce a cogliere informazioni sui temi ed eventi della realtà oggetto di indagine che non potrebbero essere catturati diversamente. L'inclusione nelle indagini ufficiali di domande soggettive non ha rappresentato uno spostamento dell'attenzione da un livello ad un altro, quanto un ampliamento delle abituali procedure di raccolta statistica e di produzione di dati sociali, un arricchimento dello spettro di informazioni che consente una migliore lettura dei fenomeni ponendo i cittadini al centro delle statistiche ufficiali.

L'Istat è in questo modo in grado di produrre la gran parte delle informazioni necessarie alla misurazione multidimensionale del benessere. Una ricchezza di informazioni che viene di seguito descritta secondo le 8 aree di benessere individuate dalla Commissione Stiglitz.

*Condizioni di vita*. La misurazione del benessere materiale si basa fondamentalmente su due indagini: l'indagine Eu-Silc e l'indagine nazionale sui consumi delle famiglie. L'indagine europea raccoglie diverse misure del reddito individuale e familiare, nonché indicatori di deprivazione e di esclusione sociale. L'indagine comprende una serie di aspetti particolarmente significativi per l'analisi multidimensionale della qualità della vita, come la partecipazione al mercato del lavoro, le condizioni di salute, l'istruzione, le caratteristiche dell'abitazione e della zona d'insediamento, le spese per affitto o per il mutuo, nonché – in una prospettiva attenta allo stato di deprivazione – i principali problemi economici delle famiglie. Nel caso italiano, la dimensione del campione è maggiore (Eurostat, 2010) rispetto agli standard europei, in modo da consentire la disaggregazione regionale dei dati.
L'indagine nazionale sui consumi delle famiglie considera i diversi modelli di spesa delle famiglie ed evidenzia la valutazione soggettiva delle famiglie sui propri cambiamenti nei comportamenti d'acquisto. I risultati di questa survey vengono utilizzati anche per il calcolo degli indicatori di povertà relativa e assoluta. Grazie a questa indagine, l'Italia è uno dei pochi paesi al mondo che produce una misura della povertà assoluta. Per entrambe le misure, che si basano sui redditi e sui consumi, l'Istat determina i valori mediani, i decili e l'indice di Gini, applicando così le raccomandazioni contenute nel Rapporto Stiglitz sulla maggiore attenzione da porre ai temi della distribuzione.

*Salute*. L'Indagine multiscopo *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari* analizza aspetti tipici di questo tema (malattie acute e croniche, alcuni tipi di disabilità, condizioni di disabilità, uso di droghe) e anche indicatori correlati alla salute e alla qualità della vita. Si tratta in questo caso di strumenti utilizzati a livello internazionale che consentono l'identificazione di due indici sintetici dello stato di salute: il *Physical component summary* (Pcs) e il *Mental component summary* (Mcs). Utilizzando i dati di questa indagine quinquennale è possibile elaborare uno dei principali indicatori della qualità della vita – la speranza di vita libera da disabilità – mentre un'indagine annuale permette di stimare la speranza di vita in buona salute.

*Istruzione*. Diverse fonti forniscono in Italia un quadro composito del capitale umano. Oltre alle statistiche tradizionali in materia di istruzione formale predisposte dal Ministero della Pubblica istruzione, l'Istat, attraverso l'Indagine sulle forze di lavoro, traccia ogni anno il numero degli abbandoni scolastici precoci e dei Neet (non in occupa-

zione, in istruzione o in formazione, dall'acronimo inglese), mentre attraverso l'Indagine multiscopo fornisce informazioni sulla frequenza scolastica, le rette e le classi di inglese e di informatica. Grazie a un sondaggio europeo, indicatori armonizzati sul *lifelong learning*, uno dei temi chiave della Strategia di Lisbona, saranno prodotti entro il 2011.
I livelli di competenza professionale di una popolazione rappresentano una componente importante delle informazioni necessarie per la misurazione del capitale umano che non rientra per il momento nella produzione dell'Istat, ma dovrebbe presto far parte del «Programma per la valutazione internazionale delle competenze degli adulti» dell'Ocse, che integra le già esistenti *International adult literacy survey* (Ials) e l'indagine Ocse-Pisa (*Programme for international student assessment*) che riguarda gli studenti di 15 anni. Infine, il quadro informativo sul capitale umano dovrebbe essere presto integrato da un conto satellite dell'istruzione su cui l'Istat ha già iniziato a lavorare.

*Attività personali e lavoro*. L'Indagine sull'uso del tempo misura dettagliatamente il numero di ore dedicate durante il giorno ai diversi tipi di attività. Si tratta di una fonte essenziale di analisi per cimentarsi con il tempo libero, il lavoro domestico, le attività e il lavoro di cura permettendoci di stimare il peso che ricoprono nella vita dei cittadini. In seguito al Rapporto Stiglitz, l'indagine potrà essere rafforzata inserendo le emozioni provate in determinate ore della giornata. Utilizzando strumenti aggiuntivi, potrà essere realizzata un'analisi in profondità che consideri la qualità delle condizioni di lavoro. L'Indagine sulle forze di lavoro misura l'occupazione non-standard, la sottoccupazione, il sottoutilizzo di capitale umano e il divario di genere. Inoltre, i dati dell'Indagine sulla struttura delle retribuzioni consente di sviluppare indicatori sui differenziali retributivi settoriali e territoriali.
Gli indicatori sul lavoro comprendono anche misure soggettive, come la domanda sulla soddisfazione del lavoro (che viene posta anche alle casalinghe), mentre le indagini su *Criticità dei percorsi lavorativi in un'ottica di genere* e *Famiglia e soggetti sociali* raccolgono dati sul grado di soddisfazione del lavoro in base a diverse caratteristiche (contenuto, retribuzione, rapporto con i superiori, rapporti con i colleghi, ecc.) e aspettative individuali sulla famiglia e sui figli, opportunità di lavoro, progressione di carriera, stabilizzazione e cambio di attività.

*Partecipazione politica e governance*. Un elemento fondamentale per esercitare il diritto di autodeterminazione è la presenza di una democrazia

fiorente e funzionante, del suffragio universale, della libertà di stampa, di un sistema giudiziario che garantisca il diritto alla giustizia e di vivaci organizzazioni della società civile. La misurazione di queste dimensioni è particolarmente difficile utilizzando gli indicatori tradizionalmente prodotti dall'Istat. Al momento sono disponibili dati sulla durata dei processi civili e penali, che consentono di valutare l'efficienza del sistema giudiziario, o dati sulla paura dei cittadini di essere vittime di atti criminali o di uscire da soli di notte al buio.
Per quanto riguarda la partecipazione politica, a partire dal 1993, l'Istat ha elaborato indicatori di partecipazione politica invisibile (il parlare o l'essere informati sulla politica, per frequenza, canali informativi, cause della non pratica) e di partecipazione politica visibile (partecipazione a manifestazioni, a comizi o a riunioni di partito). La disponibilità di questi indicatori consente la costruzione di indicatori compositi di impegno civile e politico. Tuttavia, sarebbe utile disporre di indicatori sulla libertà di stampa simili a quelli pubblicati da agenzie non governative come *Freedomhouse*[6].

*Legami sociali e relazioni*. Le relazioni interpersonali influenzano la qualità della vita in vari modi. Le persone con forti relazioni sociali mostrano una maggiore soddisfazione per la vita, una salute migliore, una maggiore probabilità di trovare un lavoro. L'Istat produce un insieme piuttosto importante di informazioni sul tema, compresi indicatori sull'amicizia, sulla parentela, sulla frequenza con cui le persone si incontrano con i loro parenti e amici, e le reti di sostegno informale. Attraverso l'Indagine multiscopo è possibile stimare le principali caratteristiche delle reti di solidarietà sociale (*caregivers* e coadiuvanti familiari), il tipo di aiuto offerto, le possibili condivisioni di questo con altri, il numero di ore dedicate ad esso, tutti elementi fondamentali che aiutano la misurazione del capitale sociale. Questo si configura anche in base ai rapporti che si hanno con i vicini e alla percezione che le persone hanno di coloro su cui possono realmente contare in caso di necessità. Ogni anno dal 1993 sono stati raccolti indicatori soggettivi sulla soddisfazione delle relazioni familiari e amicali.

*Insicurezza*. Gli indicatori relativi alla sicurezza e alla violenza sono stati sviluppati dall'Istat solo negli ultimi anni. Accanto a informazioni sulla sicurezza considerata dal punto di vista oggettivo (reati subiti),

[6] http://www.freedomhouse.org

sono state chieste opinioni soggettive in una specifica indagine che analizza temi quali il senso di insicurezza in casa o in strada durante la notte e il rischio di criminalità e di degrado sociale della zona di abitazione. Dal punto di vista delle preoccupazioni sulla sicurezza e sulla sicurezza delle donne è stata specificamente condotta un'altra importante indagine volta ad individuare la violenza fisica e sessuale, dentro e fuori la famiglia.
Il tema della sicurezza economica è infine coperto da informazioni oggettive e soggettive sulle condizioni di vita e di lavoro.

### *4.3 Statistiche e contabilità ambientale*

Sotto il profilo delle statistiche ambientali, l'Italia ha visto una notevole crescita nella disponibilità di informazioni oggettive e soggettive. Il set di informazioni sui temi ambientali è cresciuto grazie alla realizzazione di un'indagine sull'acqua e l'ambiente urbano e a quello di indicatori agro-ambientali. L'Istat ha anche partecipato alla raccolta di indicatori per l'analisi dello sviluppo sostenibile dalla lista dei 140 indicatori proposti da Eurostat.
Accanto agli indicatori di *pressione*, che misurano cosa viene prelevato dall'ambiente (consumo di risorse naturali, occupazione di terra) e cosa vi viene rilasciato (emissioni e la produzione di rifiuti) e alle misure di *impatto*, che descrivono gli effetti ultimi del cambiamento ambientale e delle attività umane, l'Istat produce indicatori di *risposta* che descrivono e quantificano gli sforzi compiuti per risolvere i problemi ambientali. Questi indicatori di performance sono direttamente riferiti all'attuazione di politiche o di strategie che hanno come loro obiettivo finale la riduzione dell'impatto sulla natura. L'Istat rileva anche le opinioni delle persone sulle condizioni ambientali.
L'Istat elabora, su base regolare, una serie di contabilità nazionale sull'ambiente riferita all'impegno economico sostenuto del paese per proteggere il sistema naturale. Queste registrano le attività e le transazioni finanziarie connesse all'ambiente, come i costi per la tutela dell'ambiente e le tasse ambientali, nonché i principali aggregati economici riferiti al settore delle eco-industrie. Il quadro concettuale e la metodologia sono forniti da Seriee (*Système européen de rassemblement del'information economique sur l'environnement*), che definisce due distinti conti satellite: il conto satellite delle spese per la protezione dell'ambiente (Epea - *Environmental protection expenditure account*) e il conto satellite delle spese per l'uso e la gestione delle risorse naturali (Rumeo -

*Resource use and management expenditure account*). In termini di monitoraggio ambientale l'Istat è quindi allineato con gli standard più avanzati.

## *5. Il lancio della consultazione nazionale*

La ricchezza dei dati fin qui descritti sarà alla base di un'iniziativa inter-istituzionale promossa dal Cnel e dall'Istat, lanciata nel dicembre 2010 e finalizzata ad identificare una serie di indicatori di progresso e di benessere sociale. L'iniziativa durerà 18 mesi e mira a realizzare un processo che coinvolgerà tutti i principali rappresentanti della società civile italiana nella definizione delle dimensioni del progresso e dei relativi indicatori.

La leadership Cnel del processo è garanzia della sua legittimità: il Cnel infatti è un Consiglio istituito dalla Costituzione italiana ed è composto dalle rappresentanze delle principali categorie del lavoro, comprensive dei rappresentanti degli imprenditori, dei sindacati e del terzo settore, per un totale di oltre 100 consiglieri a rappresentanza dei diversi gruppi di cittadini. I gruppi di lavoro e l'assemblea del Cnel fungeranno anche da luogo di accordo e di deliberazione sulle questioni controverse. L'iniziativa prevede: *a*) la costituzione di un Gruppo d'indirizzo, coordinato congiuntamente dal Cnel e dall'Istat, che comprenderà 20 membri espressi dal Cnel, da organizzazioni non governative e da istituzioni pubbliche; *b*) la creazione di un Comitato scientifico coordinato dall'Istat e composto da esperti della materia; *c*) l'organizzazione di una consultazione pubblica.

L'iniziativa Cnel-Istat inserisce l'Italia nel gruppo di paesi (Francia, Germania, Regno Unito, Canada, Stati Uniti, Australia, Irlanda, Lussemburgo, Messico, Svizzera e Paesi Bassi) che ha stabilito di misurare il benessere sociale mediante una serie selezionata di indicatori statistici di qualità individuati grazie all'impegno congiunto dei rappresentanti dei sindacati, delle imprese e della società civile. Seguendo le raccomandazioni dell'Ocse e della Commissione Stiglitz, questo approccio darà al paese una prospettiva condivisa sull'evoluzione delle principali dimensioni economiche, sociali e ambientali. In particolare, gli obiettivi dell'iniziativa sono:

- elaborare una definizione condivisa di progresso riferita alla società italiana, definendone le dimensioni di maggior rilievo economico, sociale e ambientale;

- selezionare una serie di indicatori statistici di elevata qualità rappresentativi dei vari settori;
- comunicare i risultati di questo processo, informando la cittadinanza sui significati degli indicatori nel modo più accurato possibile. Il set di indicatori definito è infatti destinato ad una vasta platea pubblica, oltre che al disegno delle policy.

Il processo di realizzazione degli obiettivi sarà suddiviso in tre fasi:

1. durante la prima fase il Comitato direttivo definirà le dimensioni da prendere in considerazione; esse saranno successivamente discusse dai gruppi di lavoro tematici del Cnel e, infine, approvati dall'assemblea del Cnel. Nel frattempo i cittadini italiani saranno in grado di esprimere le loro priorità su quelle che considerano le dimensioni più rilevanti del benessere per le persone e per la società, sia attraverso una specifica e aperta consultazione online, sia rispondendo ad una specifica domanda introdotta dal 2011 nell'Indagine multiscopo;
2. la seconda fase sarà dedicata all'analisi degli indicatori disponibili che potrebbero essere utilizzati per rappresentare le diverse dimensioni, evidenziando le loro caratteristiche tecniche e l'opportunità del loro utilizzo. Nel set finale il numero degli indicatori dovrebbe essere abbastanza ridotto per facilitarne la comprensione da parte dei non esperti. L'Istat sarà responsabile di questa parte del lavoro, e sarà supportato da un Comitato scientifico composto da ricercatori e professionisti con esperienza nella costruzione e nell'utilizzo di indicatori. Su questa base sarà individuato un primo set di indicatori da sottoporre ad una discussione approfondita dei gruppi di lavoro Cnel e all'approvazione dell'Assemblea;
3. l'ultima fase sarà dedicata alla stesura di un rapporto finale e allo sviluppo di diversi strumenti di disseminazione/comunicazione.

La politica sarà formalmente esclusa dal processo. Tuttavia, a conclusione di ogni fase dell'iniziativa il Parlamento verrà informato sui principali risultati emersi dal processo di consultazione.

Come è stato discusso nel terzo paragrafo, uno degli aspetti critici di questo tipo di processi consiste nei modi per garantire una solida legittimità all'output finale. Per produrre un set di indicatori che rappresenti in modo efficace le priorità per il progresso della nazione identificate dalle persone, è necessario che esso sia ampiamente discusso e riconosciuto come valido dalla maggior parte degli attori nazionali: si tratta di una «*one-shot opportunity*» di creazione di uno strumento capace

di orientare le politiche nazionali. Ciò consentirà (auspicalmente) ai decisori politici e all'opinione pubblica di riferirsi costantemente a una visione nazionale condivisa di progresso, anche se essa potrà cambiare nel tempo.

La discussione fra gli *stakeholders* presso il Gruppo di indirizzo verrà affiancata da una consultazione pubblica che sarà realizzata attraverso due canali differenti. Il primo consiste in una consultazione online – aperta prossimamente – in cui si chiederà agli esperti, ai professionisti e a chiunque sia interessato al tema, di definire le dimensioni significative di monitoraggio del progresso e del benessere in Italia. Questo strumento è simile a quello proposto dall'Ons *(Office for national statistics*) in Gran Bretagna[7]. Il secondo canale di consultazione consiste nell'inserimento di una specifica domanda nell'Indagine multiscopo *Aspetti della vita quotidiana*, sottoposta annualmente a 24mila famiglie (54mila persone). Nell'edizione 2011 dell'Indagine multiscopo l'Istat tenterà di valutare l'importanza che i cittadini attribuiscono alle differenti dimensioni del benessere. Verrà chiesto ai cittadini di assegnare un punteggio da zero a dieci agli aspetti presentati nel box 3, segnalandone l'importanza crescente per il benessere e la vita.

*Box 3 - Aspetti di cui agli italiani verrà chiesto di valutare quanto è importante per il benessere e la vita delle persone:*

- Avere un lavoro dignitoso di cui essere soddisfatto.
- Essere in buona salute.
- Sentirsi sicuri nei confronti della criminalità.
- Un reddito adeguato.
- Servizi di pubblica utilità accessibili di buona qualità.
- Vivere in una società in cui ci si possa fidare degli altri.
- Un buon livello di istruzione.
- Tempo libero adeguato e di buona qualità.
- Istituzioni pubbliche in grado di svolgere bene la loro funzione.
- Buone relazioni con amici e parenti.
- Essere felici in amore.
- Il presente e il futuro delle condizioni dell'ambiente.
- Partecipazione alla vita della comunità locale attraverso strutture politiche o associative
- Poter assicurare il futuro dei figli dal punto di vista economico e sociale.
- Poter influire sulle decisioni dei poteri locali e nazionali.

+

– Pensa che ci sono altri importanti elementi per il benessere e la vita delle persone? Quali? (domanda aperta)

[7] www.ons.gov.uk/well-being

Questo strumento permetterà non solo di aggiungere una solida valutazione delle priorità delle persone al dibattito che avrà luogo nel 2011-2012, ma anche di monitorare costantemente i cambiamenti nel corso del tempo in modo da segnalare la necessità di modificare il set di indicatori.
Infine, il Comitato d'indirizzo dell'iniziativa sarà anche responsabile di due questioni chiave: definire il tipo di informazione più appropriata – decidendo il grado di dettaglio che il set di indicatori dovrà raggiungere – e studiare l'opportunità di sviluppare uno strumento esplicitamente progettato per la decisionalità politica, definendo in questo caso le strategie utili a massimizzare l'impegno della politica nel seguire le indicazioni emerse dalla misurazione del progresso.

## *5. Conclusioni*

Le statistiche ufficiali italiane risultano pienamente in grado di soddisfare la domanda proveniente dalla società e dal dibattito internazionale per la misurazione multidimensionale del benessere e del progresso sociale. Infatti la maggior parte delle questioni poste dal Rapporto Stiglitz risultano già soddisfatte dal sistema d'informazione sviluppato dall'Istat riguardo alla performance economica, la qualità oggettiva e soggettiva della vita e le misurazioni ambientali. L'Italia è quindi pronta ad affrontare la sfida di costruire una misura condivisa di progresso atta a diventare un riferimento costante per i cittadini, i media e i decisori politici.
A questo scopo, l'Istat e il Cnel hanno lanciato un'iniziativa della durata di 18 mesi per la misurazione del «benessere equo e sostenibile». Il processo mira a produrre una serie di indicatori in grado di offrire una visione condivisa di progresso per l'Italia, che verrà legittimata da una consultazione con gli esperti, i portatori d'interesse e i cittadini che avverrà attraverso incontri dedicati e gruppi di lavoro, una consultazione online e l'inserimento di una domanda – in una importante indagine sociale dell'Istat – che permette di identificare le priorità della gente a proposito del benessere individuale e nazionale. L'appuntamento è per il 2012, quando è programmata la pubblicazione del primo rapporto congiunto Istat-Cnel.

## *Riferimenti bibliografici*


Baldassarini A. e Romano M.C., 2006, *Non-market Household Work in National Accounts*, paper presentato al 18° Annual Meeting on Socio-Economics, Trier, Germania, 30 giugno-2 luglio.

Barroso J.M., 2007, *Beyond GDP International Initiative*, *Opening Speech*, disponibile alla pagina web: http://www.beyond-gdp.eu/proceedings/bgdp_proceedings_intro_ses1.pdf.

Cae e Gcee, *Monitoring Economic Performance, quaLity of Life and Sustainability. Joint Report as requested by the Franco-German Ministerial Council*, Conseil des ministres franco-allemand, Fribourg - En Brisgau, 10 dicembre 2010.

Calzaroni M., 2000, *The Exhaustiveness of Production Estimates: New Concepts and Methodologies*, Oecd, disponibile alla pagina web: http://www.oecd.org/dataoecd/5/54/2464056.pdf

Commissione europea, 2009, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: *Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, Com (2009) 0433 def., Bruxelles.

Eurostat, 2010, *EU-SILC 2007 Comparative EU Final Quality Report. Version 2 – June 2010*», disponibile alla pagina web: http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/eusilc/library?l=/quality_assessment/comparative_quality_1/quality_2007_version/_EN_1.0_&a=d

G20, 2009, *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit 2009*, 24-25 settembre, disponibile alla pagina web: http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm.

Hall J., Giovannini E., Morrone A. e Ranuzzi G., 2009, *A Framework to Measure the Progress of Societies*, Working Paper n. 34, Oecd Statistics Directorate, Parigi.

Innes J., 1990, *Knowledge and Public Policy: The Search for Meaningful Indicators*, 2a ed., Transaction Publishers, New Brunswick e Londra.

Oecd, 2002, *Measuring the Non-Observed Economy. A Handbook*, Oecd, Parigi; disponibile alla pagina web: http://www.oecd.org/dataoecd/9/20/1963116.pdf.

Oecd, 2007, *2nd World Forum on «Measuring and Fostering the Progress of Societies»*, Istanbul, 30 giugno 2007, Oecd, disponibile alla pagina web: http://www.oecd.org/dataoecd/14/46/38883774.pdf.

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.

Stiglitz J., Sen A. e Fitoussi J.-P., 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponibile sul sito web: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

Undp - United nations development programme, 2010, *Human Development Report 2010*, disponibile alla pagina web: http://hdr.undp.org/en/reports/.

# Il confronto tra i cittadini come condizione e misura di progresso e coesione sociale. L'esperienza del Consiglio d'Europa



**Gilda Farrell, Samuel Thirion***

*L'articolo mira a definire, assumendo come presupposto la voce dei cittadini, il divario sociale in termini di benessere esistente a livello locale. Per fare ciò vengono identificati gli estremi nella distribuzione dei diritti, delle opportunità, dei beni e delle aspettative tra gli abitanti, anziché i percorsi sociali, economici e d'interazione per ridurli. Senza criteri e indicatori funzionali a questo obiettivo il concetto di progresso non è identificabile, sapendo che associarlo alla nozione d'illimitatezza del prodotto interno lordo ormai non ha più senso. Il progresso può essere illimitato solo nel campo dell'immateriale, dei legami sociali, ambientali e istituzionali indispensabili ad assicurare a ciascuno il riconoscimento del proprio contributo, la valorizzazione e l'impiego effettivo delle competenze e delle risorse. Esplicitare tale campo e renderlo oggetto specifico di progresso richiede che il benessere di tutti sia definito con metodi e percorsi che favoriscano il confronto tra cittadini. Nell'articolo, quindi, viene sintetizzata la metodologia partecipativa promossa dal Consiglio d'Europa per la definizione del benessere di tutti, che apre prospettive nuove d'interpretazione del progresso inteso nella sua multidimensionalità, e offre alle comunità locali la possibilità di orientare la voce delle popolazioni verso scelte prioritarie per progredire nella coesione sociale.*

* Le idee presentate nel testo sono state concepite e sperimentate dalla Divisione Ricerca e sviluppo della coesione sociale del Consiglio d'Europa e sono state oggetto di una pubblicazione nel 2010: *Construire le progrès sociétal pour le bien-être de tous avec les citoyens et les communautés*, Guida metodologica, Consiglio d'Europa, settembre 2010.

## *1. Introduzione*

### *1.1 Ripensare il progresso delle società*

Le crisi che attraversano le nostre società mettono in dubbio il loro stesso modello di riferimento, vale a dire quello fondato sulla prospettiva di assicurare benessere e fiducia nell'avvenire grazie alla crescita del Pil. Se per lungo tempo ha prevalso il senso comune in base al quale una tale crescita avrebbe assicurato l'occupazione, il potere d'acquisto e il benessere delle popolazioni, oggi questo legame è messo in dubbio. Non solo la crescita non produce più occupazione, ma tende ad accentuare le disuguaglianze – e quindi la frammentazione sociale – e pone problemi ambientali. Va inoltre considerato che la dissociazione tra il livello di soddisfazione delle popolazioni e l'evoluzione del Pil è oggetto di dibattito a partire dagli anni Settanta[1].
Se il Pil non è più l'indicatore di riferimento per il benessere delle popolazioni, bisogna porsi la questione del benessere in quanto tale. Cosa si intende per benessere? E come si può elaborare, al di là delle inevitabili differenze di punti di vista sul tema, una sua visione condivisa che possa servire da riferimento al progresso delle nostre società?
Per cercare di rispondere a queste domande, il Consiglio d'Europa ha sviluppato, a partire dai primi anni 2000, un nuovo approccio alla nozione di coesione sociale. Definendo quest'ultima come la capacità di una società di assicurare il benessere di tutti, minimizzando le disuguaglianze ed evitando la sua polarizzazione[2], propone di ripensare il progresso realizzando l'obiettivo del benessere in maniera concertata e democratica, partendo dalla voce (*parole* nel testo francese, *n.d.t.*) dei cittadini. Questo articolo descrive a grandi linee tale approccio, tutto ciò che ha consentito di scoprire e di portare all'attenzione generale, nonché le prospettive che apre per un progresso della società gestibile e in grado di mobilitare le volontà umane.

[1] Al riguardo si veda ad esempio Easterlin, 1974; 2005; si consulti anche: Veenhoven e Hagerty, 2006.
[2] Secondo la Strategia della coesione sociale del Consiglio d'Europa, in particolare nelle sue versioni rivedute del 2004 e del 2010.

*1.2 Ripensare le responsabilità*

Una definizione condivisa di benessere esige un cambiamento del concetto e delle pratiche di responsabilità. Nel paradigma del welfare state della fine del XIX secolo, consolidato dopo la seconda guerra mondiale, la responsabilità del benessere generale e della coesione sociale spetta, almeno implicitamente, ai poteri pubblici, mentre il modello keynesiano raggiunge il suo culmine in quella che è stata comunemente definita la coppia Stato-mercato, dove il mercato assicura la crescita e la piena occupazione e lo Stato assicura la sua regolazione e una ripartizione relativamente equa delle ricchezze[3].

A partire dagli anni '70, però, gli equilibri sociali intessuti nel dopoguerra cominciano a vacillare. La crescita della disoccupazione e dell'esclusione sociale mette in discussione questo modello di regolazione Stato-mercato, che aveva consentito considerevoli progressi in termini di diritti all'interno degli spazi nazionali.

Il Consiglio d'Europa, istituzione intergovernativa portatrice di quei valori fondamentali che sono i diritti dell'uomo, la democrazia e lo stato di diritto, decide di fornire una risposta europea a queste problematiche integrando la coesione sociale tra le sue priorità a partire dalla fine degli anni '90. La coesione sociale si fonda su un concetto condiviso di responsabilità, vale a dire sul bisogno di ritrovare la capacità della società di articolare il progresso con il benessere grazie all'azione endogena e concertata delle popolazioni, evitando così di affidare la sua evoluzione a variabili secondarie, come la crescita economica o la felicità individuale. È stato così lanciato un processo di sperimentazione attorno a una Strategia di coesione sociale e, in seguito, a un Piano d'azione per ridefinire le priorità del progresso della società attraverso la partecipazione attiva dei cittadini e delle parti interessate. Nel 2011 è stata proposta al dibattito pubblico anche una Carta europea delle responsabilità sociali condivise[4].

[3] A questo proposito si veda, ad esempio, Lévesque, 2005.

[4] Si veda http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies. La Carta non nega le responsabilità delle strutture pubbliche, ma fa appello alla coerenza tra funzioni e azioni e al rinnovamento del sentimento della vita pubblica attraverso la concertazione e la promozione di una governance multi attore.

## *2. Definizioni*

### *2.1 Definire il benessere*

Le premesse delineate spiegano le ragioni che hanno portato la Divisione Ricerca e sviluppo della coesione sociale a stabilire un approccio e dei metodi per promuovere la corresponsabilità degli attori attraverso l'elaborazione di una definizione condivisa del benessere e delle misure corrispondenti.

Una tale definizione può essere elaborata solo a partire dalla voce degli stessi cittadini. Sarebbe infatti una contraddizione voler precisare il contenuto del benessere senza il concorso di coloro che dovrebbero essere parte integrante della sua costruzione.

Prima di tutto, e al fine di evitare qualsiasi fraintendimento, è necessario distinguere tra il benessere *tout court* e il benessere di tutti. Il benessere *tout court* è una nozione di carattere utilitarista, priva di ogni significato di giustizia sociale. Le scuole di pensiero che lavorano sul benessere e sulla felicità delle persone trascurano il rapporto tra questi obiettivi e l'evoluzione della coesione sociale, l'apporto essenziale dei beni comuni e i limiti imposti dall'ambiente alla soddisfazione materiale. Il benessere *tout court* è più spesso definito e valutato con metodi che hanno a che fare con l'analisi dei sentimenti, delle percezioni e delle frustrazioni individuali[5]. Tali metodi inducono a caratterizzare il benessere attraverso esercizi di introspezione individuale, a prescindere da qualsiasi rapporto con la caratterizzazione delle dinamiche collettive (al di là del cerchio delle conoscenze personali) e istituzionali. Il benessere caratterizzato dalla percezione soggettiva non lascia spazio alla relativizzazione della propria situazione (soprattutto tra le popolazioni più agiate) e a una lucida riflessione sull'interdipendenza.

Il concetto di benessere di tutti rinvia al senso dell'integrazione tra benessere individuale e probità sociale. Non può essere definito e misurato che ricorrendo ad approcci metodologici interattivi. È un concetto prospettico e «proattivo», nel senso che permette di esplorare le

[5] Ad esempio il *Day reconstruction method*, che ha dato luogo all'«indice U» (porzione di tempo durante la quale le persone vivono in uno stato emotivo spiacevole; Kahneman e Kruger, 2006). Questo approccio, che valuta il lasso di tempo vissuto nell'ottimismo o nella depressione, ostacola la riflessione sull'individuo in quanto membro attivo di una comunità umana e l'elaborazione di qualsiasi visione prospettica.

dimensioni del benessere che gli individui possono costruire in società. Poiché fa appello alla mediazione tra interessi, domande e contributi, alla comprensione dell'interdipendenza e alla presa di coscienza dei cambiamenti da prevedere, il benessere di tutti non può essere definito che nell'ambito delle stesse comunità umane e tenendo conto, attraverso queste ultime, della diversità delle persone che le costituiscono e dei loro ruoli e funzioni[6].

Elaborare considerazioni sulla partecipazione dei cittadini al progresso, o più precisamente sull'interazione indispensabile per progredire nel benessere di tutti, compreso quello delle generazioni future, significa tenere conto delle domande e dei contributi di tutti, esperti e non esperti, attori deboli e forti, istituzioni e cittadini. Le parti seguenti dell'articolo si focalizzano su considerazioni metodologiche per rendere una tale interazione possibile.

### *2.2 Definire il progresso per il benessere*

Prima di procedere all'analisi degli apporti dell'interazione al benessere di tutti, bisogna chiarire anche la differenza tra le definizioni di progresso, progresso sociale e progresso della società.

L'assimilazione del progresso alla crescita del Pil comporta un automatismo nella sua percezione (il miglioramento del benessere dipende dalla crescita), e la perdita del senso di potere di intervento, di impegno e di (cor)responsabilità dei cittadini. Peraltro l'idea di progresso, quando si basa sull'ideologia del *lassez-faire*, incoraggia l'ignoranza dell'interesse generale e sottintende competizione e confronto piuttosto che cooperazione e ricerca di equità. Da questo punto di vista, coloro che non progrediscono – come i più poveri – sono disprezzati per la loro incapacità di essere competitivi e di forgiare le loro aspirazioni attraverso il confronto e, nel nome di una malintesa libertà di scelta, sono considerati come gli unici responsabili delle loro condizioni negative. Questa idea di progresso si accompagna a una perdita del senso di interdipendenza, alla minimizzazione delle capacità collettive di risolvere i paradossi sociali e alla negazione del valore della reciprocità.

Il progresso sociale – nella sua accezione convenzionale – si riferisce ai miglioramenti in termini di benessere che derivano dalla politica pubblica e dai processi di riconoscimento istituzionale dei diritti so-

[6] Per approfondire questo aspetto si veda Consiglio d'Europa, 2010, pp. 72-73.

ciali e delle forme di protezione e di sicurezza sociale, così come dal ricorso al dialogo democratico (quello tripartito in particolare) per gestire le divergenze di interesse.

Noi partiamo invece dal presupposto che il progresso della società mira a promuovere *la capacità politica, istituzionale e interrelazionale di ogni collettività umana di assicurare il benessere*. Questo concetto fa appello alla necessità di mettere le conoscenze, le competenze, i legami sociali e quelli istituzionali al servizio di una trasformazione creatrice e concertata. Ogni collettività può così perseguire il benessere attraverso la valorizzazione del patrimonio collettivo – materiale e immateriale – in un'ottica che coniuga l'equità, la considerazione imparziale dei differenti interessi e la formazione di una gerarchia di priorità da soddisfare per il benessere di tutti. Interrogarsi sul progresso della società porta inevitabilmente a riflettere sulle dinamiche umane necessarie per la sua realizzazione, sulle competenze collettive da creare o rafforzare e sulle forme democratiche di apprendimento.

## *3. Metodi*

### *3.1 Fare appello ai cittadini*

Così definito, il progresso sociale comporta la necessità di mettere in campo modalità di interazione e di concertazione tra attori diversi. È dunque entro questa prospettiva, di creare forme attive di intelligenza collettiva e proiettata in avanti, che ci si appresta a esaminare la questione delle pratiche di cittadinanza.

Fare appello alla parola dei cittadini non è una novità. Si ritrova soprattutto nell'azione consultiva dei poteri pubblici, forma classica di contatto tra istituzioni e cittadini per migliorare l'efficacia dell'azione pubblica. Tuttavia gli approcci consultivi, anche se presentano un certo interesse, a causa del loro carattere gerarchico si rivelano insufficienti se l'obiettivo è di rinnovare la capacità delle società di perseguire il benessere di tutti.

Si tratta piuttosto di riflettere su forme di democrazia «elaborativa», vicine alle interazioni proprie della deliberazione, che ha iniziato il suo cammino a partire dagli anni '20 del secolo scorso, dando un senso più ampio all'opinione pubblica, aprendo lo spazio al cambiamento e alla riformulazione delle priorità o delle scelte attraverso una progressiva comprensione dei differenti punti di vista.

Esiste una ricca letteratura sulla deliberazione, che comprende l'analisi dei processi di costituzione dei «pubblici», l'evoluzione delle loro scelte, le dinamiche generate, i risultati e la loro appropriazione o utilizzazione. La deliberazione ha dato luogo alla creazione di spazi multipli di incontro a geometria variabile, che coinvolgono differenti categorie di cittadini e riguardano tematiche assai diverse[7]. A prescindere dall'interesse delle esperienze passate e in corso, la loro espansione è frenata da una parte dall'assenza di legittimità politica cui spesso vanno incontro questi esercizi e, dall'altra, dalla complessità delle soluzioni metodologiche che il processo comporta per restituire ai partecipanti i risultati sotto forma di strumenti di scelta d'azione, di monitoraggio e di valutazione in un quadro chiaro di confronto e di sistematizzazione.

Il Consiglio d'Europa ha scelto di impegnare i cittadini in processi «elaborativi», con un triplice obiettivo: precisare i criteri che delimitano il concetto di benessere di tutti in un contesto in cui questo sia assunto come obiettivo condiviso di progresso sociale; identificare le variabili adatte a «elaborare» indicatori che servono alla sua misurazione; infine definire percorsi di progresso della società comprensibili a tutte le comunità umane per facilitare il loro coinvolgimento nella ricerca dell'obiettivo del benessere di tutti.

Come in tutti i casi di esperienze deliberative, si sono poste questioni metodologiche e politiche lungo il cammino, che per molti aspetti ha ancora un carattere sperimentale[8]. Dal punto di vista metodologico le sfide principali derivano dall'originalità dell'approccio che consiste nell'«elaborare» indicatori trasformando la parola dei cittadini in scale di progresso, declinando la diversità delle situazioni e i divari di benessere tra le differenti situazioni e in particolare tra i cittadini che si trovano agli estremi della distribuzione sociale. Dal punto di vista politico le sfide riguardano, da un lato, la necessità di neutralizzare il differenziale di potere e di accesso alla parola e il riconoscimento dei

[7] Tra gli autori più conosciuti in questo campo, si veda soprattutto Habermas, 1991; 1987; Pettit, 2001. In Italia, si vedano in particolare i lavori di Luigi Bobbio e Rodolfo Lewanski.

[8] Consiglio d'Europa, 2010. Il sito collaborativo Spiral (https://spiral.cws.coe.int) consente inoltre l'accesso gratuito a tutte le persone interessate al metodo partecipativo proposto dal Consiglio d'Europa. I progressi della sperimentazione con i cittadini sono costantemente aggiornati, così come i risultati delle collaborazioni con diversi comuni e città d'Europa.

partecipanti e, dall'altro, il passaggio dalla deliberazione-elaborazione all'impegno corresponsabile, vale a dire la messa in opera dell'azione condivisa per raggiungere obiettivi comuni, così come il ruolo delle autorità pubbliche nella sua facilitazione.

### *3.2 Riunire i cittadini e incrociare le loro diversità*

La prima tappa dei processi elaborativi consiste nel costituire un gruppo di coordinamento formato da attori rappresentativi dei diversi ruoli e funzioni di un territorio (o di una struttura). Questo gruppo assume la guida del processo in una prospettiva di corresponsabilità.
Per stabilire il «contenuto» del concetto di benessere di tutti, il gruppo organizza un numero pertinente di gruppi «omogenei» di cittadini, costituiti da 7-12 persone sufficientemente rappresentative della diversità sociale, che abbiano condizioni simili (migranti, giovani, imprenditori, funzionari pubblici, malati di Aids, rom) per poi – in un secondo momento – incrociare i loro sguardi e i loro criteri in gruppi «eterogenei». Si tratta soprattutto di confrontare le diversità in modo che l'esercizio favorisca l'emersione e la comprensione della gamma di condizioni e percezioni di benessere e di malessere all'interno di una città, di un quartiere o di una struttura.
Nei gruppi omogenei i cittadini sono invitati a rispondere a tre domande: Cos'è per voi benessere? Cos'è per voi malessere? Cosa fate o potete fare per il benessere di tutti?
L'ordine di tali domande presuppone che i partecipanti abbiano una certa coscienza del benessere e della possibilità della sua realizzazione. Nei paesi più poveri, dove il Consiglio d'Europa ha applicato questo metodo interattivo (ad esempio Gabon e Capo Verde), il concetto stesso di benessere sfugge al vissuto quotidiano, in particolare tra le popolazioni più svantaggiate, e le persone si esprimono più facilmente e in primo luogo sul malessere. La sequenza delle domande è stata dunque invertita, constatando che «scoprire» i fattori di benessere era un'impresa pressoché impossibile in contesti di abbandono istituzionale e dove la povertà è tale da annullare anche l'impatto dei gesti quotidiani che mirano ad assicurare un minimo di benessere[9].

[9] Un esempio di questo smarrimento è stato fornito da una donna di Capo Verde che ha definito come criterio di malessere «piangere nel vedere la propria casa sempre sporca e poco confortevole malgrado i suoi sforzi quotidiani per renderla pulita e gradevole».

Il numero di persone coinvolte nei gruppi omogenei può andare da 150 a 300 cittadini con ruoli e condizioni differenti, in genere sollecitati dalle autorità municipali nel caso si tratti di città o di quartieri[10]. La questione della legittimità e della rappresentatività del campione dei partecipanti si è posta per assicurare la presenza tanto dei gruppi più agiati quanto di quelli più svantaggiati, in modo da ampliare il più possibile la gamma dei criteri di benessere. Sapendo che la partecipazione dei gruppi più agiati è quella che solleva maggiori difficoltà, ogni persona – a prescindere dalla sua posizione sociale – è stata invitata in quanto cittadino, e questo allo scopo di eliminare, almeno in via di principio, il differenziale di potere e di influenza, riconoscendo a ciascuno il diritto di parola.

### *3.3 Comprendere le differenze a partire dalle diversità di situazione*

I gruppi «omogenei», che rappresentano il primo passo dell'esercizio, facilitano la voce di coloro che condividono lo stesso vissuto e consentono di mettere ciascuno a proprio agio, soprattutto gli attori più deboli, che si troverebbero in difficoltà se sin dall'inizio dovessero interagire con attori più forti o più abituati a esprimersi in pubblico.
I gruppi «eterogenei» – dove le diversità si incontrano – servono in particolare a:

*a*) comprendere la molteplicità degli aspetti che contribuiscono al benessere e scoprire le aspirazioni e le preferenze dei cittadini che hanno differenti ruoli e situazioni, e le loro convergenze o divergenze;
*b*) comprendere la portata delle differenze tra i vissuti e le percezioni, in particolare tra i più deboli e i più forti;
*c*) elaborare una sorta di gerarchia su ciò che è «essenziale» o che deve essere soddisfatto come priorità.

Questo esercizio è alla base della comprensione delle differenze – in rapporto al benessere di tutti – presenti in seno a popolazioni che coesistono in uno stesso spazio fisico, ma si ignorano o, quanto meno, ignorano le aspirazioni e le preferenze relative a ciascuno.
Il confronto tra aspirazioni o preferenze estreme di fronte a un aspetto del benessere aiuta concretamente a comprendere le differen-

[10] L'indagine è stata realizzata anche all'interno di imprese, scuole, ospedali, e in questi casi sono i responsabili della struttura a sollecitare la partecipazione di impiegati e quadri.

ze di situazione. Un esempio è costituito dalla differenza tra i cittadini rom di una città, il cui benessere in termini di alimentazione si definisce con il desiderio di «non cercare più cibo nella spazzatura», e i cittadini appartenenti a gruppi di reddito elevato, della stessa città, il cui criterio di benessere sullo stesso terreno è «avere cibo biologico e sottoposto a tracciabilità». In tal caso intraprendere un percorso di progresso della società verso il benessere di tutti significa prendere coscienza che tra questi estremi non vi è una linea di demarcazione chiara, ma una sorta di interfaccia. Se non si tiene conto di questa interdipendenza, il benessere ottenuto dal solo miglioramento delle aspirazioni di «qualità» diventa nocivo, mentre restano insoddisfatte certe aspirazioni legate fondamentalmente alla dignità umana. Nell'esempio, la tracciabilità non è incompatibile con l'accesso al cibo, a condizione che quest'ultimo sia soddisfatto per primo. In altri casi, però, la scelta degli uni (ad esempio privilegiare i mezzi di trasporto privati) può essere fatta a scapito della scelta degli altri (ad esempio accedere a un trasporto pubblico di qualità).

Ignorare l'interdipendenza e il bisogno di riequilibrare gli estremi equivale a sostenere che certi meccanismi (asimmetrie di informazione, restrizione del campo delle aspirazioni dei più poveri in ragione di preferenze adattative legate alla mancanza di libertà, velo di ignoranza, ecc.) agiscono per far sì che decisioni pubbliche o scelte degli attori più forti e influenti – o collocati all'estremità superiore di una scala di benessere materiale – si possano realizzare trascurando le condizioni e le aspirazioni degli attori più deboli, anche di coloro che condividono lo stesso spazio di vita.

Per contro, l'utilizzo di indagini individuali per raccogliere dati che servano come base alla definizione del benessere, evita ogni incrocio diretto di punti di vista e di percezioni tra gruppi sociali differenti, in particolare tra quelli che si trovano in basso e in alto nella scala. Questi metodi lasciano ai ricercatori il compito di elaborare la conoscenza sulle differenze di situazione, ma impediscono ogni presa di coscienza propria dell'interazione. Eliminando il confronto e lo scambio tra gli estremi, si elimina anche una delle questioni chiave per progredire verso il benessere di tutti. Come ricorda A. Sen, è attraverso la restrizione delle aspirazioni dei più poveri che le disuguaglianze sociali possono essere mantenute. Al contrario, la comprensione delle differenze di situazione può condurre a sollevare il velo dell'ignoranza reciproca, unica via possibile per definire obiettivi comuni di equilibrio sociale.

Anche se non è facile, per coloro che si trovano nelle condizioni migliori, accettare limiti alle loro aspirazioni di benessere, durante le interazioni tra i partecipanti alle sperimentazioni realizzate dal Consiglio d'Europa, una sorta di attitudine razionale o di auto-restrizione da parte dei più agiati ha lasciato spazio alla possibilità di un dialogo su una prospettiva sostenibile di benessere. L'auto-restrizione, tuttavia, riguarda anche la voce dei più poveri. «Non cercare più cibo nella spazzatura» esprime una ricerca profonda di dignità umana, senza però esprimere il diritto a nutrirsi in maniera appropriata.
Quando nell'esercizio è stata introdotta una quarta domanda, «di quali criteri bisogna tenere conto nel vostro attuale benessere per assicurare quello delle generazioni future?», sono apparsi criteri più radicali concernenti la giustizia e la mobilità sociale, la giustizia ambientale e la solidarietà intergenerazionale. Una tale reazione mostra il vantaggio, in termini di alterità sociale, di inserire il concetto di benessere all'interno in una visione collettiva e di lungo periodo, piuttosto che introspettiva e individuale. Il benessere non è un dato statico, è il prodotto di dinamiche sociali che hanno trovato impulso in una visione dell'avvenire. Quando una siffatta visione scompare a favore di una percezione di breve periodo e introspettiva, nella quale le interrelazioni non hanno spazio nella definizione delle priorità e delle preferenze, il concetto di benessere diventa un elemento di negazione della responsabilità sociale per trasformarsi in mera ricerca del raggiungimento di felicità individuali… la cui somma non è uguale al benessere di tutti.

## *4. Risultati*

### *4.1 Affinare la comprensione del concetto di benessere di tutti*

A prescindere da una prima comprensione delle differenze di situazione, la pluralità dei ruoli e delle condizioni di vita presente in un esercizio deliberativo-elaborativo rende possibile l'esplicitazione della multi-dimensionalità dei criteri di benessere (e di malessere) in un dato ambiente.
Oltre ai criteri materiali e di accesso ai diritti convenzionali, i partecipanti ai processi in corso o già compiuti in diversi luoghi d'Europa attribuiscono un peso significativo ai criteri «immateriali» (come vedremo) e «relazionali» (intesi in senso ampio: relazioni con le istituzioni, relazioni personali, equità, solidarietà, reciprocità, impegno civico, forme di partecipazione e di voce, ecc.). Più la soddisfazione mate-

riale è acquisita e il quadro democratico affermato, più i criteri immateriali o relazionali acquistano importanza. All'opposto, dove la povertà è estesa, i criteri materiali prendono il sopravvento, senza tuttavia trascurare gli aspetti relazionali.

Il livello di coscienza in termini di diritti e di stato di diritto influenza in maniera determinante il tipo di domanda per il benessere di tutti. Ad esempio, nella maggior parte delle indagini condotte nella città europee, i cittadini hanno affermato e valorizzato la conoscenza acquisita sulle strutture fondamentali della società in cui vivono. Allo stesso tempo hanno esplicitato aspetti del benessere nei quali «altre forme di riconoscimento» diventano necessarie. Si tratta di elementi che si rivelano indispensabili all'organizzazione della vita comune, anche se non fanno parte di un quadro normativo vincolante. Si è scelto di chiamarli «nuovi diritti», nel senso di competenze collettive o universali: rinviano alla categoria del «come fare» per raggiungere il benessere di tutti. Questi «nuovi diritti» esplicitano le aspettative dei cittadini riguardo ai meccanismi e ai riconoscimenti atti a migliorare l'interazione collettiva. Poiché offrono la possibilità di elaborare proposte pertinenti per la loro pratica effettiva, questi «nuovi diritti» sono un veicolo di apertura verso nuove forme di concertazione sociale. Ecco alcuni esempi: diritto al riconoscimento e alla non discriminazione, diritto alla partecipazione nelle decisioni, diritto all'esercizio della responsabilità, diritto al senso (dell'azione individuale e pubblica), diritto alla coerenza (tra responsabilità individuale e mezzi), diritto all'intimità (e alla formulazione della scelta escludendo l'influenza della pubblicità), diritto all'iniziativa e alla creatività, diritto all'assunzione del rischio, all'errore e alla seconda possibilità, diritto alla giustizia e all'equità (Consiglio d'Europa, 2010, pp. 122-124).

Questi «nuovi diritti», che discendono dal ragionamento collettivo, presentano caratteristiche particolari per il progresso della società:

- hanno un carattere profondamente interrelazionale (tra cittadini, tra cittadini e strutture/istituzioni). Il loro interesse politico risiede nell'esplicitazione delle attitudini necessarie per concretizzare obiettivi sociali di giustizia, uguaglianza, ecc., indispensabili al benessere di tutti;
- sono imprescindibili quando si tratta di riflettere sul modo di colmare il divario tra le aspirazioni delle società al benessere e la loro concretizzazione;
- aprono a un concetto di obbligazione che non è normativo, ma piuttosto un'«auto-obbligazione» e all'idea che, in un patto rinnovato di vita comune nel benessere, conta la qualità delle interrelazioni umane;

- potranno fare parte di un nuovo contratto di vita comune per il benessere di tutti (*ibidem*).

È interessante ribadire fino a che punto l'evoluzione del quadro politico influenza la percezione del bisogno di cambiamento nelle interrelazioni sociali. Ad esempio, per i cittadini delle città che conoscono la transizione di regime, in particolare nell'Europa dell'Est, «il diritto a essere trattati bene dalle istituzioni» fa parte della ricerca del benessere. Sebbene i cittadini abbiano una coscienza critica delle modifiche da apportare nell'interazione pubblica per il benessere di tutti, questo stesso spirito è meno presente nel caso occorra coniugare la sfera del consumo materiale al benessere di tutti. Nella maggior parte degli esercizi condotti in Europa, queste scelte o preferenze restano nella sfera privata, se si eccettua l'identificazione degli impatti negativi sull'ambiente che colpiscono il benessere di tutti, come l'inquinamento, la gestione dei rifiuti, ecc. Il legame tra l'impatto delle scelte private e il benessere della società diventa più chiaro quando la questione delle generazioni future è posta come elemento integrante della riflessione sul benessere delle generazioni presenti.

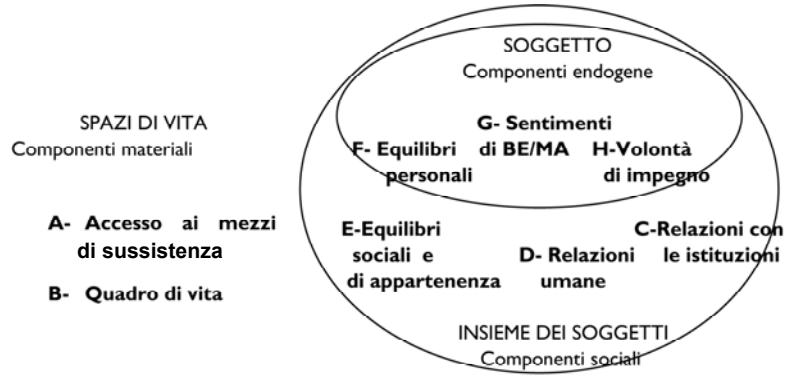
Malgrado la complessità del quadro, dopo numerose esperienze sul campo possiamo constatare come si ritrovino sistematicamente otto grandi dimensioni nelle quali si esprimono i criteri di malessere e di benessere, ripartiti in tre insiemi. Distinguiamo così:

- ciò che riguarda lo spazio di vita, le dimensioni materiali del benessere e l'accesso ai diritti sociali: l'accesso ai mezzi per vivere (alimentazione, salute, istruzione, impiego, potere d'acquisto, cultura, ecc.) e il contesto di vita (ambiente, spazi di incontro, trasporto, non inquinamento);
- ciò che riguarda le relazioni tra l'insieme dei soggetti e tra questi e le istituzioni, così come la percezione degli equilibri/squilibri legati all'appartenenza;
- ciò che è proprio del vissuto dei soggetti, distinguendo tra equilibri personali (autonomia, utilizzo del tempo, realizzazione personale, ecc.) e sentimenti di benessere e malessere (frustrazione, soddisfazione, vergogna/stima di sé, ecc.), nonché del posizionamento di ciascun soggetto nei confronti della vita comune (attitudini, assunzione di decisioni, impegno e partecipazione).

Tali dimensioni e insiemi possono essere rappresentati come in figura 1[11].

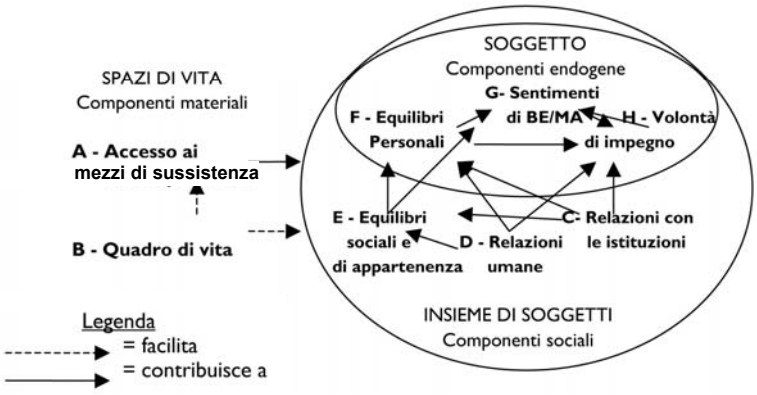
[11] Per una rappresentazione più esaustiva di questi schemi, si veda Consiglio d'Europa, 2010, pp. 108 ss.

*Figura 1 - Le otto dimensioni del benessere in base ai criteri espressi dai cittadini*




*Fonte:* Elaborazione a cura degli autori.

*Figura 2 - Interazioni tra le otto dimensioni del benessere*




*Fonte:* Elaborazione a cura degli autori.

Ciascuna di queste dimensioni esprime un aspetto del benessere, ma ciò che interessa è la loro interazione e la loro influenza reciproca (si veda figura 2), soprattutto quando si tratta di comprendere da una parte quali sono i cambiamenti nell'organizzazione dei diversi processi inerenti alla vita comune che possono influenzare l'evoluzione verso il benessere di tutti e, dall'altra, come arrivare a formulare obiettivi di progresso della società riconosciuti e condivisi dai cittadini.
La formalizzazione dell'interdipendenza tra dimensioni o componenti del benessere è così importante che l'impatto delle decisioni prese – a partire dagli indicatori costruiti utilizzando i criteri dei cittadini – ne dipende in larga misura. Sappiamo che le decisioni di azione dipendono da numerosi indicatori. Ciononostante, nel ragionamento convenzionale gli indicatori si costruiscono indipendentemente gli uni dagli altri. Torneremo su questo punto. Nell'ambito di ciascuna di queste dimensioni vengono definiti alcuni indicatori, il cui numero e oggetto possono variare da un territorio all'altro[12].

### *4.2 Comprendere il senso delle interrelazioni*

Tenere conto delle interrelazioni è un aspetto chiave del progresso verso il benessere di tutti. A tutt'oggi sono stati esplorati due tipi di interrelazioni: tra situazioni di cittadini che coesistono in uno stesso spazio di vita e tra indicatori multipli di benessere.
Per quanto riguarda il primo tipo, la lettura di queste interrelazioni costituisce la chiave dei cambiamenti da introdurre per il progresso della società. In assenza di una tale lettura è impossibile comprendere come affrontare la questione dell'azione politica condivisa. «Non cercare più il cibo nella spazzatura» richiede, ad esempio, che nell'interrelazione sociale una tale condizione diventi inaccettabile; che, attraverso la conoscenza condivisa da tutti, questa situazione sia rifiutata, e coloro che ne soffrono possano appellarsi alla coerenza degli altri membri della società nella loro ricerca di benessere. È questa la ragione per cui il Consiglio d'Europa propone di organizzare gli indicatori del benessere di tutti in scale indicative dei progressi sociali da realizzare per raggiungerlo[13]. Gli indicatori così costruiti rendono visibile la diversità

[12] Per la lista aggiornata degli indicatori costruiti fino a oggi nei diversi luoghi di sperimentazione, riferirsi al sito di Spiral: https://spiral.cws.coe.int.
[13] Per le considerazioni presentate in questa parte si veda Consiglio d'Europa, 2010, capitolo 2, quarta parte, pp. 158-180.

delle situazioni legandole in un senso di progressione, come mostra la tabella 1.
Se si applica concretamente questa scala, organizzando ad esempio i criteri sull'impiego formulati dai cittadini, si ottiene la tabella 2.

*Tabella 1 – Definizione dei valori di un indicatore di progresso nel benessere di tutti sulla componente X*

| Livelli di situazione | Molto insoddisfacente | Insoddisfacente | Medio | Buono | Ideale |
|---|---|---|---|---|---|
| Significato generico generale | Stato molto insoddisfacente, che può rappresentare un rischio ed essere difficilmente reversibile | Stato insoddisfacente ma senza un reale rischio e con un margine di manovra | Stato soddisfacente ma che non corrisponde all'obiettivo ricercato | Stato corrispondente all'obiettivo ricercato, ma senza che sia garantita la sua sostenibilità | Stato buono, garanzia di sostenibilità |

*Tabella 2 - Un indicatore di progresso nel benessere: l'occupazione*

| Livelli di situazione | Molto insoddisfacente | Insoddisfacente | Medio | Buono | Ideale |
|---|---|---|---|---|---|
| | Non avere un impiego né possibilità di averne per mancanza di formazione o perché non esiste una offerta di impiego corrispondente | Non avere un impiego ma avere una formazione; esistenza di impieghi corrispondenti alla formazione | Avere un impiego, ma non di qualità | Avere un impiego adeguato, in un ambiente corretto, ma non avere la certezza della sua durata | Avere un impiego appagante in un ambiente e con una retribuzione corretti e con la garanzia della sua durata |

Questo esempio mette in evidenza il senso dei criteri formulati dai cittadini, che si può applicare a qualsiasi elaborazione di indicatori di progresso, vale a dire:

- criteri di possibilità (non avere X né la possibilità di ottenerlo, di accedervi o di possederlo);

- criteri di ottenimento (non avere X, ma avere la possibilità di averlo);
- criteri di qualità (avere X con una certa qualità);
- criteri di sostenibilità (avere X con la qualità e la garanzia della durata).

I criteri delle persone nelle condizioni di maggiore fragilità serviranno a costruire il primo gradino (molto insoddisfacente), mentre quelli della persone nelle condizioni migliori si utilizzeranno per costruire l'ultimo livello (ideale).

Vediamo ora il secondo tipo di interrelazione, tra indicatori multipli di benessere. In genere si ha l'abitudine di ragionare su indicatori costruiti indipendentemente gli uni dagli altri (alimentazione, salute, relazioni istituzionali, impiego, ecc.). Quando un indicatore prende la forma di «cammino di progresso» per il benessere (come nell'esempio precedente sull'impiego), la questione riguarda il modo in cui i differenti «cammini di progresso» si articolano per arrivare all'obiettivo del benessere di tutti. Si realizzano in parallelo, indipendentemente gli uni dagli altri, o si influenzano reciprocamente? Sono tutti indispensabili per arrivare all'obiettivo finale?, e così via. Queste domande diventano fondamentali quando si tratta della scelta complessa di priorità strategiche e di azione[14].

### *4.3 Passare dalla comprensione delle interrelazioni alle strategie d'azione*

Anche se qui si afferma che una visione comune del benessere di tutti è un punto di partenza indispensabile per progredire nella capacità della società di assicurarlo, resta tuttavia il fatto che essa è il risultato di un lungo processo politico. Si tratta di accettare almeno due obiettivi: innanzitutto ridefinire le politiche e le azioni pubbliche alla luce di una lettura del loro impatto nelle dimensioni multiple del benessere e, in secondo luogo e cosa più complessa, accettare che politiche e azioni mirino alla riduzione delle differenze constatate nel corso dell'intero esercizio.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, i criteri formulati dai cittadini hanno essi stessi un'utilità concreta e immediata. Servono, se organizzati secondo le componenti del benessere presentate in precedenza, da griglia di valutazione dell'impatto delle politiche e delle azioni pub-

[14] Per una spiegazione dell'interdipendenza tra indicatori si veda: Consiglio d'Eu-ropa, 2010, capitolo 3, *Dagli indicatori alle strategie di azione*, pp. 181-192.

bliche già esistenti: rispondono alle attese dei cittadini in termini di benessere? Le esperienze condotte al riguardo dimostrano che una tale valutazione consente di introdurvi alcuni miglioramenti pertinenti, perché esce dal quadro convenzionale di valutazione dell'obiettivo specifico per interessarsi del loro impatto sulle componenti multiple del benessere. Per quanto riguarda il secondo obiettivo, l'analisi dei criteri – che seguono le differenti dimensioni del benessere e i gruppi che li hanno espressi – facilita una prima presa di coscienza sulla dimensione delle differenze e l'identificazione degli aspetti sui quali avviare l'azione per promuovere dinamiche di progresso verso il benessere di tutti.

Così, tanto l'analisi statistica quanto quella statistico-semantica diventano strumenti di scelta delle priorità per promuovere azioni pilota di corresponsabilità.

Il miglioramento delle politiche e delle azioni esistenti e la realizzazione di azioni pilota di corresponsabilità corrispondono a un primo ciclo di progresso. L'elaborazione degli indicatori e la loro misurazione diventeranno strumenti per alimentare nuovi cicli di progresso.

Queste spiegazioni, troppo sommarie, possono essere approfondite utilizzando gli strumenti metodologici messi a disposizione dal Consiglio d'Europa[15].

Per intraprendere concretamente l'azione concertata per il progresso della società nel benessere di tutti, il Consiglio d'Europa si è dotato di un Piano d'azione per la coesione sociale, approvato e lanciato nel 2010. Il Piano offre un quadro pertinente per l'azione poiché propone di incrociare l'approccio ascendente/partecipativo – partendo dalle dinamiche di cittadinanza qui descritte – a un approccio discendente, che consiste nell'adattare gli strumenti politici europei e nazionali a partire dai risultati delle sperimentazioni locali.

## *5. Conclusioni*

La questione del progresso della società è molto più complessa di quella dell'evoluzione di un semplice indicatore. Infatti la crescita illimitata, così come è proposta dalla concezione moderna di progresso, non solo nega sistematicamente l'esistenza di limitazioni e di complessità interrelazionali, ma soprattutto introduce nella società una corsa

[15] In particolare il sito collaborativo Spiral, già indicato.

infernale verso la creazione di nuovi bisogni, senza che sia stabilita una vera gerarchia tra questi o un senso della priorità per minimizzare le polarizzazioni. Come dice Hanna Arendt (2005, pp. 82-83) riferendosi all'inesauribile corsa al progresso della scienza, «se ciò che perseguiamo è il "di meglio in meglio" o il "sempre di più", questo vuol dire che il progresso è senza limiti e porta ad ammettere che "Bello" e "Vero" non possono essere raggiunti».

L'accanimento che un'idea di progresso illimitato introduce nelle società fa così dimenticare la complessità delle dinamiche di progresso nel benessere e la sua multidimensionalità. Questa stessa idea, peraltro, non consente di prendere in considerazione la necessità di orientare coscientemente i suoi obiettivi, soprattutto alla luce di una qualità globale della vita delle generazioni presenti e future.

Come l'articolo intende mostrare, forgiare il progresso deve dipendere dalla volontà delle stesse comunità umane. Tale volontà non deve essere intesa come un inno a un volontarismo senza limiti, ma come il riconoscimento del fatto che, come ricorda Massimo Salvadori (2006), gli esseri umani fanno ciò che si rendono capaci di fare concretamente. La volontà delle comunità umane non può essere messa in luce che attraverso dibattiti democratici che coinvolgano i cittadini che le compongono, come ricordano anche le conclusioni dell'incon-tro organizzato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) a Istanbul nel 2007. Per avanzare in questo senso, il Consiglio d'Europa propone di sviluppare approcci di cittadinanza ponendo il benessere di tutti come obiettivo del progresso della società o come orizzonte da raggiungere. Tornare ai metodi appropriati per definire il progresso comporta la necessità di recuperare l'essenza stessa dello spirito dell'umanità, che è quella di tendere a far sì che il maggior numero possibile di individui, e idealmente tutti, possano accedere a un livello sufficiente di risorse materiali e immateriali.

## *Riferimenti bibliografici*

Arendt H., 2005 [1981], *La vie de l'esprit*, Puf, coll. «Quadrige», Parigi.

Bobbio L., 2005a, *La democrazia deliberativa nella pratica*, «Stato e Mercato», n. 73, aprile, pp. 67-88.

Bobbio L., 2005b, *Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*, in Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, pp. 177-204.

Bobbio L., 2007, *Types of deliberation*, «Rivista italiana di scienza politica», 3 dicembre, pp. 359-384.

Bobbio L. e Pomatto G., 2007, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Rapporto elaborato per la Provincia autonoma di Trento.

Consiglio d'Europa, 2010, *Construire le progrès sociétal pour le bien-être de tous avec les citoyens et les communautés. Guide méthodologique*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasburgo.

Easterlin R.A., 1974, *Does Economic Growth Improve the Human Lot?*, in David P.A. e Reder M.W. (a cura di), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Academic Press, Inc., New York.

Easterlin R.A., 2005, *Feeding the Illusion of Growth and Happiness: A Reply to Hagerty and Veenhoven*, «Social Indicators Research», vol. 74 (3), pp. 429-443.

Habermas J., 1991, *De l'éthique de la discussion*, Flammarion, Parigi.

Habermas J., 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, voll. I e II, Fayard, Parigi.

Kahneman D. e Kruger A.B., 2006, *Developments in the Measurement of Subjective Well-Being*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 20 (1), pp. 221-234.

Lévesque B., 2005, *Un nouveau paradigme de gouvernance: la relation autorité publique-marché-société civile pour la cohésion sociale*, «Tendances de la cohésion sociale», n. 14, pp. 29-67.

Lewanski R., 2006, *Le «giurie dei cittadini»: le prime sperimentazioni in Italia*, in Blanchetti E. e Conti E. (a cura di) *NimbyForum 05/06, Infrastrutture, energia, rifiuti: L'Italia dei sì e l'Italia dei no*, 2ª edizione, Aris Milano, pp. 70-80.

Lewanski R., 2007, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, «Aggiornamenti sociali», n. 12, pp. 1-12.

Ocse, 2007, *Dichiarazione di Istanbul*, II Forum mondiale dell'Ocse, «Misurare e favorire il progresso delle società», giugno, Parigi.

Pettit P., 2001, *Deliberative Democracy and the Discoursive Dilemma*, «Philosophical Issues. A Supplement to Nous», vol. 11 (1), pp. 268-299.

Salvadori M.L., 2006, *L'idea di progresso. Possiamo farne a meno?*, Donzelli Editori, Roma.

Sen A., 2002 [1993], *Ethique et économie*, 2a edizione, Puf, coll. Quadrige», Parigi.

Veenhoven R. e Hagerty M.R., 2003, *Wealth and Happiness Revisited: Growing Wealth of Nations Does Go with Greater Happiness*, «Social Indicators Research», vol. 64, pp. 1-27.

Veenhoven R. e Hagerty M.R., 2006, *Rising Happiness in Nations 1946-2004, A Reply to Easterlin*, disponibile alla pagina web: http://www.scribd.com/doc/7095077/Veenhoven-Hagerty-2006-Rising-Happiness-in-Nations-a-Raply-to-Easterlin.

*Traduzione dal francese a cura di Carlo Gnetti*

# 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-

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 sforamento 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.

## *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 diseguaglianze, 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 selezione di indicatori che siano generalmente accettati e condivisi è un obiettivo alla portata, e ri-

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 «enfatizzare 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 famiglie[1].
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.

### *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'allocazione 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'allocazione 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

(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 satellite». 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 princìpi dello sviluppo sostenibile. Per quanto riguarda il *gender budgeting* (bilancio di genere), esso costituisce l'attua-

zione di una politica economica basata sui princìpi 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-

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 policy-maker lo strumento per scegliere i provvedimenti e le politiche da portare avanti, più rispondenti alle aspettative dell'o-pinione 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.

## *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 Compistor 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: Patways to Human Development*, Rosenberg & Selliers, Milano.

Wwf, 2010 *Living Planet Report*, disponibile al sito web: wwf.panda.org/Ipr/.

# La statistica sempre più oltre il Pil. La politica seguirà?

**Aldo Femia**

*L'articolo analizza le cause dell'apparente paradosso tra il riscontro fortemente positivo che trova nel dibattito pubblico la denuncia dell'inadeguatezza del Pil quale bussola del progresso e la persistente centralità della crescita economica negli obiettivi politici effettivamente perseguiti. Quest'ultima postula l'allargamento continuo dei mercati, senza il quale si verificherebbe il rischio del crollo economico. In una simile situazione, la crescita economica continua a rappresentare il presupposto della sicurezza indipendentemente dalla sua valenza in termini di benessere, progresso e sostenibilità. Per poter perseguire tali obiettivi prescindendo da essa non basterà andare «oltre il Pil» nella misurazione più di quanto già non si faccia, essendo necessaria una riconsiderazione complessiva, tale da rendere possibile la trasformazione degli aumenti di produttività in minor tempo di lavoro anziché in maggiore produzione e lo spostamento dal mercato alla società del baricentro delle decisioni relative a cosa, quanto, per chi, dove e come produrre.*

## *1. Introduzione*

Innumerevoli sono gli argomenti tecnici, politici e filosofici in favore dell'affrancamento del Prodotto interno lordo (Pil) e della sua crescita dall'utilizzo errato che pervade il senso comune e i media, ovvero dalla loro esplicita o implicita identificazione quali indicatori, anzi quali *gli* indicatori, del benessere e del progresso di un paese. Non è però sugli argomenti spendibili contro un simile utilizzo del Pil che ci si intende soffermare in questa sede. Basti osservare, al riguardo, che i significati e le funzioni in tal modo impropriamente attribuiti al Pil non gli sono riconosciuti da alcuno che ne conosca significato e costruzione.

Si intende invece discutere il rapporto dialettico che intercorre tra la questione del «superamento» del Pil sul piano concettuale e quella del superamento dell'imperativo della crescita economica sul piano sostanziale.

Come si cercherà di argomentare nel seguito, per quanto importante sia l'introduzione di sistemi articolati per la valutazione del benessere, della sostenibilità e del progresso sociale, basati (anche) su dati diversi dal Pil, l'enfasi che nel discorso pubblico viene oggi posta su tale aspetto della questione è eccessiva. Ciò certamente non perché il problema del superamento del Pil non sussista, ma perché la questione rimane confinata all'ambito delle rappresentazioni concettuali, mentre è evidente che se la rivoluzione concettuale non vuole rimanere sterile e vana, al rigetto del Pil quale indicatore del benessere, e della sua variazione quale indicatore del progresso (o meno) delle società, debba corrispondere un cambiamento degli obiettivi effettivamente perseguiti dalla società e in primo luogo dalle politiche pubbliche. Ma i due cambiamenti, per quanto collegati, sono soggetti a vincoli affatto diversi.

D'altro canto, nel porre con grande enfasi la questione della misurazione, si tende a dimenticare che la statistica e la politica non sono certo all'anno zero, quanto a sviluppo e utilizzo di informazioni diverse dal Pil e a proporre soluzioni «alternative» molto opinabili sia sul piano tecnico che su quello politico, addirittura regressive rispetto alla situazione attuale. Nei prossimi tre paragrafi sono sviluppati brevemente questi ultimi punti, mentre il tema del superamento sostanziale dell'imperativo della crescita e il suo rapporto con quello concettuale sono trattati nei paragrafi successivi.

## *2. La statistica prima del Pil, e oltre*

La statistica, a ben guardare, oltre il Pil ci sta da sempre, anche se non quanto e come dovrebbe. Il Pil è un artefatto piuttosto recente e la sua introduzione non l'ha certo impoverita. Le stesse radici storiche ed etimologiche della statistica stanno nell'esigenza di conoscere e quantificare fenomeni di ogni tipo per governare lo Stato (e i primi furono demografici, non economici). Un'occhiata alla home page del sito istituzionale di un qualsiasi Ufficio nazionale di statistica basterà al profano per rendersi conto della varietà di dati e indicatori disponibili, afferenti ad ogni sfera del vivere.

La stessa questione della inadeguatezza e insufficienza di tale miriade di informazioni per la misurazione di benessere, sostenibilità e progresso, visti nella pienezza della loro multidimensionalità, preesisteva al rapporto della Commissione sulla misurazione della performance

economica e sul progresso sociale (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009) ed era stata posta con forza dalla società civile molto prima della Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Non solo Pil - Misurare il progresso in un mondo in cambiamento* (Commissione europea, 2009). Mancavano però, oltre ad una consapevolezza diffusa nel mondo politico, la completezza e la sistematicità che quel rapporto impone a chiunque voglia affrontare il problema. E proprio qui è il suo più grande merito, quello di aver avviato un importante processo evolutivo della statistica ufficiale, sgomberando il campo da soluzioni semplicistiche e scorciatoie impraticabili e indicando le direzioni di ricerca da percorrere per migliorare e completare il quadro dell'informazione necessaria alle valutazioni relative a benessere, progresso e sostenibilità. I contributi al dibattito precedenti quel rapporto, si erano infatti limitati per lo più a indicare soluzioni a problemi specifici, visti però al di fuori di un quadro unitario e coerente. Questo nei casi migliori: più spesso, venivano – e vengono tuttavia – semplicemente «cannibalizzati» i dati esistenti, ovviamente non senza lamentarne parzialità e difetti.

## *3. Tentazioni riduzioniste*

Molto diffuse, tra le forme di sfruttamento estensivo dei dati esistenti, sono le proposte di «superamento» del Pil attraverso l'introduzione nel suo calcolo di modifiche «correttive» oppure attraverso lo sviluppo di algoritmi per la sintesi di una molteplicità di indicatori relativi ai più disparati ambiti in un numero molto limitato di indici aggregati (in genere uno solo). Tali usi dei dati confermano che, nonostante lacune e imperfezioni importanti (ancora lungi dall'essere superate), dati utilizzabili esistevano ed esistono.

Riguardo a tali proposte preme evidenziare come esse rispondano ad una visione riduzionista, in base alla quale sarebbe possibile derivare un numero significativo in relazione alla situazione nel suo complesso attraverso una operazione di aggregazione. Le cosiddette correzioni del Pil ne costituiscono in realtà corruzioni che fanno perdere al Pil i significati che gli sono propri senza fargliene guadagnare di nuovi. Tali corruzioni si fondano sull'idea fuorviante che i costi sociali e ambientali dell'attività economica possano essere valutati con lo stesso metro dei benefici economici (nella fattispecie, in termini monetari). Sotto quest'ultimo aspetto non è diversa la sintesi di batterie di indi-

catori, intesa come loro aggregazione *a posteriori* mediante algoritmi più o meno complessi, dal momento che è diversa l'unità di misura ma non il discutibile presupposto fondamentale: che sia possibile stabilire e far valere equivalenze tra valori di natura diversa, ovvero fissare ragioni di scambio in base alle quali rinunce o perdite in un campo sono in generale e a priori compensabili da guadagni in altri campi. Gli indici sintetici, pensati per andare oltre il Pil, presentano quindi paradossalmente proprio il più importante dei limiti del Pil: la sua monodimensionalità, con tutto quel che da essa consegue. L'utilità degli indici aggregati è limitata alla pubblicità che si fa alla gran mole di dati retrostanti gli indici sintetici attraverso di essi, con l'esercizio in sé sterile ma mediaticamente pagante dell'esame delle graduatorie risultanti.

Ovviamente non ci si può limitare alla critica. Il problema della difficoltà a maneggiare informazioni troppo ricche, specie da parte della politica, non può essere negato e occorre indicare qualche soluzione. Una prima considerazione utile in tal senso è che sebbene il problema della aggregazione di informazioni relative a valori diversi non possa trovare una soluzione valida *in generale*, per la invitabile e sostanziale perdita di informazione che ogni sintesi tra dimensioni diverse implica, sono possibili soluzioni valide localmente, cioè in relazione ad obiettivi specifici e/o insiemi di attori determinati di volta in volta. Importante in tali casi, ai fini della condivisione dei sistemi di pesi, è il coinvolgimento degli attori rilevanti, quale quello che si realizza con l'analisi multicriteri. Una seconda indicazione è che in alcuni casi possono essere definiti indicatori che, cogliendo una dimensione comune di una classe ampia di fenomeni, sono significativi in relazione a tale classe considerata nel suo insieme. È questo ad esempio il caso dello stesso Pil, che misura la produzione nel suo insieme prescindendo dalle caratteristiche qualitative delle attività che la generano e dagli effettivi valori d'uso nei quali essa si incarna. Un esempio relativo allo sfruttamento dell'ambiente naturale è quello degli indicatori dell'utilizzo complessivo di risorse naturali forniti dalla contabilità satellite in unità fisiche. Questi rappresentano olisticamente l'*impronta materiale* (analoga all'impronta ecologica) delle attività umane, *proxy* del loro potenziale complessivo di disturbo dell'ambiente. Si tratta ovviamente di indicatori che, coprendo un ampio spettro, hanno un grado di definizione molto basso[1]. In generale, va ribadito che le modalità accetta-

[1] Si può notare come anche singoli indicatori, usualmente presentati e percepiti

bili di soluzione del problema della sintesi e della comunicabilità dei risultati sono necessariamente parziali: di fronte alla complessità, non vi sono scorciatoie globali.

## *4. C'è politica oltre il Pil*

Non solo la statistica mette da sempre a disposizione informazioni relative a fenomeni di ogni sorta, ma la politica, alla quale lo sviluppo della statistica è intimamente legato, da sempre usa tali informazioni. Ciò non vuol dire che la politica non sia primariamente concentrata sulla crescita del Pil, ma solo che questo non dipende dall'assenza di informazione. Un esempio significativo in tal senso è quello degli accordi internazionali in materia di inquinamento, i cui obiettivi sono posti, com'è ovvio, in termini di quantità di sostanze inquinanti emesse: se un ruolo è giocato dal Pil in essi, è quello di permettere di stabilire che a paesi maggiormente dotati di disponibilità economiche tocca fare di più per ridurre le emissioni (es. United nations, 1998). Non si vede quindi come potrebbe mai giovare in tale contesto la sua sostituzione con un indice sintetico del benessere[2].
Già dieci anni fa una prima e molto parziale esplorazione del ruolo as-

come elementari, ovvero rappresentativi di un fenomeno molto specifico, spesso siano in realtà l'implicito riassunto di una miriade di aspetti, ciascuno dei quali meriterebbe, in un'analisi più approfondita, lo sviluppo di uno o più indicatori di dettaglio. Si consideri ad esempio l'indicatore «percentuale di persone con accesso all'acqua potabile», incluso nel set di indicatori di sviluppo umano dello *United nations development programme* (Undp, 1990-2010). Esso racchiude in sé una grande varietà di situazioni, a seconda della facilità dell'accesso, della quantità cui si ha accesso e della qualità dell'acqua cui si ha accesso. In linea di principio, si potrebbero definire classi di facilità, quantità e qualità, incrociarle, calcolare la percentuale di persone con accesso all'acqua potabile di ciascun dato tipo, e finalmente definire un indice, aggregando tutto con un sistema di pesi atti a tener conto del differente «valore» dei casi (sintesi a posteriori). Evidentemente il costo dell'operazione sarebbe elevatissimo e il sistema dei pesi arbitrario. Il riassunto in effetti non è fatto con l'aggregazione ponderata di indicatori di dettaglio, ma sulla base di un giudizio sintetico a priori, di tipo olistico, sull'intera questione «accesso all'acqua potabile», che porta a considerare sufficiente – nel contesto dato – l'indicazione fornita dalla semplice somma (implicita) delle percentuali.

[2] L'obiezione che simili indici non sono pensati per utilizzi concreti quale guida per le politiche non fa altro che confermarne la scarsa utilità.

segnato alle statistiche nella implementazione e nel monitoraggio delle politiche evidenziò, con particolare riferimento alle politiche europee, come le istituzioni utilizzatrici esprimano una domanda molto variegata di specifici prodotti statistici, per rispondere alla quale le istituzioni preposte si attrezzano ad hoc di volta in volta; inoltre lo stesso studio documentava come fossero stati intrapresi a livello politico percorsi di adozione di batterie di indicatori (strutturali, di sviluppo sostenibile) relativi a molteplici e varie dimensioni, senza accedere all'ipotesi di sintetizzare l'informazione. Significativamente, tale lavoro di ricognizione degli usi di dati statistici nella policy, sebbene svolto da un gruppo di ricercatori dell'Istat, non nasceva (né entrava successivamente) nei programmi della statistica ufficiale, bensì si ricollegava ad un contributo offerto su base volontaria alla riflessione allora in corso in seno ad una rete di associazioni della società civile (Rete Lilliput) presso le quali stava acquistando popolarità l'idea di «sostituire» il Pil con un «superindice» sintetico, frutto dell'aggregazione di un vasto insieme di indicatori afferenti alle aree economica, sociale e ambientale. A una simile tentazione riduzionista e alla perdita di significato e utilità dell'informazione che essa comporta, venne opposta una impostazione radicalmente multidimensionale, la sola dotata di validità generale sul piano scientifico e utilità per le politiche: «Una rappresentazione del benessere fondata su di un indice unico, da utilizzare in luogo del Pil, porterebbe a sostituire un riferimento scorretto con uno arbitrario: ci si ritroverebbe in mano non più una misura riduttiva in quanto basata sulla sola dimensione economica, ma una falsa soluzione tecnicistica, basata sulla scambiabilità universale fra le cose e i valori, e perciò culturalmente ambigua se non addirittura pericolosa. Ben più importante è vigilare affinché sia effettivo l'utilizzo di insiemi di indicatori che rendano conto di tutte le dimensioni del benessere, di tutti i valori (d'uso ed etici), ivi compresa la loro distribuzione, a ciascuno dei quali sia riconosciuta autonoma significatività e rilevanza normativa per l'ambito che copre e rappresenta» (Femia, 2001).

## *5. Piano ideale e piano sostanziale*

Ma allora, perché nel discorso pubblico il Pil e la crescita economica continuano ad essere evocati – talvolta addirittura invocati – quali obiettivi prioritari e irrinunciabili della società, nonostante da decenni

ne siano noti i limiti in relazione alla misurazione del progresso e del benessere, la statistica offra molto e prometta di più, la politica non si regoli unicamente su di essi, la società civile rigetti la crescita e la ricerca sociale proponga valutazioni basate su un insieme ampio di informazioni?

Una possibile risposta, corrispondente ad una convinzione molto diffusa, è che l'idea secondo la quale il Pil esprime il benessere è retaggio di un passato in cui vigevano correlazioni ormai svanite. È convinzione di chi scrive che questa «inerzia concettuale» fornisca una spiegazione molto parziale, e che al contrario il persistere dell'ossessione della crescita nelle società ricche poggi tuttora su ragioni forti e condizioni materiali attuali. Una risposta più convincente può essere elaborata facendo riferimento alla distinzione tra indicatori e fenomeni rappresentati, tra rappresentazioni (significanti) e loro significati.

La stessa discrepanza tra quanto prevale nel discorso pubblico relativo agli indicatori e quanto prevale in quello relativo alle finalità che la società deve nell'immediato effettivamente perseguire è un dato significativo. Piena coerenza, nell'ambito delle posizioni in campo, tra dichiarazione di intenti statistici e obiettivi sostanziali sembra potersi ravvisare unicamente nei pochi che invocano la crescita ed eroicamente «difendono» il Pil sostenendone la significatività in termini di benessere. Tale posizione è oggi difficile da ritrovare negli interventi dei leader politici, sindacali, industriali e degli opinion maker sul tema della misurazione di benessere, progresso e sostenibilità. Negli eventi pubblici e nelle analisi dedicati a tale tema è infatti ormai quasi d'obbligo sostenere che occorre guardare (anche) ad altro oltre che al Pil, perché la crescita dell'economia non si traduce (più) automaticamente in progresso della società. Ma per quel che riguarda le scelte politiche, rimane assolutamente preponderante la preoccupazione per la crescita, che si sostanzia, a seconda delle parti, in richiesta di misure a sostegno della produzione oppure in rivendicazione della paternità e dell'efficacia di simili misure (indipendentemente dai costi sociali e ambientali delle produzioni).

Gli indicatori, in quanto rappresentazioni, si collocano evidentemente sul piano ideale. Su tale piano è possibile elaborare visioni slegate dalle compatibilità che vigono sul piano sostanziale. Ma in ultima istanza sono sempre gli interessi reali dei diversi attori a dettarne gli obiettivi effettivi, e questi ultimi a imporre le rappresentazioni corrispondenti al loro perseguimento. In questo senso, il persistente dominio della ideologia della crescita rivela quanto siano potenti sul piano sostan-

ziale i vincoli che legano il funzionamento della nostra società all'andamento del Pil, qualunque cosa esso stia ad indicare. La rivoluzione in corso non a caso è tutta concettuale: il discorso pubblico in favore del superamento della monotematica centralità del Pil si ferma alla questione della misurazione e poco o nulla sconfina in azioni volte a superare nel concreto la supremazia delle ragioni del mercato su quelle della società e delle generazioni future.

L'apparente dissociazione tra piano ideale e realtà, tra misurazione e azione, tra ciò che si ritiene desiderabile e ciò che si fa o si può effettivamente fare, è in una certa misura fisiologica in una dinamica di cambiamento. Nulla cambia nel mondo reale che prima non sia cambiato nella mente di qualcuno (eventi naturali a parte, s'intende). Ma per quanto parlare di indicatori voglia dire parlare degli obiettivi della società, purtroppo cambiare gli indicatori non vuol dire di per sé cambiare gli obiettivi che la società di fatto persegue.

La presa di coscienza collettiva, alla quale stiamo assistendo, della necessità di guardare non solo alle grandezze economiche ma soprattutto e direttamente alla società e alla natura, per sapere se si sta meglio o peggio e se il modo in cui si vive è più o meno insostenibile, è senza dubbio auspicabile. Ma solo se tale coscienza si associa a quella della necessità di superare gli assetti istituzionali e i meccanismi dai quali discende l'imperativo della crescita quale condizione di sopravvivenza del sistema, si potrà realmente perseguire l'affrancamento dalla crescita del Pil nel mondo dei fenomeni e non solo in quello degli indicatori.

## *6. Accumulazione del capitale, produttività del lavoro, occupazione e coazione a crescere*

Occorre a questo punto fissare una premessa di tipo squisitamente logico: è possibile che qualcosa abbia rilevanza capitale per l'andamento di qualcos'altro senza che per questo vi sia necessariamente identità o un rapporto fisso tra le due cose. Ciò si verifica ad esempio quando un fenomeno è precondizione, circostanza necessaria ma non sufficiente, affinché altri fenomeni si possano verificare. Questo è il caso, nell'ambito dei correnti assetti istituzionali, del rapporto tra la crescita economica e il mantenimento di alcune condizioni di importanza cruciale per la qualità della vita di ampie fasce della popolazione, in primo luogo occupazione, potere d'acquisto e disponibilità di servizi pubbli-

ci. Nel seguito limiteremo il nostro discorso alla prima, e quasi solo per riflesso alla qualità della vita. Per quanto riguarda i servizi pubblici, ci accontenteremo qui di notare che essi, in quanto prodotti, rientrano a pieno titolo nella produzione espressa dal Pil (il che non vuol dire ignorare quanto poco significativa possa essere in termini reali la loro misurazione basata sul reddito distribuito).

Si noti che non si sta parlando di miglioramento delle condizioni di vita, bensì di *mantenimento* di quanto serve affinché non peggiorino, e non proprio di quelle di tutti, ma di quelle di chi dipende dal lavoro proprio o altrui, insomma delle categorie più vulnerabili di fronte all'instabilità (ovviamente vi può essere spazio per il miglioramento, ma la crescita dell'economia non ne è condizione sufficiente).

È importante sottolineare anche come la situazione delineata, di crescita quale precondizione per il mantenimento dell'occupazione, e più in generale di un certo livello di benessere diffuso, si determini non in assoluto ma in corrispondenza *di determinati assetti istituzionali*. In particolare, questo è il tipo di legame che vige in un sistema sociale pienamente dominato dal modo di produzione capitalistico, quale quello in cui viviamo. Ovviamente è possibile, pur restando nell'ambito di tale modo di produzione, un'ampia gamma di intensità nella relazione tra i due corni del problema, essendo molto vari gli assetti istituzionali specifici che la influenzano (estensione e funzionamento del sistema di previdenza, degli ammortizzatori sociali, di meccanismi di redistribuzione, dell'intervento pubblico diretto nell'economia, di beni comuni non mercificati, delle norme per la sicurezza sul lavoro, di quelle ambientali, ecc.). Ma poiché il tipo di legame discende da caratteristiche essenziali del capitalismo, da suoi elementi costitutivi, un pieno superamento della crescita quale precondizione della stessa riproduzione sociale difficilmente potrà darsi nell'ambito di tale modo di produzione. In esso, infatti, è come se la società corresse su un *tapis roulant*: finché corre, sta in realtà ferma, se smette di correre torna indietro e prima o poi casca; ovviamente, se casca, è chi sta indietro che si fa più male. Quindi non c'è da stupirsi se anche coloro che non beneficiano molto della crescita economica la desiderino e richiedano politiche che la sostengano, forse senza entusiasmo, ma con determinazione, sapendo che altrimenti sarebbero in pericolo.

Per spiegare in maniera soddisfacente il meccanismo che porta a una simile coazione a desiderare la crescita – e non semplicemente a voler evitare le riduzioni del livello di attività economica in termini assoluti – sarebbe necessario non un articolo ma alcuni volumi di teoria eco-

nomica. Si dovrebbero sviscerare i rapporti di causazione (reciproca e cumulativa) che intercorrono tra competizione (rischio di estromissione dal mercato, crescita come condizione di sopravvivenza individuale per i produttori), allargamento dei mercati (creazione di bisogni, assoggettamento di aree del mondo e della vita allo scambio di mercato), crescita come condizione d'equilibrio dinamica a livello macro, tendenza della stagnazione ad assumere la dinamica del crollo, intervento pubblico a sostegno della crescita e a difesa dei mercati per i produttori nazionali[3], *matching* tra produzione e domanda a livello aggregato e settoriale, *animal spirits* dei capitalisti, accumulazione del capitale, innovazione, progresso tecnico e introduzione di nuove forme organizzative della produzione, produttività del lavoro, costo del lavoro (per unità di prodotto), competitività, occupazione… Fortunatamente però siamo seduti sulle spalle di giganti[4] e quindi non dovrebbe essere gran che necessario argomentare l'affermazione secondo la quale il formidabile sviluppo delle forze produttive che solo il capitalismo è storicamente riuscito a realizzare rappresenti allo stesso tempo un enorme potenziale e una costante minaccia. Preme però evidenziare come, se un singolo elemento di quelli sopra menzionati può essere posto al fondo di tutto, questo è probabilmente il meccanismo della competizione e la situazione di «dilemma del prigioniero» nel quale esso costringe tutti gli attori in campo: la crescita del Pil è per i produttori allo stesso tempo un esito delle loro scelte individuali – obbligate, di fronte al rischio di essere spiazzati dalla crescita della produttività dei concorrenti – e un presupposto perché queste scelte si rivelino appropriate. Finché non sarà superato il dilemma della competizione, dunque, sarà possibile misurare più correttamente benessere, progresso e sostenibilità, ma non sarà altrettanto facile perseguirli come obiettivi prioritari.

È il caso di sottolineare come dall'accettazione del modo di produzione come dato incontrovertibile non possa che risultare la coazione a desiderare la crescita, per via della minaccia sempre incombente della compressione di occupazione, reddito e diritti dei lavoratori, cioè della stragrande maggioranza della popolazione. Un elemento cruciale nel meccanismo sotteso a tale minaccia consiste nella combinazione tra

[3] Ivi comprese le forme che a loro volta favoriscono la dinamica della produttività, quelle che prendono l'improprio nome di cooperazione internazionale e quelle che prevedono l'uso delle armi.

[4] Adam Smith, Marx, Polanyi, Keynes, per citare i più alti.

tendenza al continuo aumento della produttività del lavoro ed esclusione «a priori» della possibilità che i guadagni di produttività si trasformino in riduzioni dell'input di lavoro non attraverso la disoccupazione ma attraverso la riduzione generalizzata del tempo dedicato da ciascun lavoratore alla produzione. Tale esclusione infatti fa sì che in mancanza di crescita si possa produrre solo un esito, quello della tendenziale riduzione del numero degli occupati. A differenza della riduzione dell'orario di lavoro, più problematica perché rende aperto il conflitto relativo all'appropriazione dei vantaggi della maggiore produttività, il mantenimento dell'occupazione attraverso la crescita ha il pregio di poter mettere d'accordo tutti.

Detto banalmente, l'aumento della produttività altro non rappresenta che una possibilità di produrre di più con le stesse quantità di lavoro o di usare meno lavoro per produrre lo stesso output. Se storicamente è quasi sempre prevalso il caso della maggiore produzione, lo si deve in buona misura all'intervento pubblico, che spesso è la cartina di tornasole della convergenza di interessi sull'obiettivo della crescita. In caso contrario, produrre lo stesso output, data la rigidità del tempo di lavoro, avrebbe implicato la compressione dei profitti (con conseguenti crisi, e fallimenti a catena) oppure – più probabilmente – l'aumento della disoccupazione fino a livelli socialmente insostenibili.

In linea di principio, però, non è detto che sostenere l'espansione dei mercati sia una scelta obbligata: una riduzione graduale dell'orario di lavoro e/o della partecipazione della popolazione alla forza lavoro potrebbero compensare gli effetti potenziali dell'aumento della produttività del lavoro sull'occupazione. I benefici del risparmio di lavoro potrebbero, sempre in linea di principio, essere distribuiti in modo adeguato suddividendo equamente carico di lavoro, reddito e tempo libero, e una riduzione socialmente accettabile dell'input di lavoro, oltre che attraverso la riduzione dell'orario, si potrebbe in parte ottenere anche scollegando l'accesso al reddito (e in generale alle risorse che permettono di viver bene) dalla vendita di forza-lavoro più di quanto già non si faccia negli attuali welfare state[5].

D'altro canto, è evidente che sbocchi dell'aumento di produttività diversi da quello della crescita della produzione non siano convenienti innanzitutto per i capitalisti. Rinunciando a trasformare in maggiore

[5] I dibattiti su quelle qui evocate come possibilità di riassorbimento degli aumenti di produttività in forme diverse dall'aumento della produzione sono estremamente ampi e sarebbe impossibile rendere loro giustizia in questa sede.

produzione la maggiore produttività, rinuncerebbero ad appropriarsi di una maggiore quantità di prodotto (non necessariamente di una maggiore quota, anche se così spesso è). In assenza di crescita del prodotto, come in assenza di crescita della produttività, si troverebbero a dover pericolosamente evocare di continuo la lotta di classe, nel tentativo di comprimere la quota del lavoro nella distribuzione di un prodotto stagnante. Qualora vi fosse bisogno di una conferma empirica della continua minaccia di compressione delle condizioni di vita della massa dei lavoratori, la si può trovare facilmente in questi anni di crisi. Il padronato oggi peraltro è forte di un prezioso «alleato», sapientemente costruito dai governi negli ultimi decenni, vale a dire quella forma selvaggia della competizione che la globalizzazione neoliberista porta con sé, i cui costi e rischi sono traslati sul lavoro con il ricatto della delocalizzazione.

Nulla di strano dunque che anche le organizzazioni dei lavoratori mirino alla ripresa, sperando che metta fine alla compressione dell'occupazione, dei salari e dei diritti dei lavoratori. Nulla di strano, in un mondo senza alternative strutturali. Ma forse è tempo di ispirarsi alla statistica e porre alcune domande sostanziali.

## *7. I significati del Pil: uscire dalla crescita con le domande giuste. Qualche spunto*

La definizione del Pil rimanda a tre aspetti del processo economico tra loro intimamente collegati, tutti importanti, sebbene in modi diversi, in relazione al benessere e al progresso della società: «Il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato rappresenta il risultato finale dell'attività di produzione delle unità produttrici residenti. Può essere definito in tre modi: A) il Pil è dato dalla somma del valore aggiunto lordo dei diversi settori istituzionali o delle diverse branche di attività economica, più le imposte e meno i contributi ai prodotti (che non sono attribuiti ai settori o a branche di attività economica). Esso rappresenta anche la voce a saldo del conto della produzione del totale economia. B) il Pil è pari alla somma degli impieghi finali di beni e servizi (consumi finali effettivi e investimenti lordi) da parte delle unità istituzionali residenti, più le esportazioni e meno le importazioni di beni e servizi. C) il Pil corrisponde alla somma degli impieghi del conto della generazione dei redditi primari del totale economia (redditi da lavoro dipendente, imposte sulla produzione e sulle importa-

zioni al netto dei contributi, risultato lordo di gestione e reddito misto del totale dell'economia)» (Eurostat, 1996, par. 8.89).

Dunque il Pil è : Valori aggiunti nella produzione

- Spesa per impieghi finali di merci nazionali
- Redditi primari distribuiti.

Queste identità, relative a valori di scambio, sono di fondamentale importanza per capire la natura stessa di ciò che il Pil esprime. I tre aspetti nascono uniti come gemelli siamesi, che solo il bisturi del pensiero divide. È grazie a questa operazione chirurgico-concettuale che possono essere definiti indicatori distinti relativi ai diversi aspetti, ma ai fini dell'analisi non si deve mai dimenticare l'unitarietà della realtà sottostante.

Il primo significato del Pil è quello che più direttamente rimanda alla creazione di valori d'uso e alla base materiale della vita sociale. In relazione a tali valori, considerati in sé e per sé, portare il dibattito sul piano sostanziale vorrebbe dire porre problemi quali: «cosa, quanto e per chi produrre?»[6]. Ciò rimanda ad una impostazione etico-politica piuttosto radicale, secondo la quale la società, e non più il mercato, dovrebbe essere il luogo delle decisioni più importanti in merito alla produzione, e la volontà collettiva, e non più quella degli individui secondo il loro potere d'acquisto (*rectius*: dei produttori, secondo la loro capacità di determinare i bisogni), il principale sovrano delle relative decisioni.

Altra problematica è quella aperta dalla considerazione dei costi sociali

[6] Il problema corrispondente sul piano della misurazione sarebbe «quali valori d'uso includere in una misura eticamente orientata della produzione?», domanda sulla quale si potrebbe costituire un interessante strumento per la critica politica dell'esistente (misurare la produzione «buona» per confrontarla con quella effettiva). Il calcolo di una simile misura richiederebbe l'intervento di giudizi soggettivi, a differenza della misura della produzione effettiva data dal Pil, per la quale non avrebbe la pretesa di dividere la pula dal grano: affinché un prodotto rientri nel Pil basta che per qualcuno sia grano. Per quanto disdicevole lo si possa giudicare, le armi hanno un valore d'uso per chi le acquista e solo di questo deve tenere conto il contabile nazionale (oltre che del fatto che nella loro produzione si genera reddito, che si ritrova poi nella spesa). Se una cosa è prodotta, in effetti, automaticamente è domandata (se non volontariamente da qualcuno che desidera acquistarla *ex ante*, dal produttore stesso che la manterrà – seppur involontariamente – nelle scorte). È in altri termini il fatto stesso che qualcosa di potenzialmente scambiabile sia prodotto a giustificare l'inserimento del suo valore in quello della produzione effettiva.

e ambientali del produrre: senza produzione non ci sarebbero cibo, abitazioni, istruzione, trasporti..., ma neppure inquinamento, rifiuti industriali, malattie professionali, incidenti sul lavoro…[7]. Si vedono qui due facce di una stessa medaglia, della quale non si possono evitare i risultati indesiderabili senza rinunciare almeno in parte anche a quelli desiderabili[8]. Anche in relazione a tale congiunzione di risultati, nella misura in cui essa non può essere allentata (ovvero non sia sufficiente porre il problema del «come produrre»), si pongono sul piano sostanziale i problemi del «cosa e quanto produrre?», ai quali si aggiunge quello del «dove?». Ciò in particolare in una situazione di saturazione dei bisogni materiali quale quella in cui buona parte delle nostre società opulente si trovano, in cui il «di più» non è (non è più) «meglio». In tale situazione sono spesso proprio le facce negative della medaglia a prevalere, tanto che in alcuni campi, come ad esempio per alcune problematiche ambientali, miglioramenti possono essere conseguiti solo attraverso azioni o rinunce che fanno per alcuni versi *diminuire* il Pil. L'esempio classico è quello della produzione/consumo di automobili, la cui crescita vuol dire principalmente maggior inquinamento, senza che questo sia necessario per spostarsi meglio (anzi, in alcuni casi è vero il contrario, come mostra la congestione urbana). Simili considerazioni hanno portato alcuni studiosi e parti della società civile ad adottare la «decrescita» dell'economia quale parola d'ordine di un ampio programma per una ristrutturazione dell'intero sistema socioeconomico volta a garantire la sostenibilità ambientale e l'estensione di un certo benessere al maggior numero di persone possibile (si vedano ad esempio Latouche, 2011 e Martinez-Alier, 2010). È chiaro che una simile proposta può assumere pregio solo nell'ipotesi di una fuoriuscita dal modo di produzione capitalistico: invocare la decrescita a modo di produzione dato equivarrebbe a invocare il crollo della nostra civiltà. D'altro canto non è dimostrato, né sul piano logico né su

[7] Sul tema dei costi sociali e ambientali, si consiglia la lettura di K.W. Kapp (ad esempio, 1963, 1970, 1976).

[8] Un approccio piuttosto popolare al problema della misurazione sintetica del benessere, vorrebbe che i costi ambientali e sociali della produzione fossero sottratti dal Pil. Fortunatamente, almeno per il momento, tale idea è stata accantonata dalla statistica ufficiale, alla luce dell'assenza di consenso sul piano metodologico in materia di valutazione. La riduzione a valori monetari dei costi in questione è operazione di per sé discutibile, in molti casi anche sul piano morale.

quello empirico, che la decrescita debba *necessariamente* essere l'esito del perseguimento di obiettivi di genuino progresso. Come la crescita non è né condizione sufficiente né – astraendo dal modo di produzione capitalistico e dagli assetti istituzionali correnti – condizione necessaria per uno sviluppo sociale desiderabile, così non lo è la decrescita. In realtà, ove si trovassero e applicassero gli antidoti ai mali del sistema vigente, l'andamento del Pil non avrebbe più molta importanza e l'attenzione potrebbe davvero essere posta su altro e sui relativi indicatori. Non vi è quindi motivo, al di là della valenza provocatoria della parola d'ordine, perché la decrescita debba essere assunta a bandiera del cambiamento[9].

Le identità che definiscono il Pil mostrano come, qualsiasi specifica forma prenda, in quanto prodotto (bene o servizio), il valore che viene aggiunto nella produzione, questo valore coincide con il reddito di chi in un modo o nell'altro partecipa alla produzione o comunque ha titolo per rivendicarne una quota. Il reddito ha, a differenza del prodotto, una forma generale, quella monetaria. Ciò rende possibile la trasformazione del reddito, a livello delle scelte individuali di spesa, in valori d'uso molto differenti da quelli creati nel momento della sua generazione. Un operaio che produce armi, col proprio salario non comprerà certo (solo) armi: ci pagherà la casa, il cibo, la scuola per i figli. Se queste sono cose degne di tutela, allora lo è anche il reddito di quell'operaio. Allora ai problemi sopra formulati si affianca quello del «come garantire il reddito a chi produce qualcosa che non deve essere più prodotto?», che a ben vedere è equivalente a porre il problema della distribuzione, cioè ancora a chiedersi, guardando alla destinazione del potere d'acquisto, «per chi produrre?».

Sicuramente è difficile, oggigiorno, porre simili questioni, generalizzandole, perché significa mettere in dubbio la centralità del mercato, e cercare «regole del gioco» nuove tali da rendere possibile dare risposte tra di loro compatibili a tutte queste domande contemporaneamente. Ma è proprio a questo che inevitabilmente porta una trasposizione sul piano sostanziale delle questioni del benessere, del progresso e della sostenibilità. Di certo, chi volesse proporre il tema, dovrebbe fare i conti con le forme e le istituzioni correnti della globalizzazione e in

[9] Paradossalmente, se alla parola d'ordine si volesse far corrispondere un preciso e caratterizzante contenuto programmatico, il Pil come indicatore del benessere non avrebbe bisogno secondo tale impostazione d'essere messo a sistema con altri indicatori ma solo di essere usato al contrario di come attualmente è.

particolare con il liberoscambismo imperante, che renderebbe inutile e autolesionistico per un singolo paese porre limitazioni ulteriori rispetto ai pochi specifici limiti alla produzione già esistenti (armi, droghe e veleni non autorizzati, beni contraffatti), peraltro mal sopportate nel mercato globale e aggirate ogni volta che è possibile.

## *8. Conclusioni*

Ci siamo chiesti perché, nonostante decenni di riflessioni quasi universalmente condivise sull'inadeguatezza del Pil a fungere da unica bussola del progresso, ancora succeda che governanti e opposizioni, sindacati e associazioni padronali, accademici e giornalisti esultino o si straccino le vesti per mezzo punto percentuale di crescita in più o in meno.

La risposta che abbiamo proposto è che nell'economia di mercato agiscono meccanismi potenti, il cui effetto è limitare pesantemente le possibilità di un mutamento della realtà socioeconomica corrispondente al cambiamento di prospettiva in atto nel campo della rappresentazione dello Stato e degli obiettivi della società. Tale cambiamento di concezione è esso stesso un cambiamento istituzionale importante in un percorso di trasformazione della realtà, ma certo da solo non può produrre effetti sufficienti.

I vincoli posti dalle compatibilità economiche e sociali del sistema capitalistico non permettono alle scelte individuali e collettive di orientare l'evoluzione sociale in una direzione che prescinda dalla crescita. La società è oggi più che mai ostaggio di una forma dell'economia – il modo di produzione capitalistico – il cui regolare funzionamento implica e richiede la crescita, l'allargamento continuo dei mercati. Sono innanzitutto la competizione e l'accumulazione del capitale, con la conseguente dinamica della produttività del lavoro, a imporlo. L'alternativa alla crescita, in un simile sistema, non è la stagnazione e neppure una decrescita senza traumi, bensì il collasso generalizzato. D'altro canto gli aumenti della produttività del lavoro, che della crescita sono l'essenza, se non si possono trasformare in riduzione del tempo di lavoro, si trasformano, in assenza di crescita, nel più devastante dei mali per la società, la disoccupazione.

Il dibattito in corso nel mondo della statistica e nei circoli culturalpolitici può ignorare queste considerazioni finché non si allontana di molto dal problema di «cosa misurare?» per sconfinare in quello del

«cosa fare?». Ma, quali che siano le fortune di questa «nuova» visione, la società, se intende conferire a sé stessa il potere di perseguire benessere, sostenibilità e progresso (qualunque cosa essi siano) invece della crescita economica o addirittura contro di essa, dovrà modificare ben altri assetti istituzionali. Certo, avere a disposizione l'informazione necessaria sarà importante, ma nell'oggi, per quel che ci si può fare, nel complesso si tratta di una questione secondaria. Sarà possibile andare compiutamente oltre il Pil solo quando il Pil non servirà più e sviluppare pienamente nuovi strumenti solo quando le risorse a disposizione per il loro sviluppo non dipenderanno dal rispetto di compatibilità economiche e scelte di bilancio pubblico funzionali alla ripresa dell'accumulazione capitalistica.

A furia di crescere, d'altro canto, si è toccato il limite: siamo saturi di beni, di disagio e di inquinamento. Ma di fronte alla coscienza profonda del fatto che se la crescita si arresta molte conquiste sono messe a repentaglio – come sperimentiamo in questi anni – anche i costi sociali e ambientali del processo economico diventano come un male necessario e ineluttabile, e anche le parti della società che più trarrebbero beneficio da un cambiamento radicale mostrano di desiderare la crescita e di identificarla, se non proprio con il benessere, quanto meno con la sicurezza. Di fronte alla minaccia del crollo, la società civile, i lavoratori, persino i governi e le istituzioni internazionali sono impotenti, ostaggio di un ricatto planetario. In una simile situazione, è ben possibile sviluppare misure sofisticate del benessere e del progresso e andare, sul piano della misurazione, molto più oltre il Pil di quanto la statistica già non faccia. Ma è ben difficile, dati gli attuali assetti istituzionali, che si superi la coazione a desiderare proprio quella crescita il cui *appeal* in termini di benessere e progresso è ormai tramontato.

## *Riferimenti bibliografici*

Commissione europea, 2009, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: *Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, Com(2009) 0433 def., Bruxelles.

Eurostat, 1996, *European System of Accounts: ESA 1995*, The Publications Office of the European Union, Lussemburgo.

Femia A., 2010, *Cambiare le priorità: dalla produttività del lavoro alla efficienza nell'utilizzo delle risorse naturali - Sostenibilità, dematerializzazione, crescita, benes-*

*sere, ambiente e occupazione - opportunità e potenziali conflitti*, Sbilanciamoci!, disponibile alla pagina web: http://www.sbilanciamoci.org/benessere/ femia_cambiare_priorita.pdf.

Femia A. (a cura di), 2001, *Alcune riflessioni intorno alla questione della «sostituzione del Pil» con un «nuovo indice di benessere»*, contributo dell'Osservatorio dei lavoratori Istat su informazione statistica e politica» al dibattito del gruppo «Impronta Ecologica» di Rete Lilliput, Roma.

Fuà G., 1993, *Crescita economica - Le insidie delle cifre*, Il Mulino, Bologna.

Kapp W.K., 1963, *Social costs and social benefits - A contribution to normative economics*, in Beckerath E.V. e Giersch E. (a cura di), *Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung. Verein für Sozialpolitik*, Duncker & Humbolt, Berlino.

Kapp W.K., 1970, *Environmental Disruption and Social Costs: A Challenge to Economics*, «Kyklos», vol. 23, n. 4, pp. 833-848.

Kapp W.K., 1976, *Economics in the Future: The Open System Character of the Economy and Its Implication*, in Dopfer K. (a cura di), *Economics in the Future: Towards a New Paradigm*, MacMillan, Londra.

Istat, 2010, *Misure di produttività 1980-2009*, Istat, disponibile alla pagina web: http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20100803_ 00/ testointegrale20100803.pdf (accesso dell'11 marzo 2011).

Latouche S., *Il programma delle otto R*, La decrescita, disponibile alla pagina web: http://www.decrescita.it/joomla/index.php/component/content/ article/1-pratiche-di-decrescita/2-il-programma-delle-otto-r (accesso dell'11 marzo 2011).

Lombardo C., 2001, *La congiunzione inespressa. I criteri di selezione degli indicatori nella ricerca sociale*, Franco Angeli, Milano.

Martinez-Alier J., 2010, *Beyond GDP Lies Economic Degrowth*, European Alternatives, disponibile alla pagina web: http://www.euroalter.com/2010/ beyond-gdp-lies-economic-degrowth/ (accesso del 4 Marzo 2011).

Pasinetti L., 1981, *Structural Change and Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge; edizione italiana: 1984, *Dinamica strutturale e sviluppo economico*, Utet, Torino.

Stiglitz J.E., Sen A. e Fitoussi J.P., 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.*

United nations, 1998, *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change.*

Undp - United nations development programme, 1990-2010, *Human Development Report*, disponibili alla pagina web: http://hdr.undp.org/en/ reports/.

# Dimensioni del benessere sociale: cosa conta, come misurare

400

# Il Feem Si. Un indicatore comparativo per lo sviluppo sostenibile

**Carlo Carraro, Caterina Cruciani, Elisa Lanzi, Ramiro Parrado**



*Il dibattito sull'adeguatezza del Pil come misura di sviluppo permea da sempre il suo utilizzo, ma la strada per la definizione di un concetto più olistico di sviluppo fatica a produrre misure condivise. Oltre a considerare le iniziative a livello di politica nazionale e internazionale volte alla definizione di paradigmi concordati di sviluppo sostenibile, questo articolo si propone di identificare una serie di elementi teorici e culturali sui quali si possa fondare una misura di benessere coerente con l'idea di sostenibilità. La possibilità di tradurre questi elementi in un esempio concreto viene esplicitata nell'analisi dell'Indice di sostenibilità Feem (Fondazione Eni Enrico Mattei Sustainability index, Feem Si), uno strumento flessibile che permette di simulare l'impatto di diverse politiche rendendo così operativo un nuovo paradigma di sviluppo sostenibile.*

## *1. Introduzione. Dal benessere economico alla sostenibilità*

Ricchezza, benessere, progresso sono solo alcuni dei termini con cui economisti e studiosi hanno cercato di categorizzare un filone di studi molto ampio e da sempre caratterizzato da una pluralità di visioni. Sebbene la ricerca sia lungi dall'essere conclusa, è indubbio che uno dei concetti più ricorrenti, premiato dal successo presso il grande pubblico fin dalla sua creazione, sia il Prodotto interno lordo (Pil). Dai libri di testo alle pagine di giornale, per non parlare delle stanze della politica mondiale, il Pil ha contribuito a plasmare l'idea di benessere di una società, nonostante sia stato originariamente sviluppato come strumento per una valutazione strettamente economica. Va comunque sottolineato che il successo del Pil non si regge solo sulla relativa facilità di calcolo, interpretazione e sull'adattabilità, ma soprattutto sulla possibilità di produrre una misura sintetica con cui comparare le performance di diversi paesi e plasmare interventi di politica economica, essendo quindi un vero strumento di monitoraggio e informazione per la politica di un paese.

I limiti di questo indicatore nella valutazione di progresso, in un suo

senso più ampio e non limitato solo ad aspetti monetari, sono ormai diventati ben noti anche oltre gli addetti ai lavori con uno sviluppo notevole di iniziative finalizzate a determinare misure alternative. Ciò nonostante, finora nessun altro indicatore è riuscito a togliere il primato di popolarità e diffusione al prodotto interno lordo.

La recente crisi economica internazionale ha scosso radicalmente le caratteristiche su cui era fondato il paradigma di sviluppo occidentale, offrendo un nuovo stimolo all'elaborazione di misure alternative, basate su un concetto più olistico di sviluppo, per altro già ampiamente diffuse in letteratura, anche se meno premiate da un successo pubblico. Il rinnovato interesse della politica mondiale per la costruzione di nuovi paradigmi di sviluppo rappresenta un cambiamento storico di notevole portata, che deve però essere governato con saggezza, per offrire una seria possibilità ad un'alternativa al Pil come matrice per una nuova visione di progresso.

Infatti, la definizione di un nuovo paradigma di sviluppo non può essere conclusa senza affrontare alcune questioni fondamentali legate alle caratteristiche che esso deve essere in grado di incorporare. Prima di tutto, nessuna alternativa che punti ad ottenere un successo e una diffusione simile al Pil, può essere sviluppata senza un forte background teorico. Inoltre, questo strumento deve essere in grado di incorporare le caratteristiche di duttilità e confrontabilità del Pil, ma anche essere in grado di estenderne la copertura contenutistica, allargandosi ad aspetti non strettamente economici.

Un concetto che fin dalla sua introduzione, alla fine degli anni ottanta, ha cercato di sviluppare una dimensione olistica di sviluppo, è certamente lo *sviluppo sostenibile*, in grado di incorporare una visione più ampia di crescita e progresso, di spaziare dal contesto economico e sociale a quello ambientale e di offrire oggi un solido orizzonte teorico su cui costruire misure alternative al Pil.

Partendo da un'analisi storico-politica delle tendenze che hanno caratterizzato i tentativi di sviluppare e diffondere indicatori volti alla misurazione dello sviluppo sostenibile come nuovo paradigma dello sviluppo, questo articolo cercherà di delineare lo stato dell'arte in questa delicata fase di transizione politica. Inoltre, saranno anche affrontati gli aspetti teorici e metodologici che possono contribuire a rendere un'alternativa al Pil anche materialmente realizzabile e difendibile dal punto di vista teorico, introducendo esempi concreti e mostrandone le potenzialità per costruire l'orizzonte dei nuovi paradigmi di sviluppo.

## *2. Nuovi paradigmi di sviluppo: prospettiva storica e sviluppi empirici*

### *2.1 Sviluppo sostenibile: dall'analisi teorica all'attenzione politica*

Fin dalla sua prima definizione ufficiale data dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo nel 1987 all'interno del Rapporto Brundtland (World commission on environment and development, 1987), il concetto di sviluppo sostenibile si è caratterizzato come un concetto di natura profondamente dinamica e potenzialmente complessa, tanto che ad oggi non ne esiste una precisa qualificazione che sia condivisa dall'intera comunità scientifica. L'aspetto maggiormente condiviso riguarda la sua *natura sistemica*, in grado di combinare aspetti economici, sociali, istituzionali e ambientali e di misurare le interrelazioni tra questi. Infatti, se il sistema economico può essere rappresentato dal semplice monitoraggio delle attività di produzione, scambio e consumo delle società, è solo tramite l'integrazione con il sistema sociale che è possibile valutare scelte politiche più complesse, per declinare spese e investimenti all'interno di un'ottica più ampia. Inoltre, solo tramite la combinazione di questi due sistemi con quello ambientale è possibile valutare non solo la salute di un ambiente, ma anche la soddisfazione di viverci e il relativo impatto sulla politica sociale ed economica nel mantenere un determinato livello di protezione ambientale.

All'interno di questo contesto teorico possono essere inseriti strumenti di natura diversa, anche se l'utilizzo di *indicatori di sostenibilità* è certamente quello più frequente. Un indicatore, definito come «una misura qualitativa o quantitativa sviluppata a partire da fatti osservati in grado di rivelare il posizionamento relativo (per esempio di un paese) in una data area» (Oecd, 2008), dovrebbe essere conciso ed esaustivo, ma permettere di quantificare e aggregare in dati relativi ad un aspetto specifico della sostenibilità, permettere di valutare il progresso nel *tempo* e fornire valutazioni sulle *ragioni* di eventuali cambiamenti. Negli ultimi vent'anni si è assistito ad un vero proliferare di iniziative legate alla determinazione di sistemi di indicatori di sostenibilità; ad esempio Parris and Kates (2003) contano più di 500 progetti diversi legati alla creazione di indicatori quantitativi di sostenibilità, che sono inoltre sempre più riconosciuti come strumento utile per la formazione di politiche e all'interno delle comunicazioni pubbliche in contesto politico (Singh e al., 2009). Esistono vari approcci metodologici per la valutazione della sostenibilità, che possono essere riorganizzati all'in-

terno di numerose correnti, così come mostra la letteratura specializzata (Baumann e Cowell, 1999; Finnveden e Moberg, 2005; Kates e al., 2005; Ness, 2007). Nonostante quest'attenzione da parte della comunità scientifica, nessuna direttiva precisa è stata mai resa pubblica riguardo alle caratteristiche del sistema di indicatori di sviluppo sostenibile ideale. Infatti, persino la maggiore istituzione in questo campo a livello internazionale, la Commissione delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile (United nations, *Commission on sustainable development*, Un Csd), riconosce solamente la necessità di organizzare la selezione e lo sviluppo di questi set di indicatori, senza delineare le metodologie con cui farlo.

Anche dal punto di vista più prettamente *politico*, la sfida posta dall'operazionalizzazione del concetto di sviluppo sostenibile ha catturato l'interesse delle istituzioni internazionali, che già nel 1992 dopo il successo del Rapporto Brundtland fondano la Commissione delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile, incaricata di coordinare le iniziative di «Agenda 21».

L'Unione europea è stata la prima istituzione internazionale a lanciare una vera e propria strategia formale, presentando nel 2001 la prima versione della sua Strategia per lo sviluppo sostenibile (Commissione delle Comunità europee, 2001; 2005; 2009) durante il Summit europeo di Göteborg, aggiornata poi nel 2005 e nel 2009. Nell'aprile 2010 (Commissione europea, 2010) il Parlamento e il Consiglio europeo hanno lanciato una proposta per la revisione dei conti ambientali dei paesi membri, che rappresenta un importante passo in avanti per realizzare un vero e proprio sistema di contabilità ambientale, creando gli strumenti per monitorare diversi indicatori di stato ambientale nel tempo e confrontarli tra i diversi paesi membri. La Strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione europea è caratterizzata da una serie di indicatori, raggruppati in temi, assegnati a quattro macro aree (economica, sociale, ambientale e istituzionale), e monitorati e gestiti da Eurostat[1].

Nel marzo del 2010 è stata lanciata la direttiva europea 20-20-20, che succede alla Strategia di Lisbona lanciata nel marzo 2000, mirata a rendere l'Unione l'economia più competitiva e dinamica tramite riforme strutturali. Attraverso «Europa 20-20-20», l'Unione ha posto le linee guida per lo sviluppo post-crisi, aggiungendo agli obiettivi della

[1] *Indicatori per lo sviluppo sostenibile*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators.

Strategia di Lisbona, quello di rendere l'Unione europea più sostenibile, sottolineando i vantaggi di una crescita verde in questo determinato momento storico e confermando di voler raggiungere gli obiettivi ambientali cosiddetti del 20-20-20 (riduzione dei gas serra pari al 20%, incremento dell'efficienza energetica del 20%, con il 20% dell'energia prodotta da fonti rinnovabili entro il 2020) (Commissione europea, 2008).

### *2.2 La «svolta»: tra crisi economica e ricerca di nuovi paradigmi di sviluppo*

Il legame tra sostenibilità e fondazione di un nuovo paradigma economico dopo la crisi delle più grandi economie mondiali nel 2007 ha favorito il ricongiungimento della ricerca di un adeguato sistema di indicatori di sviluppo sostenibile con un'altra linea di ricerca, più radicata nell'analisi e nel perfezionamento del prodotto interno lordo (Pil). Infatti, le iniziative legate a modificare questo indicatore migliorando le procedure con cui è calcolato per renderlo una misura più realistica del benessere economico – ad esempio contabilizzando diversamente attività economiche che rappresentano un danno per la società – hanno subìto una forte accelerazione, favorita da un rinnovato interesse a livello politico internazionale.

I primi esempi di «correzione del Pil» sono quasi contemporanei al debutto sulla scena internazionale del concetto di sviluppo sostenibile. Infatti, iniziative cosiddette «Oltre il Pil» annoverano tra i suoi più illustri esempi i lavori del 1989 di Hermann Daly e John Cobb (Daly e Cobb, 1989), che trasformarono un'idea di William Nordhaus e James Tobin del 1972 nell'Indice di sviluppo economico sostenibile (*Index of sustainable economic welfare*, Isew). Il tentativo di migliorare questa prima misura di benessere economico, ottenuta sottraendo al Pil le spese per la difesa, i costi del degrado ambientale e del deprezzamento del capitale e aggiungendo il valore delle attività non di mercato, aveva portato Daly e Cobb a produrre anche l'Indice di progresso effettivo (*Genuine progress indicator*, Gpi), una variante che incorpora il concetto di uso sostenibile delle risorse naturali.

Nonostante la loro validità teorica, queste iniziative non raggiunsero mai il successo del Pil nelle agende politiche internazionali fino al 2009, quando a seguito della crisi economica del 2007-2008, due iniziative segnarono l'inizio di una nuova era nel dibattito «Oltre il Pil».

Nel 2009, il Presidente francese Nicolas Sarkozy volle costituire la Commissione per la misura dello sviluppo economico e del progresso

sociale (*Commission on the measurement of economic performance and social progress*), guidata dai premi Nobel Amartya Sen e John Stiglitz. Partendo dalla considerazione che la distanza tra la misurazione del benessere consentita dal Pil e i fattori considerati importanti dai cittadini per il loro benessere stia irrimediabilmente aumentando, il lavoro della Commissione (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009) non identifica un sostituto per il Pil, ma indica i parametri per costruire un sistema informativo da affiancarvi, caratterizzato da indicatori sociali e ambientali oltre che economici, in grado di rappresentare in modo più adeguato il progresso sociale. In particolare, il rapporto affronta la necessità di lavorare al fine di migliorare la capacità esplicativa delle statistiche usate dagli uffici nazionali dei diversi paesi, per costruire un sistema comprensibile e percepito come pertinente rispetto ai problemi dei cittadini.

Nello stesso anno, l'Unione europea lancia la Comunicazione *Oltre il Pil: misurare il progresso in un mondo che cambia* (Commissione delle Comunità europee, 2009) che segna una svolta molto importante nella politica dell'Unione, portando in primo piano la necessità di sviluppare alternative al Pil per la misurazione del benessere. Basandosi sui lavori iniziati nel 2007 dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo, dal Club di Roma, dal Wwf e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) all'interno della Conferenza «Oltre il Pil», la Comunicazione delinea cinque obiettivi per una società oltre il Pil:

- Affiancare il Pil con metriche concise e addizionali del benessere sociale e ambientale;
- Ottenere informazioni quasi in tempo reale a sostegno del processo decisionale;
- Ottenere informazioni più precise su distribuzione e diseguaglianze;
- Elaborare una tabella europea di valutazione dello sviluppo sostenibile;
- Estendere i conti nazionali alle questioni ambientali e sociali.

Vista la notevole attenzione catturata dal dibattito «Oltre il Pil», l'opportunità di migliorare ed estendere i tentativi di superarlo già fatti nel passato, seppure con limitato successo, appare una linea di ricerca quanto mai importante e promettente.

### *2.3 Sviluppi empirici: nuovi indicatori e applicazioni per lo sviluppo sostenibile*

Oltre ai tentativi di *estensione o modifica* del Pil, già introdotti in precedenza, la letteratura sullo sviluppo sostenibile include anche impor-

tanti alternative volte a *completare il Pil* con misure legate a valutazioni strettamente ambientali o sociali in uno spirito coerente, seppur diverso, a quello che anima il dibattito «Oltre il Pil», o a sostituirlo con misure che si discostano totalmente. Questa sezione si propone di offrire un panorama delle principali iniziative all'interno di questi filoni di ricerca. Alcune delle iniziative raccolte nella tabella 2 fanno riferimento a liste di indicatori di sostenibilità, ma altre riguardano invece lo sviluppo di *indici*, visti come strumenti per rappresentare in modo sintetico l'informazione contenuta negli indicatori che li compongono. È importante sottolineare che la metodologia con cui gli indicatori sono aggregati nell'indice finale rappresenta un aspetto fondamentale per la loro comprensione e interpretazione, oltre ad essere un importante elemento di differenziazione, ma si rimanda alla tabella di approfondimento (tabella 1) per una più precisa disamina di questi aspetti.

Alcuni tra gli indici focalizzati sugli aspetti tradizionalmente trascurati dal Pil e volti in un certo senso a completarlo, hanno goduto di un successo in parte paragonabile a quello del Pil: l'Indice di sviluppo umano (*Human development index* - Hdi) e l'Impronta ecologica (*Ecological footprint*). L'Hdi è stato realizzato nel 1990 da un team guidato da Mahbub ul Haq e costruito sull'idea di capacità introdotta da Amartya Sen, e permette di calcolare un indice per ciascun paese del mondo combinando diverse informazioni legate ai livelli di vita, istruzione e standard sanitari minimi. Particolarmente utilizzato per analizzare il progresso dei paesi in via di sviluppo, l'Indice di sviluppo umano ha aiutato a spostare l'attenzione dei politici a livello mondiale su alcuni aspetti fondamentali del benessere di una nazione che il Pil nella sua forma attuale non è in grado di catturare. Nonostante i suoi pregi, l'Hdi non è in grado di dare alcuna valutazione sullo stato delle risorse naturali, né di spiegare le complesse relazioni che legano i diversi aspetti dello sviluppo sostenibile – economia, società e ambiente. Può essere dunque visto come complemento alla valutazione data dal Pil, ma non come misura sufficiente per caratterizzare lo sviluppo in maniera più olistica. La stessa debolezza caratterizza l'Impronta ecologica, che essendo focalizzata sulla misurazione dell'impatto dell'attività umana sulle risorse naturali, non è in grado di spiegare le complesse interrelazioni tra ambiente, società ed economia.

Altri esempi, come le liste di indicatori della Commissione delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile o quella dell'Unione europea, contenendo un grosso numero di elementi non sono in grado di comunicare in modo univoco messaggi chiave per i policy-maker.

*Tabella 1 - Approfondimento sulla metodologia di costruzione di indici aggregati*

| | |
|---|---|
| Selezione degli indicatori di sostenibilità | L'utilizzo di una serie di indicatori di sostenibilità introduce di per sé alcune problematiche, relative ad una scelta esaustiva di indicatori, capaci di affrontare tutti gli aspetti chiave facendo riferimento ad un insieme di informazioni facilmente reperibili, possibilmente per il maggior numero di paesi. Questa procedura di selezione può seguire numerosi criteri, oltre alla già citata reperibilità ed esaustività, anche legati alla struttura dell'indice (vincoli di numerosità degli indicatori ad esempio) e allo scopo per cui questo indice sarà preposto (oggetto dell'analisi). |
| Normalizzazione: da molte unità di misura ad una metrica comune | Gli indicatori selezionati possiedono spesso diverse unità di misura, in quanto spesso si riferiscono ad aspetti radicalmente diversi della sostenibilità (dimensione monetaria, qualitativa, percentuale, ecc.). Prima di procedere alla trasformazione degli insiemi di indicatori in un'unica misura, è dunque necessario procedere a trasformare tutti i valori raccolti in un'unica unità di misura. Questa operazione, se non condotta con cura, rischia di falsare le informazioni contenute nei diversi indicatori, per cui la scelta deve essere fatta con cautela. I metodi più usati di normalizzazione includono la trasposizione dei dati in una scala compresa tra 0 e 1, oppure l'utilizzo dei valori massimo e minimo per ciascun indicatore. Altre metodologie comportano ulteriore attenzione: per esempio, l'utilizzo di target con cui misurare la performance richiede l'identificazione di una diversa procedura di normalizzazione per ciascuno degli indicatori selezionati. |
| Aggregazione: un numero indice per confrontare la performance di diversi soggetti | Questa fase rappresenta forse uno degli aspetti più controversi della trasformazione delle informazioni contenute negli indicatori in indice. Infatti, esistono procedure tra di loro estremamente diverse che quindi conducono al calcolo di numeri indici, i cui valori per un medesimo soggetto possono essere molto diversi. La più semplice metodologia di aggregazione è rappresentata dalla media aritmetica, mentre tra le più complesse troviamo operatori non additivi, che consentono di pesare in modo diverso i diversi indicatori normalizzati. Infatti, la distinzione principale tra le varie metodologie è il grado di compensabilità implicita nella metodologia. Per sua natura la media aritmetica attribuisce un peso implicito identico a tutti gli indicatori, permettendo di compensare una performance molto bassa in una componente con una molto alta in un'altra. Metodologie di tipo non additivo, o comunque i grado di attribuire pesi diversi ad alcuni indicatori o sottogruppi di essi, permettono invece di inserire nell'analisi un'ulteriore sfumatura legata alla possibilità di catturare sinergie e *trade-offs* tra gruppi di indicatori. La scelta di una determinata metodologia di aggregazione dipende da molti fattori, primo tra tutti le caratteristiche del problema che si sta analizzando. |

*Fonte:* Elaborazione a cura degli autori.

Questa sezione ripropone iniziative sia di natura politica che privata (istituzioni accademiche e di ricerca), ma tutte riconosciute a livello internazionale.

*Tabella 2 - Iniziative oltre il Pil*

| Iniziative | Tipologia* |
|---|---|
| Indice di benessere economico sostenibile (*Index of sustainable economic welfare* - Isew) (Dutch center for the study of living standards, 1998) | Indice aggregato di 18 indicatori economici, sociali, ambientali |
| Indice di progresso effettivo (*Genuine progress indicator* - Gpi) (Daly, Cobb, Lawn, 1989) | Indice aggregato di 30 indicatori economici, sociali, ambientali |
| Impronta ecologica (*Ecological footprint*) (Wackernagel e Rees, 1996) | Indice di pressione sulle risorse ambientali |
| Indice di sviluppo umano (*Human development index* - Hdi) (Banca mondiale, 1990) | Indice aggregato di 3 indicatori sociali |
| Indice di sostenibilità ambientale (*Environmental performance index* - Epi) (Yale University e Columbia University, 2010) | Indice aggregato di 21 indicatori ambientali |
| Indice di benessere (*Wellbeing index* - Wi) (World conservation union, 2001) | Indice aggregato di 88 indicatori economici, sociali, istituzionali e ambientali |
| Commissione delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile (United nations, *Commission on sustainable development* - Un Csd) | Lista di indicatori di sostenibilità, divisi nelle componenti economica, sociale, ambientale e istituzionale |
| Commissione europea per lo sviluppo (Commissione europea, 2001 e seguenti) | Lista di indicatori di sostenibilità divisi nelle componenti economica, sociale, ambientale e istituzionale |

* Per le informazioni contenute in questa colonna si è fatto riferimento alla classificazione fornita da Massetti e Merola (2009).

Tutti gli esempi inclusi nella tabella hanno inoltre una natura statica, sono in grado cioè di produrre delle classifiche di performance sulla base di dati raccolti *ex post*, riuscendo solo a produrre previsioni basate su trend osservati nelle loro componenti principali. Quest'assenza di dimensione temporale «attiva» caratterizza la quasi totalità degli indici di sostenibilità, incluso il Pil, ma anche i lavori creati o in corso per affiancare il Pil, come gli indici di benessere ambientale e sociale della Strategia «Oltre il Pil» della Commissione europea.

L'ampia letteratura sugli indicatori di sostenibilità e altre iniziative volte al superamento del Pil riviste in questa sezione contribuiscono ad identificare in economia, società e ambiente le macrovariabili chia-

ve che dovrebbero essere controllate per studiare la sostenibilità di una economia e quindi di un paese. Partendo dalla base di conoscenza accumulata in questa serie di iniziative e dal tentativo di identificarne limiti e potenzialità non sviluppate, la Fondazione Eni Enrico Mattei (Feem) ha costruito il primo indice di sostenibilità dinamico in grado di costruire classifiche relative alla performance futura dei diversi paesi del mondo.

## *3. Un paradigma di sviluppo sostenibile per guidare le scelte politiche: il Feem Si*

### *3.1 Lo spazio per una nuova misura: tra indicatori e indici settoriali*

Come visto nelle sezioni precedenti sono numerose le iniziative a livello internazionale per elaborare nuovi strumenti per monitorare lo sviluppo. Se da un lato le liste di indicatori di sviluppo sostenibile, pur essendo particolarmente esaustive, non sono in grado di dare un messaggio chiaro al policy-maker, dall'altro molti degli indici presentati tendono ad un'eccessiva semplificazione che spesso li vede concentrarsi solo su un preciso aspetto della sostenibilità ignorando le interrelazioni con le altre dimensioni. Inoltre, questi indici, generalmente basati su dati relativi al passato, non possono essere utilizzati per valutare *ex ante* gli effetti di possibili politiche da introdurre in un paese.
Per ottenere misure più operative della sostenibilità, un'alternativa è quella di usare modelli economici applicati per generare diversi scenari di crescita e di policy. La proiezione di indicatori all'interno dei modelli economici applicati è già presente in letteratura in cui vari modelli sono stati utilizzati per la valutazione degli effetti delle politiche sulla sostenibilità (Klaassen e Miketa, 2003). Böhringer e Löschel (2004), pur ammettendo che nessun modello può rappresentare tutte le funzioni differenti della sostenibilità, sostengono specialmente l'uso dei modelli computazionali di equilibrio generale (Cge - *Computable general equilibrium*) poiché la loro flessibilità permette di incorporare vari indicatori chiave in una singola struttura consistente. Bosetti e al. (2009) illustrano come diversi modelli possono essere usati per calcolare gli indicatori di sostenibilità per scopi differenti. Beise-Zee e Rennings (2005) mostrano come calcolare gli indicatori di competitività in una struttura Cge. Hilderlink e al. (2008) calcolano gli indicatori di sostenibilità nel quadro complesso della combinazione di vari modelli

economici, demografici e fisici, che permette di ottenere indicatori sociali, economici e ambientali.
Anche se la letteratura illustra le potenzialità dell'uso dei modelli economici applicati per lo studio sulla sostenibilità, nessuno dei precedenti tenta di costruire una singola misura per analizzarla. In risposta a questa limitazione, la Feem propone un indicatore, l'indice di sostenibilità Feem Si (Carraro e al., 2010), che mira a costruire una misura più operativa della sostenibilità. Basato su indicatori calcolati all'interno di un modello dinamico Cge, il Feem Si riassume in una misura unica componenti di sostenibilità economica, sociale e ambientale. Inoltre, il Feem Si permette di simulare gli impatti di alcune politiche alternative in un'ottica comparata, fornendo informazioni utili ai policy-maker. La metodologia del Feem Si supporta la sua relativa robustezza e affidabilità, dato che si fonda sulla base degli studi esistenti su indicatori, metodologie non-additive di aggregazione e anche su un'ampia revisione della letteratura relativa.

### *3.2 Costruzione e utilizzo dell'indice di sostenibilità Feem: i punti di forza e i vantaggi comparativi*

La sostenibilità è un concetto flessibile e complesso che contiene gli elementi di base per prevedere lo sviluppo delle relative componenti che non dovrebbero vincolare o impedire il loro sviluppo futuro. Il Feem Si riassume in una singola misura gli aspetti principali della sostenibilità, scegliendo indicatori appartenenti alla sfera economica, sociale e ambientale.
Gli indicatori sono stati selezionati analizzando fonti affidabili e accreditate a livello internazionale come la Strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione europea, la Commissione delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile e gli indicatori di sviluppo della Banca mondiale (*World development indicators* - Wdi). Su questa base, è stato scelto un insieme di indicatori per descrivere la sostenibilità avvalendosi delle potenzialità di un modello computazionale di equilibrio generale. Il Feem Si è derivato da una struttura in forma d'albero descritta in figura 1.
Gli indicatori costituiscono le foglie e vengono poi raggruppati in temi e sottotemi di una struttura gerarchica che conduce alle tre componenti principali (sostenibilità economica, sociale e ambientale) e infine al Feem Si.

Qui Figura 1

Mentre il pilastro economico valuta la performance di indicatori che riassumono l'andamento dell'economia, come per esempio la variazione del Pil pro capite, il pilastro sociale considera componenti legate ad aspetti come la spesa per la sanità e l'educazione, mentre il pilastro ambientale riassume tra gli altri l'andamento di fattori legati alle emissioni di gas serra e l'utilizzo delle risorse naturali. Questo permette, ad esempio, di studiare gli effetti di ipotetici scenari centrati sugli impegni di mitigazione delle emissioni di gas serra. Il vantaggio di questo approccio è quello di offrire una valutazione globale della sostenibilità, affiancata da un'informazione più dettagliata legata alle sue tre componenti principali.

Grazie alla sua costruzione all'interno di un *modello dinamico di equilibrio generale computazionale* (Cge), che permette di proiettare gli indicatori nel futuro, il Feem Si permette di valutare le prestazioni attuali e future della sostenibilità di 40 paesi o regioni fino all'anno 2020, includendo le scelte riguardanti differenti decisioni politiche. La procedura di *normalizzazione* scelta per il Feem Si è basata su valori di riferimento (benchmark) derivati di una revisione di obiettivi politici rilevanti e permette di riscalare gli indicatori nell'intervallo 0-1 senza cambiamenti nell'ordine o nella grandezza relativa, per realizzare una comparabilità completa fra di essi.

Infine, gli indicatori vengono *aggregati* per creare il Feem Si unendo le informazioni sui campi economici, sociali e ambientali in maniera non lineare, considerando sinergie e conflitti tra indicatori. La metodologia di aggregazione del Feem Si introduce un metodo innovativo in questo campo, basato su tecniche non-additive di aggregazione simili a quelle proposte in Von Altrock (1995) e Yager (1993). Questa metodologia introduce nella costruzione dell'indice una logica *non compensativa*, per cui i paesi che ottengono punteggi elevati in tutte le componenti della sostenibilità ricevono punteggi migliori rispetto a paesi che brillano solo in una dimensione. Per esempio, una performance eccezionale nella dimensione economica non compensa un'insufficienza grave nella sfera ambientale o sociale.

### *3.3 La classifica della sostenibilità secondo il Feem Si*

Per confrontare la performance dei vari paesi, il Feem Si viene prima di tutto calcolato all'interno di uno *scenario socioeconomico di base*. Questo scenario riflette una crescita economica abbastanza elevata e la totale assenza di politiche addizionali per migliorare la sostenibilità, l'efficienza economica, la situazione sociale o l'ambiente.

La classifica della sostenibilità secondo il Feem Si per il 2010 mette ai primi posti soprattutto paesi europei, ben otto dei quali si attestano nelle prime 10 posizioni, con la Svezia al primo posto. Alcuni paesi emergenti, come Cina e India, sono invece in fondo alla classifica: infatti, secondo l'indice di sostenibilità Feem, l'impressionante crescita eco-nomica di questi paesi non compensa il degrado ambientale e le criticità sul piano sociale. Tra le quaranta regioni incluse nell'analisi dell'indice di sostenibilità Feem, l'Italia si attesta al quindicesimo posto. Questo risultato è dovuto soprattutto alla componente ambientale, in cui essa occupa solo il ventiseiesimo posto. La componente sociale è invece quella in cui ottiene risultati migliori, seguita da quella economica.

*Tabella 3 - Valore del Feem Si e componenti per l'Italia nel 2010*

| | Valore | Posto nel *ranking* |
|---|---|---|
| Feem Si | 0,457 | 15° |
| Componente economica | 0,459 | 14° |
| Componente sociale | 0,633 | 8° |
| Componente ambientale | 0,419 | 26° |

*Fonte:* Elaborazione a cura degli autori.

### *3.4 Uno sguardo al futuro: ipotesi e valutazione di politiche possibili*

Come accennato in precedenza, il Feem Si si qualifica come un ambiente di simulazione per valutare gli effetti nel tempo di determinate politiche volte ad aumentare la sostenibilità. Per dimostrare tale potenzialità consideriamo uno *scenario di policy*. Questo scenario considera la realizzazione di determinate politiche volte a migliorare diversi aspetti della sostenibilità, dalla struttura economica alla situazione sociale e a quella ambientale, caratterizzando lo scenario alternativo: politica di sviluppo sostenibile (*Sustainable development policy* - Sd policy**)**. Tutte le politiche sono imposte a partire dall'anno 2010.
Lo scenario di Sd policy prevede misure che riguardano:

- *Cambiamenti climatici*: attraverso un sistema di tipo *cap-and-trade* basato su obiettivi di riduzione delle emissioni per ciascuna regione definiti a partire dalle posizioni negoziali presentate per la Cop15, che comportano una riduzione dei gas serra pari all'8% delle emissioni dei paesi sviluppati al 1990;

- *Istruzione*: attraverso la mobilitazione delle risorse necessarie a realizzare gli obiettivi del millennio legati a questo tema (raggiungere l'istruzione elementare universale);
- *Salute*: attraverso la mobilitazione delle risorse necessarie a realizzare gli obiettivi del millennio legati a questo tema (combattere l'Hiv/Aids, la malaria e altre malattie);
- *Gestione dell'acqua*: attraverso un miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse idriche pari al 10%;
- *Tecnologia*: attraverso un sussidio a ricerca e sviluppo finanziato dai paesi sviluppati in misura pari al 10% per tutti i paesi a partire dal 2010 e un conseguente aumento nella produttività dei paesi in via di sviluppo pari al 5% nel 2020.

La tabella 4 mostra il confronto tra le classifiche della sostenibilità nello scenario base e in quello della Sd Policy nel 2020, anno in cui tutti gli obiettivi delle politiche imposte nel 2010 si considerano realizzati.

*Tabella 4 - Confronto scenario alternativo e base*

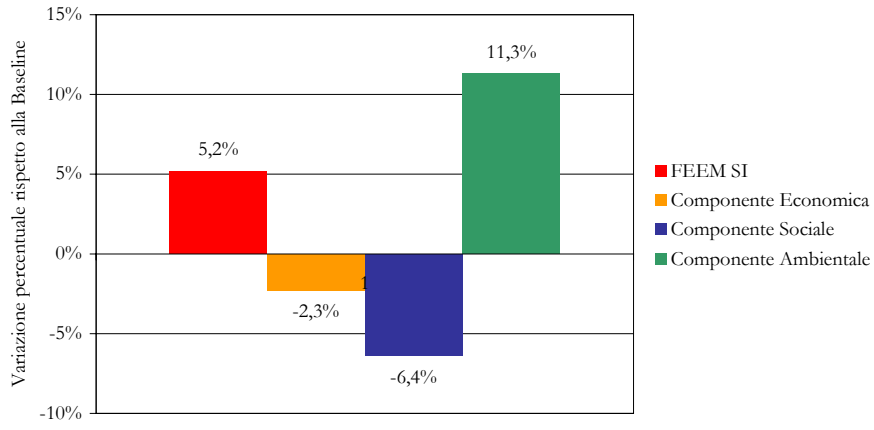
| Rank | Scenario Base 2020 | SD Policy 2020 | | | Rank | Scenario Base 2020 | SD Policy 2020 | | | Rank | Scenario Base 2020 | SD Policy 2020 | | | Rank | Scenario Base 2020 | SD Policy 2020 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | SWE | SWE | = | 0 | 11 | NZL | NIR | ↓ | -3 | 21 | RoE | BUL | ↓ | -1 | 31 | SEA | ZAF | ↑ | 3 |
| 2 | FIN | FIN | = | 0 | 12 | DNK | USA | ↑ | 2 | 22 | PRT | RoE | ↓ | -5 | 32 | MEast | MEX | ↓ | -1 |
| 3 | CAN | CAN | = | 0 | 13 | BNLX | BNLX | = | 0 | 23 | ESP | ARG | ↓ | -2 | 33 | RoAsia | MEast | ↑ | 4 |
| 4 | AUT | JPN | ↓ | -1 | 14 | RUS | NZL | ↓ | -3 | 24 | ARG | POL | ↑ | 1 | 34 | RoLA | RoLA | = | 0 |
| 5 | UKI | AUT | ↓ | -3 | 15 | ITA | RoEU | ↓ | -1 | 25 | GCM | ESP | ↓ | -5 | 35 | RoFSU | CHN | ↓ | -1 |
| 6 | CHE | CHE | = | 0 | 16 | USA | ITA | ↑ | 4 | 26 | TUR | TUR | = | 0 | 36 | IDN | RoFSU | ↓ | -1 |
| 7 | FRA | FRA | = | 0 | 17 | RoEU | RUS | ↑ | 2 | 27 | BUL | PRT | ↑ | 6 | 37 | CHN | IDN | ↑ | 2 |
| 8 | NIR | UKI | ↓ | -3 | 18 | BRA | AUS | ↓ | -1 | 28 | ZAF | SEA | ↓ | -3 | 38 | NorthAfr | IND | ↓ | -1 |
| 9 | JPN | GER | ↑ | 5 | 19 | Baltic | BRA | ↓ | -1 | 29 | POL | RoAsia | ↑ | 5 | 39 | IND | NorthAfr | ↑ | 1 |
| 10 | GER | DNK | ↑ | 1 | 20 | AUS | Baltic | ↑ | 2 | 30 | MEX | GCM | ↓ | -2 | 40 | RoAfrica | RoAfrica | = | 0 |

*Fonte:* Carraro e al., 2010.

La *classifica della sostenibilità* è notevolmente modificata a seguito dell'introduzione della Sd policy. In particolare, paesi caratterizzati da pessime performance in un'unica componente della sostenibilità e che riescono a migliorarla grazie alla politica, come Cina e India, nella componente ambientale, aumentano anche la loro sostenibilità complessiva. Inoltre questi paesi sono favoriti anche dall'introduzione del sostegno alla componente sociale per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio, che permette di migliorare ulteriormente

anche in queste componenti. L'introduzione della politica porta ad un netto miglioramento della sostenibilità generale dell'Italia. L'analisi delle componenti del Feem Si mostra gli effetti sinergici delle diverse politiche per l'anno 2020 come si vede nella figura 2. È soprattutto la componente ambientale a beneficiare dell'introduzione della Sd policy, mentre peggiora in modo marcato il risultato della componente sociale, poiché l'Italia non beneficia di alcun supporto in questo settore. Anche la componente economica subisce una variazione negativa rispetto allo scenario base, seppur in modo molto più limitato.
È importante sottolineare come non ci sia compensazione diretta tra questi effetti: l'aumento nella componente ambientale supera di gran lunga le riduzioni in quella economica e sociale. L'introduzione della politica riduce la performance economica e sociale spostando risorse verso la realizzazione delle politiche ambientali, i cui benefici superano ampiamente i costi come mostra l'aumento della sostenibilità generale. L'Italia esemplifica una situazione in cui una politica ambientale, non affiancata da politiche domestiche mirate a conservare il benessere sociale e la competitività economica, causa un effetto negativo sulla società e l'economia.

*Figura 2 - La sostenibilità dell'Italia dopo l'applicazione di una politica globale composita nel 2020*




*Fonte:* Elaborazione a cura degli autori.

Infatti, una riallocazione di risorse necessaria al rispetto dei target ambientali causa un calo di finanziamenti in settori come quelli dell'educazione e della salute, riducendo la sostenibilità sociale, mentre i maggiori costi per le imprese causano una diminuzione della competitività economica.
Questo esempio permette di sottolineare l'importanza di valutare anche gli effetti indiretti di politiche settoriali, quali ad esempio le politiche climatiche, per assicurarsi che esse vengano implementate in maniera da non danneggiare la sostenibilità politica ed economica. La sfida per il futuro è quella di trovare i giusti incentivi politici ed economici mirati a favorire un corretto equilibrio tra economia, società e ambiente. In questo contesto, uno strumento come il Feem Si si qualifica come un valido strumento di supporto per la valutazione e la costruzione di nuovi paradigmi di crescita oltre il Pil.

## *4. Conclusioni*

La recente crisi economica ha riportato l'attenzione sulla necessità di trovare nuovi paradigmi di crescita, accentuando l'inadeguatezza del Pil come misura olistica di sviluppo. Come dimostrato dall'analisi della letteratura esistente, i tentativi per la definizione di un concetto più adeguato, seppur numerosi, hanno finora faticato a produrre misure condivise e effettivamente utilizzate per la costruzione di politiche nazionali e internazionali. Questa empasse è dovuta in parte alla difficoltà di trovare un accordo su un concetto così complicato e astratto, ma soprattutto alle difficoltà teoriche che la creazione di un indice di sostenibilità operativo comporta.
In questo contesto, l'Indice di sostenibilità della Feem, si propone come strumento flessibile per la valutazione e la costruzione di un nuovo paradigma per lo sviluppo, poiché include i diversi aspetti principali della sostenibilità in un contesto dinamico che permette di simulare l'impatto di politiche differenti, rendendo così operativa e sostenibile una nuova definizione di sviluppo.
Un esperimento dimostrativo di confronto tra uno scenario di base e uno di policy, oltre a mostrare le potenzialità tecniche dello strumento Feem Si, dimostra l'importanza di considerare gli effetti indiretti tra le varie componenti della sostenibilità, sottolineando la necessità di ragionare a livello sistemico anche nella definizione di politiche settoriali volte a migliorare la sostenibilità. In particolare, questo esperimento

dimostra come sia importante considerare le conseguenze delle politiche ambientali sull'ambito sociale, e non solo sull'economia, come viene fatto normalmente. Anche in paesi come l'Italia, paese caratterizzato da un livello relativamente alto di sostenibilità sociale, la riallocazione delle risorse imposta dall'introduzione di una politica climatica particolarmente stringente, porterebbe ad un effetto negativo e non desiderato sulla sostenibilità sociale non desiderato.

La strada per la definizione di un nuovo paradigma di sviluppo è certamente lunga e piena di ostacoli, politici, teorici e di realizzazione pratica, ma il raggiungimento di questo obiettivo rappresenta certamente una delle più grandi sfide delle società moderne. Le scienze economiche da decenni non si sono sottratte alla sfida, producendo una serie di alternative, che oggi rappresentano la base teorica su cui fondare un nuovo percorso verso la definizione di un paradigma di sviluppo condiviso. Strumenti come il Feem Si permettono di fare un ulteriore, seppur piccolo passo in questa direzione, costruendo un sistema flessibile e dinamico per la valutazione della sostenibilità. Infatti, solo tramite la costruzione di strumenti efficaci di monitoraggio e valutazione sarà infatti possibile costruire il consenso intorno ad una nuova visione dello sviluppo e completare il percorso oltre il Pil verso un nuovo paradigma di sviluppo.

## *Riferimenti bibliografici*


Baumann H. e Cowell S.J., 1999, *An evaluative framework for conceptual and analytical approaches used in environmental management*, «Greener Management International», n. 26, pp. 109-123.

Beise-Zee M. e Rennings K., 2005, *Indicators for Lead Markets of Environmental Innovations*, in Horbach J., *Indicator Systems for Sustainable Innovations*, Phisyca Verlag, Heidelberg, pp. 71-94.

Böhringer C. e Löschel A., 2004, *Measuring Sustainable Development: The Use of Computable General Equilibrium Models*, Center for European Economic Research (Zew), Zew Discussion Paper n. 04-14.

Bosetti V., Gerlagh R. e Schleicher S.P., 2009, *Modelling Sustainable Development*, Edwar Elgar, Oxford.

Carraro C., Ciampalini F., Cruciani C., Giove S. e Lanzi E., 2010, *Feem Sustainability Index: Methodological Report*, disponibile alla pagina web: http://feemsi.org/documents/Full%20Report.pdf.

Commissione delle Comunità europee, 2001, Comunicazione della Commissione Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore, *Strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, maggio (Com/2001/0264 def.).

Commissione delle Comunità europee, 2005, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul riesame della Strategia per lo sviluppo sostenibile, *Una piattaforma d'azione*, dicembre.

Commissione delle Comunità europee, 2008, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Due volte 20 per il 2020: L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa*, gennaio.

Commissione delle Comunità europee, 2009, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, agosto, Com/2009/0433 def.

Commissione europea, 2010, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai conti economici ambientali europei*, aprile.

Daly H.E. e Cobb J.J., 1989, *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, The Environment and a Sustainable Future*, Beacon Press, Boston.

Finnveden G. e Moberg Å., 2005, *Environmental Systems Analysis - An Overview*, «Journal of Cleaner Production», vol. 13 (12), pp. 1165-1173.

Hilderink H.B.M., Lucas P.L., ten Hove A., Kok M.T.J., de Vos M.G., Janssen P.H.M., Meijer J.R., Faber A., Ignaciuk A., Petersen A.C. e de Vries H.J.M., 2008, *Towards a Global Integrated Sustainability Model: GISMO1.0 Status Report*, a cura di Hilderink H.B.M. e Lucas P.B., Netherlands Environmental Assessment Agency, Bilthoven.

Kates R.W., Parris T. e Leiserowitz A., 2005, *What is Sustainable Development? Goals, Indicators, Values and Practice*, «Environment», n. 47, pp. 8-21.

Klaassen G. e Miketa A., 2003, *Defining Sustainable Development Objective and Common Policy Instruments: Methodologies for Integrating Impact Assessment in the Field of Sustainable Development*, International Institute for Applied Systems Analysis (Iiasa).

Massetti E. e Merola M., 2009, *Indicatori e indici di qualità della vita e di sviluppo umano sostenibile*, in Chiappero-Martinetti E. e Pareglio S. (a cura di), *Sviluppo umano sostenibile e qualità della vita - Modelli economici e politiche pubbliche*, edizione Carocci, Roma.

Ness B., Urbel-Piirsalu E., Anderberg S. e Olsson L., 2007, *Categorising tools for sustainability assessment*, «Ecological Economics», vol. 60, pp. 498-508.

Oecd, 2008, *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*, disponibile al sito web: http://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/.

Parris T.M. e Kates R.W., 2003, *Characterizing and Measuring Sustainable Development*, «Annual Review of Environment & Resources», vol. 28 (1), pp. 559-586.

Singh R.K., Murty H.R., Gupta S.K. e Dikshit A.K., 2009, *An overview of sustainability assessment methodologies*, «Ecological Indicators», vol. 9 (2), pp. 189-212.

Stiglitz J.E., Sen A. e Fitoussi J.-P., 2009, *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponibile alla pagina web: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

United nations, Commission on sustainable development - Un Csd, 2005, *Indicators of Sustainable Development - Csd Theme Indicator Framework*, Un Commission on Sustainable Development, New York.

Von Altrock C., 1995, *Fuzzy Logic and Neurofuzzy Applications Explained*, Prentice Hall Ptr, Upper Saddle River, Nj.

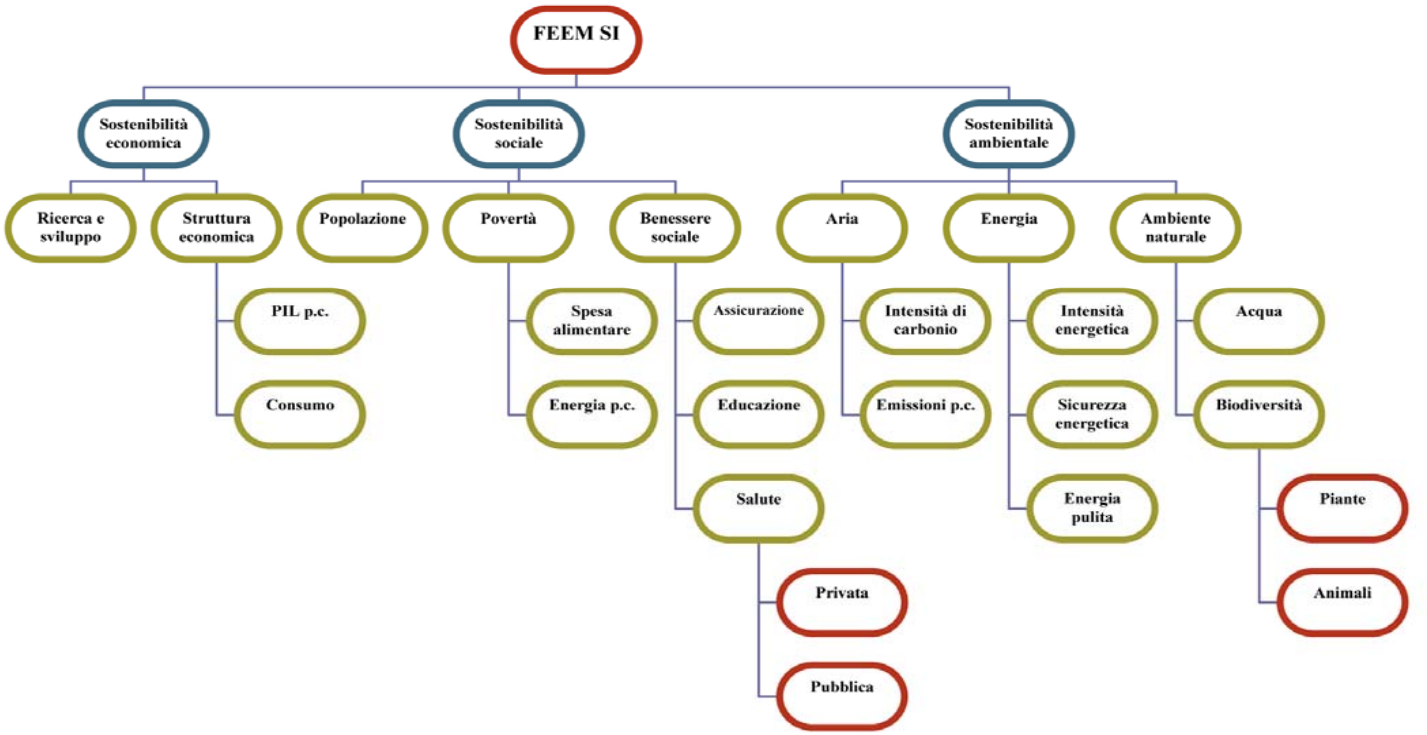
Wackernagel M. e Rees W.E., 1996, *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Publishers Gabriola Island e Philadelphia.

World commission on environment and development - Wced, 1987, *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, rapporto della Commissione pubblicato come allegato al documento dell'Assemblea generale A/42/427, Development and International Cooperation: Environment, 2 agosto.

Yager R.R., 1993, *Families of OWA operators*, «Fuzzy Sets and Systems», vol. 59 (1), pp. 25-148.

Yale e Columbia Universities, 2010, *2010 Environmental Performance Index, Summary for policymakers*, disponibile al sito web: http://epi.yale.edu/.

*Figura 1 - Struttura ad albero dell'indice di sostenibilità di Feem*




*Fonte:* Carraro e al., 2010.

# La salute sociale e i suoi indicatori. Una rassegna di esperienze

**Florence Jany-Catrice**



*L'autrice si interroga sui limiti tanto di ordine interno che esterno del Pil e della crescita in quanto indicatori del benessere e dello stato di salute sociale. L'accresciuta legittimità degli argomenti sviluppati al riguardo ha portato ad una proliferazione di nuovi indicatori, soprattutto sociali, che l'articolo si propone di illustrare per la loro capacità esemplificativa e per il loro carattere composito. In particolare, l'attenzione viene è posta sull'Iss (Indicatore di salute sociale) americano e successivamente su quello francese. Considerato che la salute sociale deve riflettere lo stato della coesione sociale del territorio, del suo capitale sociale e delle sue capacità individuali e collettive di prendere parte al progetto economico e sociale locale, la sperimentazione francese dell'Iss, basando la propria legittimità su una procedura innovativa, sottolinea la volontà di legare la questione degli «indicatori» al processo democratico dal quale possono emergere.*

## *1. Introduzione*

Se in origine il Prodotto interno lordo (il Pil) e la crescita non dovevano essere altro che strumenti di misurazione in vista di finalità condivise, come il miglioramento delle condizioni materiali di vita, l'allungamento della speranza di vita in buona salute, la qualità della vita o il benessere per tutti (Méda, 2009), in meno di due decenni il loro incremento è diventato l'obiettivo principale delle società. È soprattutto questa sovrapposizione tra benessere delle popolazioni e Pil, o tra progresso e crescita, ad avere riportato l'attenzione sui *limiti* di questi indicatori quali strumenti di misurazione del benessere e del progresso.

### *1.1 Prese di coscienza progressive*

Questi limiti sono stati sottolineati anche per la duplice pressione esercitata dalla presa di coscienza collettiva dei rischi ambientali provocati dai nostri modelli produttivistici di crescita, nonché grazie a

una presa di coscienza dei limiti sociali di questa crescita, per riprendere il titolo eponimo dell'opera di F. Hirsch del 1976, *The social limits to growth*. Tali limiti sociali sono in parte legati alla moltiplicazione di popolazioni sempre più eterogenee, i cui livelli di vita faticano a trovare riflesso in misurazioni che si basano soprattutto su mezzi relativi ai redditi, al consumo, al patrimonio, ecc. (Stiglitz e al., 2009).

In quest'ottica, la Commissione internazionale sulla misurazione delle performance economiche e del progresso sociale (Stiglitz e al., 2009) ha prodotto, nel settembre del 2009, un importante rapporto che menziona, e così facendo partecipa ampiamente al processo di validazione scientifica, diverse critiche che da tempo vengono formulate nei confronti del Pil e della crescita.

Legati a una visione politica elaborata dopo la Grande Depressione del 1929 da S. Kuznets (Méda, 1999), questi indicatori miravano innanzitutto a riflettere il progetto di ricostruzione delle società su una base industriale, mercantile e concorrenziale. François Fourquet (1980) evoca anche i «conti del potere» quando traccia, sulla base dei racconti dei protagonisti, l'epopea storica dell'elaborazione dei conti nazionali, nell'ambito dei quali è costituito il Pil. Il potere a cui questi attori si riferiscono rimanda a una forma di «grandeur nazionale» fondata sui due pilastri dell'industria e del mercato. «Si comprende la portata della questione sintetizzata dalla parola sacra "produttivo". Produttivo di cosa? Di potere!» (Fourquet, 1980, p. 7).

In tal senso, gli indicatori in questione sono «convenzioni», strumenti storicamente datati che hanno agito, nel corso di diversi decenni, allo stesso tempo da vincoli e da risorse per i politici e per i cittadini.

### *1.2 Un ritorno di interesse*

Dopo una ventina d'anni si registra un vero e proprio ritorno di interesse sulle questioni relative a nuovi indicatori che dovrebbero accompagnare nuove politiche di sviluppo. I loro protagonisti suggeriscono infatti che queste nuove costruzioni, oltre a essere dei dispositivi di trasformazione cognitiva (presa di coscienza individuale, collettiva), possono determinare una metamorfosi dell'azione pubblica. In altre parole, essi dovrebbero mirare a fornire ai politici, ai media e ai cittadini strumenti che consentano loro di stabilire una diagnosi (migliore) sullo stato del paese e sulle traiettorie di uno sviluppo sostenibile.

Tra i «nuovi indicatori», dei quali questo articolo presenterà solo qualche elaborazione composita o sintetica, alcuni, i più numerosi, hanno

una dominante ambientale (come l'impronta ecologica, il Pil verde, ecc.); altri sono orientati a fini sociali di sviluppo. Tutti, chi più chi meno, sono posti di fronte a una domanda centrale che rinvia non tanto al contenuto degli indicatori, quanto alle condizioni sociali del loro sviluppo, e che si può formulare così: come gettare le basi della legittimità di queste nuove elaborazioni che mirano ad accedere al rango di nuove istituzioni?

Se dunque il Pil e la crescita non sono più dei buoni indicatori per fondare quella che è una società buona, quello che è il benessere per tutti e quello che è lo stato di salute sociale, come si può (meglio) misurare questi fattori? L'articolo insiste su tale domanda e lo fa in tre momenti. Una prima parte (sezione 2) si sofferma a lungo sui limiti della crescita e ne deduce la necessità di nuovi indicatori. La seconda (sezione 3) presenta un'iniziativa americana, che mira a comprendere meglio la salute sociale, in contrapposizione alla ricorrente narrazione della salute economica. L'idea di base è che una delle finalità principali delle società sia di consolidare il legame che «tiene insieme gli individui» (Méda, 2009), affermare la coesione sociale e dotare gli individui e la collettività delle capacità per inserirsi nella vita economica e sociale. Nella terza parte (sezione 4) viene presentata un'analisi sperimentale che fornisce un indicatore multidimensionale della salute sociale (Iss) delle regioni francesi. L'Iss mette in dubbio, se fosse ancora necessario, la fondatezza del Pil in quanto indicatore di benessere. Basandosi su una legittimità procedurale innovativa (forum ibridi e conferenza cittadina), questa sperimentazione sottolinea anche la volontà di associare le questioni «degli indicatori» al processo democratico dal cui seno possono emergere.

## *2. I limiti della crescita e la necessità di nuovi indicatori*

### *2.1 Una convenzione monetaria*

La ricchezza economica misurata, vale a dire il Prodotto interno lordo, è una ricchezza puramente mercantile e monetaria. Essa è composta dalla produzione delle unità economiche, scambiata su una base mercantile, e da quella fornita dalle amministrazioni pubbliche, stimata in base ai suoi costi. La forza di questo indicatore è duplice. Da una parte è sintetico e combina una valorizzazione monetaria di produzioni diverse, come quella delle automobili, degli stuzzicadenti, dei

servizi di assicurazione, della ricerca & sviluppo, dei servizi sanitari, ecc. Così, ad esempio, sappiamo non solo che nel 2009 il Pil/abitante in Francia era di 33.700 dollari, ma anche che era del 5,6% superiore a quello italiano[1].

Il secondo interesse di questo indicatore di ricchezza economica sta nel fatto che si appoggia sulla moneta, le cui proprietà gli consentono di rendere equivalenti produzioni eterogenee, tanto nel loro contenuto, quanto nella loro finalità. Se è vero che l'indicatore diventa una risorsa e un vincolo per quanti lo utilizzano, esso nasconde anche l'idea, cara agli economisti istituzionali, che la moneta è espressione di un rapporto sociale (Aglietta e Orléan, 1998). Adottare questo punto di vista permette di affermare che il valore monetario del Pil cristallizza ad un tempo le convenzioni sul perimetro della ricchezza e quelle sui rapporti di forza che hanno consentito di rendere equivalenti tali produzioni. Ma, al di là di questi propositi generali, le critiche alla sovrapposizione del Pil al benessere sono di due ordini: interno ed esterno.

### *2.2 Critiche interne: la terziarizzazione delle economie è incompatibile con gli indicatori di «volume»*

Mentre le critiche esterne hanno il vento in poppa, spesso ci si dimentica di quelle interne, che invece consentono di chiarire innumerevoli punti critici. Tali critiche rimandano alla terziarizzazione delle economie e alla progressione delle attività di servizio in un mondo in cui i metodi di calcolo e di quantificazione sono stati elaborati in, e per, un mondo industriale. L'applicazione omologica del concetto di «produzione», molto industrialista, alle attività dei servizi è problematica, in ragione soprattutto dell'inafferrabilità immediata di ciò che è prodotto, e di una certa confusione che regna, nella maggior parte dei servizi, tra i processi di produzione dell'attività e il risultato del processo di produzione (Gadrey, 1996).

È facile identificare ciò che produce un'impresa del settore automobilistico o dell'abbigliamento. Ma ciò che produce un'istituzione sanitaria, educativa o di consulenza solleva una quantità di interrogativi. Le ragioni di queste difficoltà e complessità sono in parte legate al carattere del servizio, quando i compiti da realizzare hanno a che fare con la cura, l'accompagnamento, la consulenza, il trasferimento delle co-

[1] Dati Ocse. Si veda ad esempio: http://stats.oecd.org/Index.aspx? DataSetCode=DECOMP&Lang=fr.

noscenze, delle «produzioni» che si sviluppano nell'attività globale. Per quantificare il valore o il volume di queste attività, di questi output, a volte ci si limita a una stima dei soli input, come ad esempio nel caso dei servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche, che sono valutati in base ai loro costi. A volte i risultati della produzione sono direttamente stimati (si parla di valutazione degli output), ma ciò rende necessario stabilire la finalità dell'attività e la modalità di quantificazione del prodotto. Dunque, le convenzioni alle quali si fa riferimento sono più o meno negoziate tra ciò che gli attori della transazione, coloro che le controllano e coloro che le regolano, convengono di stabilire come «supporti o prove dell'attività per coordinare le azioni o stabilire dei compromessi» (Gadrey, 1996), un coordinamento che può avvenire per via contrattuale o meno.

Se questa «produzione», rispetto alla quale sono stati raggiunti dei compromessi per stabilire ciò che alla fine è realizzato, fosse minoritaria, non si avrebbe alcuna incidenza significativa sull'aggregato sintetico che è il Pil. Ma il Pil è costituito per oltre due terzi, e in certi paesi per tre quarti, dalla produzione di servizi. E ciò consente, per esempio a Griliches (1994), di sostenere che «la parte dei settori il cui prodotto in termini reali era difficilmente misurabile rappresentava circa il 70% del Pil» (citato da Petit, 2005, p. 16).

I «ragionamenti in volume» ai quali rinvia la misura della crescita economica (statisticamente definita come l'evoluzione *in volume* del prodotto interno lordo) a volte sono caduchi e persino controproducenti, se quel che si cerca (o si dovrebbe cercare) di cogliere ha più a che fare con la *qualità* dei beni e dei servizi prodotti e consumati. Così è in particolare per le attività le cui finalità mirano a «passare il tempo con», a «fare insieme a» per l'apprendimento, il mantenimento dell'autonomia, la cura. La singolarità dell'attività di servizio rende più complessa anche la valutazione dell'attività stessa e dei risultati[2].

Si comprende fino a che punto gli aggregati, come quello della produzione, non facciano che riflettere la realtà: giocano un «ruolo attivo nei processi di cui danno conto, determinano una parte del reale che registrano, e costruiscono le strutture cognitive delle decisioni» (Gadrey, 2006, p. 314). In tal senso sono realizzatori di performance.

[2] Possiamo riscontrare tutto ciò in alcune organizzazioni industriali di «massa su misura».

*2.3 Critiche esterne: i limiti sociali e ambientali della crescita*

Questa modalità di misurazione della ricchezza nazionale si basa dunque su quadri cognitivi ampiamente modellati dagli economisti che usano rappresentazioni particolari in materia di ricchezza e di «beni» politici economici (Gadrey, 2006), e che si dotano di strumenti coerenti con i suoi schemi. È una modalità che ha diverse conseguenze importanti, in particolare quando un tale indicatore è utilizzato come interfaccia o come indicatore della ricchezza, del benessere o della salute di un paese.

Da una parte, conformemente al principio contabile che resta a-etico e a-morale, tutta l'attività il cui prodotto può essere venduto e che ha un valore aggiunto monetario va ad aumentare il Pil, indipendentemente dal fatto che contribuisca o meno al benessere individuale e collettivo (Vanoli, 2002). Così le attività riparatrici dei danni causati dal modello di sviluppo (risarcimenti di esternalità negative sull'ambiente o sul patrimonio sociale di un paese) sono aggiunte alla ricchezza economica. Si traducono ad esempio in attività di pulizia (dei fondali marini, delle spiagge), di risarcimento (in caso di incidenti stradali, di danni climatici), di sicurezza delle persone (per mantenere o ritrovare la pace sociale), o ancora di produzione e di consumo supplementari di psicotropi (per riparare lo stress causato dai nostri stili di vita e dalle organizzazioni produttive). *Tutte queste attività sono buone dal punto di vista del Pil.*

In parallelo, numerose attività e risorse su cui si potrebbe democraticamente convenire che contribuiscono al benessere, non sono registrate dai conti nazionali e non sono quindi integrate nell'indicatore di ricchezza perché non sono basate sullo scambio di mercato, oppure non hanno un costo di produzione monetaria diretto. È il caso dell'attività volontaria e associativa, ma anche di quella domestica. Stime monetarizzate di valorizzazione di queste due attività forniscono alcune «indicazioni» interessanti. In Francia, ad esempio, si contano un milione di volontari equivalenti a tempo pieno. Secondo le convenzioni di valorizzazione di questa attività, la loro produzione rappresenta numerosi punti del Pil francese (tra l'1 e il 2,5%, per Archambault e Prouteau, 2009). Allo stesso modo, sono proposte regolarmente le stime (monetarizzate) della produzione domestica, dopo i lavori fondativi di Reid nel 1934 (Chadeau e Fouquet, 1981; Beneria, 1999; Méda e Jany-Catrice, 2011). Secondo le convenzioni di calcolo e di rappresentazione dell'attività domestica, quest'ultima rappresenterebbe tra il 25% e oltre due terzi del Pil.

Il terzo limite è che la misurazione del Pil è indifferente alla ripartizione delle ricchezze contabilizzate, alle diseguaglianze, alla povertà, alla sicurezza economica. Eppure queste dimensioni sono quasi unanimemente considerate come elementi importanti del benessere nell'ambito di una società (si veda Osberg e Sharpe, 2002). Può esserci infatti benessere per se stessi e benessere collettivo in una situazione di insicurezza economica totale, quando progrediscono le disuguaglianze economiche e la povertà?
L'ultimo limite è concomitante ai precedenti. Essendo una misurazione di flusso, il Pil è indifferente ai diversi stock e patrimoni delle società. Una crescita può quindi fondarsi, per il suo dinamismo, su uno sfruttamento – anche al di là delle soglie di reversibilità – di questi diversi stock, senza che sia stato reso noto alcun allarme.
L'insieme dei limiti qui menzionati non costituisce una novità. Essi sono emersi a partire dalle prime stime del Pil condotte dallo stesso Simon Kuznets negli anni '30, e sono stati riconfermati dalla Commissione Stiglitz nel 2009. Anche se negli ultimi anni le cose sono iniziate a cambiare, non possiamo quindi che restare sorpresi se l'imperativo della crescita economica continua ad apparire come il fondamento univoco del progresso e se gli indicatori dello stato di salute sociale, del benessere o dell'ambiente vengono citati solo in maniera marginale, secondaria, o «satellitare»[3].

## *3. Una innovazione sulla misurazione dello stato di salute sociale: l'Iss americano dei Miringoff*

Il modo migliore per studiare la questione dei nuovi indicatori, a nostro avviso, è presentare alcune delle iniziative più emblematiche, tanto quelle diffuse a livello internazionale che hanno guadagnato una reputazione (è il caso degli indicatori dell'Undp - *United nations development programme*, Programma delle Nazioni unite per lo sviluppo), quanto quelle che hanno un carattere innovativo e sono potute intervenire nella formazione dei giudizi attraverso le «informazioni» che potevano di volta in volta veicolare. È il caso dell'Iss dei Miringoff,

[3] Nel senso che alcuni organismi di contabilità nazionale – e la stessa Commissione Stiglitz – si schierano a favore dell'elaborazione di conti satelliti per tenere conto di una parte delle produzioni ignorate dal Pil, in particolare la produzione domestica.

sul quale intendiamo qui soffermarci. Questi indicatori hanno, tra gli altri usi, una funzione di denuncia delle «cattive» politiche: il Bip 40 (Indice delle disuguaglianze e della povertà) della Rete di allerta sulle disuguaglianze (Rai - *Réseau d'alerte sur les inégalités*) in Francia, per citarne uno, «indica» senza ambiguità il fatto che, dopo decenni, la Francia segue una direzione socialmente non ugualitaria (Gadrey e Jany-Catrice, 2006)[4].

### *3.1 L'Iss americano*

L'indice di salute sociale americano è stato messo a punto, nell'ambito dell'*Institute for innovation in social policy*[5], da Marc e Marque-Luisa Miringoff. L'indice aveva l'ambizione di competere con il *Rapporto sullo stato dell'Unione* prodotto annualmente dal consiglio economico americano, che descrive lo stato dell'Unione limitandosi ai punti critici in materia economica e finanziaria. La loro iniziativa, finanziata dalla Fondazione Ford, era sostenuta da un gruppo di lavoro sugli indicatori sociali che comprendeva ricercatori, rappresentanti degli istituti di ricerca, fondazioni, media e organizzazioni non governative locali.
Risale alla seconda metà degli anni '80 la prima applicazione di questo Indice di salute sociale, che ha acquisito una certa reputazione nazionale e internazionale dopo il 1996 (anno della pubblicazione di un importante articolo su «Challenge»), poi confermata in seguito alla successiva pubblicazione di un'opera (Miringoff e Miringoff, 1999).
Questo indice è stimato a partire da 16 variabili elementari, sinonimi dei grandi problemi sociali contemporanei degli Stati Uniti, che sono state raggruppate in cinque componenti associate a categorie di età (bambini, adolescenti, adulti, anziani, tutte le età). L'interesse di un ragionamento per categorie di età è esplicitato da Brink e Zeesman (1997) a partire da diversi argomenti: i gruppi di età sono universali, dato che ciascun individuo passa (potenzialmente) per tutte le categorie; questa organizzazione delle variabili permette di fornire una visione globale dei grandi problemi sociali; questo indicatore permette an-

[4] Il Quars (indice per misurare la Qualità dello sviluppo delle regioni italiane, *n.d.t.*) della rete sociale «Sbilanciamoci!» è stato elaborato con intenzioni in buona misura analoghe a quelle del barometro sulle disuguaglianze e la povertà, ma include alcune dimensioni ambientali ed economiche escluse dal Bip 40.

[5] In precedenza alla Fordham University di New York. Il loro sito aggiorna regolarmente questo indice. Si veda http://iisp.vassar.edu/ish.html.

che di evidenziare un certo numero di forti tendenze sociali, come il deterioramento della condizione dell'infanzia e il miglioramento relativo della condizione degli anziani nel corso degli anni '80. È un indicatore che si basa su un'identificazione congiunta dei grandi problemi sociali americani contemporanei, mettendo in rilievo l'evoluzione della situazione di popolazioni potenzialmente vulnerabili (bambini, anziani), quella relativa alle disuguaglianze economiche e quella relativa ai livelli di protezione sociale.

*Tabella 1 - Le componenti dell'Indice di salute sociale*

| Bambini | Adolescenti | Adulti | Anziani | Tutte le età |
|---|---|---|---|---|
| Mortalità infantile | Suicidio giovanile | Disoccupazione | Povertà tra gli ultra 65enni | Reati violenti |
| Maltrattamento dei bambini | Uso di droghe | Salario settimanale medio | Speranza di vita a 65 anni | Incidenti stradali mortali legati all'alcool |
| Povertà infantile | Abbandono degli studi universitari | Copertura dell'assicurazione malattia | | Abitazione a prezzi accessibili |
| | Bambini nati da madri adolescenti | | | Disuguaglianza del reddito familiare |

*Fonte:* Miringoff e Miringoff, 1999.

### *3.2 Risultati*

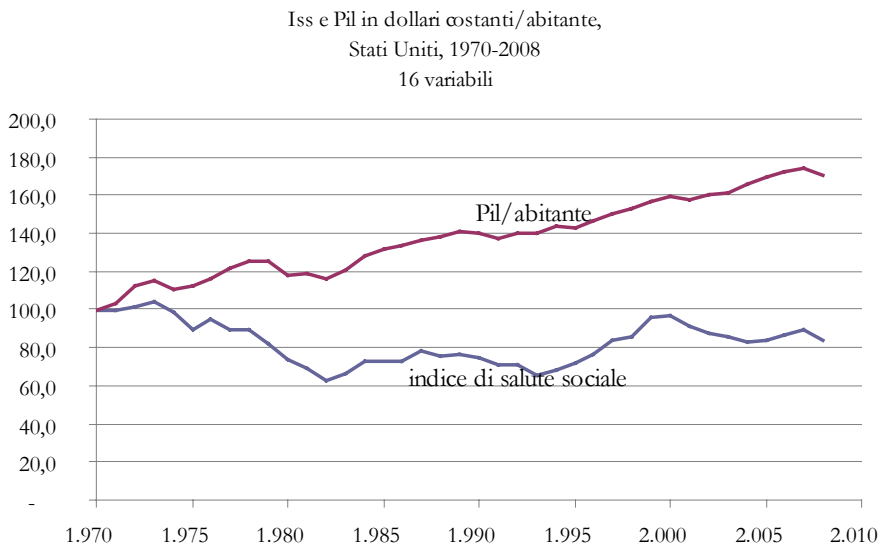
Di seguito forniamo la versione più recente dell'Iss – comprendente 16 variabili nell'arco di tempo – che si metterà a confronto con l'evoluzione del Pil americano nello stesso periodo[6].

Questo tipo di indicatori ha il grande merito di attirare l'attenzione su questioni che, in mancanza di tali tentativi, rischiano di non finire mai «in prima pagina», mentre hanno altrettanta (se non maggiore) importanza della salute economica e delle quotazioni di Borsa. Se gli Stati Uniti avessero avuto lo sguardo rivolto a tali indicatori sociali, avrebbero senza dubbio saputo cogliere più rapidamente la profondità della crisi sociale in cui erano entrati dopo la metà degli anni '70. E non potremmo tuttavia accontentarci, se volessimo produrre una dia-

[6] Questo confronto ha dei limiti sui quali abbiamo già scritto molto. Si veda Gadrey e Jany-Catrice, 2006.

gnosi pertinente dell'evoluzione della «salute sociale» di un paese o di un territorio, dell'indice composito. Bisogna esaminare simultaneamente le componenti e le loro variazioni[7]. Questo indice sintetizzato non è che una tappa, un invito a passare molto tempo a scomporre il problema così segnalato (Gadrey e Jany-Catrice, 2006).

*Figura 1 - L'evoluzione della salute sociale negli Stati Uniti rispetto a quella della ricchezza economica (Pil/abitante)*




*Fonte:* dati Onu; Iss: sito http://iisp.vassar.edu/ish.html.

A partire dai primi anni '90 gli indicatori dell'Undp (Indicatori di sviluppo umano – Idh, indicatori di povertà umana - Iph), e in seguito iniziative come quella dei Miringoff, hanno aperto la strada a nuovi modi di costruire le rappresentazioni collettive del benessere sociale o della salute sociale di paesi o di territori. Dopo aver accusato un certo ritardo, la Francia ha cominciato a risalire la china all'inizio degli anni 2000. È di questo che si tratterà nella prossima sezione.

[7] Apprendiamo così che le variabili nettamente regredite a partire dagli anni '70 comprendono tutte le variabili della disuguaglianza socio-economica (salari, copertura dell'assicurazione malattia, insicurezza alimentare, così come il diritto a un'abitazione a prezzi accessibili…).

## *4. Valutazioni per la stima dello stato di salute sociale in Francia*

### *4.1 Il barometro delle disuguaglianze e della povertà*

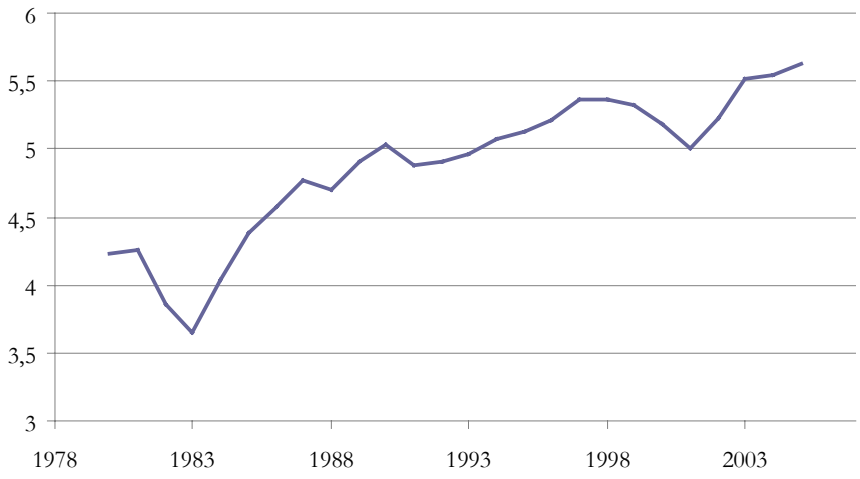
Al momento attuale la nozione di sostenibilità, troppo spesso utilizzata per evocare in via prioritaria i rischi ambientali, contiene anche un'esigenza di uguaglianza o di equità. Anche qui, per tenere conto del «patrimonio sociale» (Méda, 2009) che a sua volta dovrà essere trasmesso alle generazioni future, per suonare il campanello di allarme o per seguire l'evoluzione delle disuguaglianze, della povertà e dell'esclusione, sono indispensabili alcuni indicatori. Si può certamente ricorrere a una serie di criteri, a tabelle delle disuguaglianze in numerosi settori, ma abbiamo anche bisogno di «visioni d'insieme» ed è per questo che dobbiamo utilizzare indicatori compositi.

In Francia un buon esempio di indicatore del capitale sociale del paese è senza dubbio il Bip 40 (barometro delle disuguaglianze e della povertà). Si tratta di un indicatore elaborato da un collettivo (il Rai - *Réseau d'alerte sur les inégalités*, Rete di allerta sulle disuguaglianze) che raggruppa attori sindacali, membri della società civile organizzata (associazioni) ed esperti che intervengono a titolo personale (Concialdi, 2009). Composto da sei grandi dimensioni – salute, alloggio, istruzione, giustizia, lavoro e impiego, redditi – contiene in tutto 60 variabili, selezionate dal Rai per la loro importanza nella misurazione delle disuguaglianze (di genere, sociale, o tra generazioni), ma anche perché hanno avuto importanza nel dibattito francese sulla questione sociale.

Si affiancano così le variabili che misurano l'evoluzione delle uscite dal sistema educativo senza qualificazione, quella del tasso di sovraindebitamento delle famiglie, ma anche quella del tasso dell'Isf (*Impôt sur la solidarité fortune*, imposta sul patrimonio delle famiglie più ricche), quella delle disuguaglianze salariali, della disoccupazione, ecc.

Così congegnato, il barometro rivela una netta progressione delle disuguaglianze e della povertà in Francia negli ultimi venti anni, con brevi periodi di tregua, in particolare negli anni 1997-2000 (si veda la figura 2). La produzione di questo indicatore è stata, e continua a essere, un mezzo per alimentare i dibattiti sull'insostenibilità sociale delle nostre «società della crescita». Questo indicatore e il dibattito che ne è conseguito hanno consentito ai cittadini di interrogarsi sull'utilizzo, nella formazione dei giudizi ma anche negli obiettivi delle politiche pubbliche, dell'indicatore del tasso di povertà monetaria o del rapporto inter-decile, la cui costante riduzione nello stesso periodo contrasta singolarmente con l'evoluzione del Bip 40.

*Figura 2 - Barometro delle disuguaglianze e della povertà. Francia: 1980-2007*




*Fonte:* www.bip40.org.

### *4.2 L'indicatore della salute sociale delle regioni francesi*

Un'illustrazione della differenza, che può essere molto netta, tra le performance economiche e le performance sociali può essere fornita e confermata da un altro indicatore di salute sociale, applicato questa volta alle 22 regioni francesi[8]. L'indicatore è stato elaborato sulla base di una interessante deliberazione collettiva e fornisce risultati utili anch'essi al dibattito e all'elaborazione di differenti politiche. Vediamo perché.

#### *4.2.1 Un approccio partecipativo per elaborare l'Iss francese*

I precetti invocati da Fair (*Forum sur d'autres indicateurs de richesse*, Forum per l'individuazione di altri indicatori di ricchezza), rete che alcuni (Pouch, 2005) hanno definito «*French school on wealth*» (Scuola francese sulla salute), si fondano sull'idea di un benessere collettivo, non riducibile a una somma delle condizioni di benessere individuale, e sul riconoscimento dell'esistenza di un patrimonio comune (patrimonio

[8] L'indicatore tiene conto della disponibilità di dati su un territorio, ma anche delle specificità del territorio in rapporto al livello nazionale.

naturale e patrimonio sociale) che appartiene a ogni generazione, di cui occorre fare un inventario e di cui occorrerebbe seguire le evoluzioni (Méda, 2009; Jany-Catrice e Méda, 2010). Si pone allora il problema del modo in cui sia possibile cogliere le evoluzioni di aggregati che rinviano alla questione dei beni comuni (Ostrom, 1990), dell'interesse generale, dell'evoluzione dei patrimoni collettivi. La forma privilegiata dei processi decisionali collettivi e della scelta sociale è quella dei forum ibridi (Callon e al., 2003), cioè forum aperti di dibattito e discussione dove gli esperti si affiancano alla società civile. Questi attori assumono, insieme, decisioni ragionate al termine di discussioni su quelle che sono le «ricchezze del territorio» e il «benessere per tutti». È un approccio che favorisce l'emergere di forme rinnovate di democrazia partecipativa (Consiglio d'Europa, 2009) e mira, così facendo, a (ri)-conciliare statistica e democrazia.

In siffatto contesto si può comprendere come sia stata impostata la sperimentazione nella regione Nord-Pas de Calais, che ha tentato di territorializzare il Bip 40 a partire dai dati a disposizione.

Al di là dell'indisponibilità di dati statistici a livello regionale, che ha richiesto un certo grado di adattamento, l'interesse dell'elaborazione del barometro regionale risiede soprattutto nella dinamica della sua costruzione; gli attori regionali e gli esperti incaricati del progetto si sono sempre preoccupati di far convalidare questo approccio dalla società civile organizzata. Per farlo hanno messo all'opera gruppi di lavoro eterogenei, raggruppando esperti, collettori di dati sociali a livello territoriale, funzionari territoriali e associazioni, in breve esperti e profani (Jany-Catrice e Zotti, 2009). Per ciascuna delle dimensioni del barometro questi gruppi[9], dopo aver lavorato per un anno intero[10], hanno interpretato i risultati, messo a confronto ipotesi, avanzato suggerimenti.

Questo approccio ha aperto la strada alla produzione di un altro indicatore, più gestibile (poiché il numero delle variabili è limitato) e più facile da diffondere (poiché pone a confronto le diverse regioni): un indicatore di salute sociale che si fonda su una «visione presunta» della società, nel senso che i dati presi in esame incarnano sempre visioni politiche e possono poi costituire un contrassegno collettivo.

Le condizioni dello stato di salute sociale del territorio sono state stabilite a partire da un concetto ampio della stessa. *La salute sociale deve*

[9] Hanno preso parte a uno o all'altro dibattito oltre una cinquantina di attori locali.

[10] Settembre 2007 - giugno 2008.

*riflettere lo stato della coesione sociale del territorio, del suo capitale sociale e delle sue capacità individuali e collettive di prendere parte al progetto economico e sociale del territorio*. È per tale ragione che l'Iss si fonda sulle seguenti dimensioni: redditi, lavoro, sanità, istruzione, alloggio, sicurezza e legami sociali, qualificati nel modo seguente. In materia di redditi, un accesso al reddito per gli abitanti che non sia basato su disuguaglianze insostenibili, e anche un accesso ragionevole ed equo al consumo delle famiglie. In materia di istruzione, di salute e di alloggio, l'accesso per tutti alla casa, alla salute e all'istruzione. In materia di lavoro e di impiego, un accesso al mercato del lavoro che sia equo e in cui gli impieghi siano di qualità, oltre alla capacità di difendere gli interessi collettivi dei salariati. In termini di sicurezza e di legami sociali, limiti all'insicurezza fisica e legami tra gli abitanti che consentano la fratellanza e la solidarietà.

*4.2.2 Il contenuto dell'Iss*

Espressamente limitato a 17 variabili selezionate in seguito a deliberazione con gli attori regionali, ma anche sulla base della loro disponibilità, l'Iss francese è composto da 8 dimensioni. Sei di queste sono ispirate direttamente dal Bip 40, il cui contenuto era stato dibattuto nella regione Nord-Pas de Calais in occasione della sua territorializzazione. Due sono state aggiunte e cercano, sviluppando i lavori di R. Putnam, di identificare il legame interindividuale e il legame sociale.

Cosa si può constatare leggendo la tabella 3? Innanzi tutto che le regioni molto ben classificate in termini di ricchezza economica sono nettamente meno competitive in materia di salute sociale. L'Île-de-France, ad esempio, passa dal primo al quindicesimo posto, la regione Paca dal quarto al diciannovesimo, cioè molto in basso nella classifica. Al contrario, Limousin e Alvernia, e in misura minore Bretagna e Francia Contea, sono nettamente più «competitive» in termini di salute sociale che in termini di ricchezza economica. Il Limousin beneficia della salute sociale più propizia, ma è solo diciottesima in termini di ricchezza economica. Infine le regioni Nord-Pas de Calais, Piccardia, Linguadoca-Roussillon e Corsica sono mal posizionate in ambedue le classifiche.

Più in generale è facile mostrare come i livelli della salute sociale e quelli della ricchezza economica[11] non siano uniti da alcuna correlazione: i territori più ricchi economicamente sono classificati anche tra

[11] Sia misurata in base alla produzione (Pil/abitante), sia misurata in base al reddito (conformemente alle raccomandazioni della Commissione Stiglitz).

i più «poveri» con il metro di questo indicatore. Una tale sperimentazione convalida, anche dal punto di vista quantitativo, il fatto che gli indicatori economici dominanti, che a quanto sembra continuano a essere il nostro unico baluardo pure in periodo di crisi, contribuiscono a frantumare lo zoccolo sociale[12].

*Tabella 2 - Dimensioni e variabili dell'Iss francese*

| Dimensione | Sottodimensione | | Variabili fissate |
|---|---|---|---|
| Reddito | Consumi | Tasso di sovra-indebitamento | |
| | Disuguaglianza e povertà | Tasso dell'Isf | Ammontare medio imponibile per famiglia |
| | Povertà | Tasso di povertà monetaria dei minori di 17 anni | |
| | Salari | Rapporto D9/D1 | |
| Lavoro e occupazione | Disoccupazione | Tasso di disoccupazione | Differenza del tasso di disoccupazione tra donne e uomini |
| | Condizioni di lavoro | Tasso di frequenza degli incidenti di lavoro con interruzione dell'attività | Tasso di malattie professionali |
| | Precarietà | Quota di impiego precario | Tasso di lavoro part-time |
| | Relazioni professionali | Tasso di conflitti di lavoro | |
| Istruzione | | Tasso di attivi privi di diploma | Tasso di accesso al titolo di studio superiore |
| Salute | | Speranza di vita alla nascita | |
| Alloggio | | Quota di ricorso allo sfratto | |
| Sicurezza personale | | Crimini e delitti contro le persone e i beni ogni 100.000 abitanti | |
| Legame sociale | | Tasso di adesione ad almeno una associazione | |
| Legame interindividuale | | Tasso di persone che vedono almeno una volta a settimana i loro amici e i loro vicini | |

*Fonte:* Jany-Catrice e Zotti, 2009.

12 Al pari di altri indicatori, come l'impronta di carbonio (*carbon footprint*) o l'impronta ecologica (*ecological footprint*), potrebbero costituire argomenti quantificati del carattere non sostenibile della pressione umana sul patrimonio ambientale.

*Tabella 3 - Classifica delle regioni francesi in base al Pil per abitante e secondo un indicatore di salute sociale con 17 variabili (dati del 2004)*

| Regione | Pil/abitante | Iss |
|---|---|---|
| Île-de-France | 1 | 15 |
| Rhône-Alpes | 2 | 7 |
| Alsazia | 3 | 5 |
| Provenza-Alpi-Costa Azzurra (Paca) | 4 | 19 |
| Champagne-Ardenne | 5 | 17 |
| Pays de la Loire | 6 | 3 |
| Aquitania | 7 | 10 |
| Midi-Pirenei | 8 | 8 |
| Centro | 9 | 12 |
| Alta Normandia | 10 | 18 |
| Bretagna | 11 | 2 |
| Borgogna | 12 | 11 |
| Franca Contea | 13 | 6 |
| Poitou-Charentes | 14 | 9 |
| Alvernia | 15 | 4 |
| Bassa Normandia | 16 | 13 |
| Lorena | 17 | 14 |
| Limousin | 18 | 1 |
| Piccardia | 19 | 20 |
| Nord-Pas de Calais | 20 | 22 |
| Linguadoca-Roussillon | 21 | 21 |
| Corsica | 22 | 16 |

*Fonte:* Jany-Catrice e Zotti, 2009.

Questi indicatori si prestano così a un utilizzo multifunzionale. In primo luogo consentono una presa di coscienza individuale e collettiva dell'insostenibilità sociale dei modelli di sviluppo fondati solo sulla crescita. Inoltre suscitano immancabilmente il dibattito pubblico. Sviscerati, sottoposti a critica, producono altre convenzioni condivise su quelle che sono le ricchezze di un territorio e su tutto ciò a cui è importante attribuire un valore.

## *5. Conclusioni*

Un indicatore sembra tanto più adatto a costituire il cuore di una convenzione durevole non imposta quanto più è trasparente (sui valori

che veicola, sui suoi criteri, le sue fonti e i suoi metodi) e quanto più si presta all'elaborazione di varianti immesse nel dibattito, al di là del circolo ristretto dei suoi ideatori. È un altro modo di riflettere sulla dinamica sociale «intorno» a questi indicatori, e non solo sui problemi sociali che essi indicano. Ed è il fondamento della maggior parte delle sperimentazioni che sono state riportate in questo articolo.

Ma i «nuovi indicatori» devono affrontare due punti critici. Il primo riguarda la tensione tra dinamiche difficilmente conciliabili: da una parte la pretesa di legittimità che un indicatore *universale* alimenta; è una delle ragioni della grande notorietà acquisita dall'indice di sviluppo umano (Hdi) dell'Undp e del suo utilizzo generalizzato, malgrado il suo carattere rudimentale (Baneth, 1998). D'altra parte è una legittimità che deriverebbe piuttosto dal radicamento dell'indicatore nelle specificità locali, e in questo caso restano esclusi il confronto o l'universalismo. È nella tensione universalismo/singolarità che si elaborano, così ci sembra, forme innovative di indicatori.

Il secondo punto critico ha a che fare con la questione democratica. Dopo numerosi anni di riflessione su tali questioni e di partecipazione all'elaborazione di indicatori, si può affermare che una riappropriazione degli indicatori da parte del dibattito pubblico è utile e necessaria. Una convinzione che parte dalla constatazione, già ampiamente identificata dai sociologi della quantificazione (Desrosières, 1993), ma anche dagli scienziati della politica (Lascoumes e Le Galès, 2005), che gli indicatori non sono mai neutri. Sono il risultato di tentativi al buio, di controversie, di scelte che hanno preceduto e accompagnato la sperimentazione. Incarnano sempre visioni del mondo e, in qualche misura, le scelte della società per almeno due ragioni: da un lato perché il contesto dell'azione pubblica prende la forma dominante di un «governo dei numeri» (Lascoumes e Le Galès, 2005), dall'altro per il fatto che questi esercizi di quantificazione richiedono la creazione di convenzioni di equivalenza.

Se è fuori dubbio che le cose più importanti non saranno mai quantificabili, il nostro proposito si concluderà con l'idea che sarebbe irragionevole voler calcolare e quantificare tutto. Ciò che ha maggiore importanza, soprattutto in materia sociale, sarà sempre fuori dalla portata dei numeri e bisogna anche (re)imparare a governare e a deliberare guardando altrove.

## *Riferimenti bibliografici*


Aglietta M. e Orléan A. (a cura di), 1998, *La monnaie souveraine*, Éditions Odile Jacob, Parigi.

Archambault E. e Prouteau L., 2009, *Mesurer le bénévolat pour en améliorer la connaissance et satisfaire à une recommandation internationale*, «RECMA – Revue internationale de l'économie sociale», vol. 88, n. 314, pp. 84-102.

Baneth J., 1998, *Les indicateurs synthétiques de développement*, «Futuribles», n. 231, maggio, pp. 5-27.

Beneria L., 1999, *Le travail non rémunéré: le débat n'est pas clos*, «Revue Internationale du Travail», vol. 138, n. 3, pp. 317-342.

Brink S. e Zeesman A., 1997, *Measuring Social Well Being: An Index of Social Health for Canada*, *Report R-97-9E*, Applied Research Branch, Human resources development, Canada, giugno.

Callon M., Lascoumes P. e Barthes Y., 2003, *Agir dans un monde incertain*, Seuil, Parigi.

Chadeau A. e Fouquet A., 1981, *Peut-on mesurer le travail domestique?*, «Economie et Statistique», n. 136, pp. 29-42.

Concialdi P., 2009, *Les indicateurs économiques alternatifs. L'exemple du Bip40*, «Revue Savoir/Agir», n. 8, pp. 43-56.

Desrosières A., 1993, *La politique des grands nombres, histoire de la raison statistique*, La Découverte, Parigi.

European Council, 2009, *Well-being for all. Concepts and tools for social cohesion*, «Trends in social cohesion», n. 20, Council of Europe Publishing, Strasburgo.

Fair (Forum sur d'autres indicateurs de richesse), 2009, *Commission Stiglitz: un diagnostic juste, des propositions (encore) timides*, disponibile alla pagina web: http://www.idies.org/index.php?post/Commission-Stiglitz-%3A-un-diagnostic-juste-des-propositions-decevantes2.

Fourquet F., 1980, *Les Comptes de la puissance. Histoire politique de la comptabilité nationale et du plan*, Encres, Éditions Recherches, Parigi.

Gadrey J. e Jany-Catrice F., 2006, *The New Indicators of Development and Wealth*, ed. Palgrave McMillan, Basingstoke.

Gadrey J., 1996, *Services, La productivité en question*, ed. Desclée De Brouwer, Parigi.

Gadrey J., 2006, *Les conventions de richesse au coeur de la comptabilité nationale. Anciennes et nouvelles controverses*, in Eymard-Duvernay F., *L'économie des conventions, méthodes et résultats*, La Découverte «Recherches», Parigi, pp. 311-324.

Griliches Z., 1994, *Productivity, R1D and data constraint*, «American Economic Review», vol. 84, n.1, pp. 1-23.

Hirsch F., 1976, *The Social Limits to Growth*, Routledge, Londra.

Jany-Catrice e Méda, 2010, *Les conditions sociales de la production du rapport Stiglitz sur «les indicateurs de performance économique et de progrès social»*, XIX$^{èmes}$

Journées de l'Association d'Économie Sociale, Charleroi, Belgio, 9 e 10 settembre.

Jany-Catrice F. e Zotti R., 2009, *La santé sociale des territoires. Un indicateur de santé sociale pour les régions françaises*, «Futuribles», n. 350, marzo, p. 65.

Jany-Catrice F., 2010, *La longue marche vers de nouveaux des indicateurs* sur les territoires , «Revue Savoir/Agir», n. 11, pp. 93-101.

Jany-Catrice F., 2011, *Performance(s)*, in Bévort A., Jobert A., Lallement M. e Mias A., *Dictionnaire du Travail*, Presses universitaires de France coll. Quadridge, Parigi.

Lascoumes P. e Le Galès P., 2005, *Gouverner par les instruments*, Presses universitaires de Sciences Po, Parigi.

Méda D. e Jany-Catrice F., 2011, *Femmes et richesses. Au-delà du Pib*, in Séminaire Gepp (Genre, Emploi et Politiques Publiques, Parigi), 20 gennaio.

Méda D., 1999, *Qu'est ce que la richesse*, Alto Aubier, Parigi; ried. 2008, Champs Flammarion, Parigi.

Méda D., 2008, *Au-delà du PIB. Pour une autre mesure de la richesse*, Champs Actuel, Parigi.

Méda D., 2009, *Quel progrès faut-il mesurer?*, «Revue Esprit», giugno.

Miringoff M. e Miringoff M.-L, 1999, *The Social Health of the Nation. How America is Really Doing*, Oxford University Press, New York e Oxford.

Osberg L. e Sharpe A., 2002, *An Index of Economic Well-Being for Selected OECD Countries*, «The Review of Income and Wealth», vol. 48, n. 3, pp. 291-316.

Ostrom E., 1990, *Governing the Commons*, Cambridge University Press, Cambridge.

Petit P., 2005, *Croissance et richesse des nations*, La Découverte, coll. Repères, Parigi.

Pouch T., 2005, *Actualité de la richesse, oubli de l'économie politique?*, «L'Homme et la société», n. 156-157, pp. 87-98.

Reid M., 1934, *Economics of Household Production*, Wiley and Sons, New York e Londra.

Stiglitz J., Sen A. e Fitoussi J.-P., 2009, *Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, Rapport au président de la République.*

Vanoli A., 2002, *Une histoire de la comptabilité nationale*, La Découverte, coll. «Repères», Parigi.

*Traduzione dal francese a cura di Carlo Gnetti*

# Energia e sostenibilità ambientale come fattori del benessere. Un'analisi dei principali indicatori

**Serena Rugiero**



*L'articolo si propone di illustrare l'attuale critica al modello dominante di sviluppo, incentrato sulla crescita della produzione, in favore di un nuovo concetto di progresso sociale e ambientale basato sul benessere sostenibile delle persone.*
*A tal fine, nella prima parte del lavoro si presenteranno alcuni indicatori di sviluppo alternativi o integrativi del Prodotto interno lordo (Pil) che consentono di inserire la valutazione della qualità ambientale in quella economica e sociale; nella seconda parte si metterà in luce il ruolo centrale svolto nella determinazione del progresso dalle fonti rinnovabili e dall'efficienza energetica, in quanto fattori capaci di coniugare le istanze della tutela dell'ambiente con quelle della crescita economica, valorizzando il capitale complessivo (naturale, umano, sociale e fisico) da cui le società traggono le risorse per costruire il proprio benessere.*

## *1. Introduzione*

Nel quadro dell'odierna congiuntura economica internazionale, contrassegnata dagli effetti della crisi economico-finanziaria globale e dalle problematiche ambientali connesse ai cambiamenti climatici – che hanno profonde implicazioni politiche e industriali, derivando in buona parte dai processi di produzione e consumo che sono alla base dello sviluppo dei sistemi occidentali cosiddetti «avanzati» –, sta maturando un'attenta riflessione in merito al significato stesso di progresso e, parallelamente, alla adeguatezza degli strumenti statistici e metodologici attualmente a disposizione per una sua corretta misurazione e valutazione[1].

[1] A tale riguardo, a rendere ancora più urgente l'avvio di una seria riflessione critica sul modello economico dominante è la considerazione delle pesanti ricadute sul piano degli equilibri ambientali planetari, oltre che su quelli socio-economici (nei termini, ad esempio, delle pesanti sperequazioni distributive a livello globale che esso comporta), che scaturiscono dall'affacciarsi sulla scena

Nel corrente dibattito ai diversi livelli politico, scientifico e culturale si sta dunque aprendo una discussione di valenza globale relativa al declino di un modello di sviluppo che, incentrato sul tema della performance economica (intesa come crescita della produzione e del consumo), ha individuato nel prodotto interno lordo (Pil) lo strumento principe della sua misurazione, per cui un paese si considera tanto più sviluppato quanto più alto è il suo prodotto pro capite; idea che ha finito con il misconoscere il ruolo chiave svolto da altre variabili complementari al Pil nella definizione del progresso di una società[2].
Partendo, da un lato, dalla constatazione che lo sviluppo acquista senso solo se la crescita e i cambiamenti strutturali dell'economia generano un aumento del *benessere sociale* e che il miglioramento di quest'ultimo non dipende solo dall'accrescimento del prodotto nazionale ma anche dal modo in cui esso si distribuisce nella popolazione (Volpi, 1998), e riconoscendo, dall'altro, la necessità di collocare l'evoluzione delle economie contemporanee in un contesto di *sostenibilità ambientale* che possa garantire la stabilità del benessere nel tempo, sulla base di un'etica di equità intergenerazionale che impone di non compromettere la capacità delle generazioni future di usufruire delle risorse che oggi sono a disposizione delle generazioni attuali[3] (in modo, quindi,

internazionale, accanto ai paesi occidentali, di nuovi *competitors* economici, quali il Brasile, l'India, la Cina, la Russia, il Sudafrica (i cosiddetti «paesi emergenti» dell'area Brics).

[2] A proposito della nozione di progresso, appare opportuno osservare che le difficoltà che s'incontrano nel tentativo di concettualizzarne il significato – il quale rimanda in modo generico alla presenza di «[…] una direzione "positiva" del processo storico, riferita sia al passato che al futuro» (Rossi, 1997, p. 76) – e, soprattutto, la complessità nel declinare tale «positiva» direzione secondo una duplice accezione che si riferisca sia al progresso in senso tecnico e/o «materiale» che al progresso in senso «morale» (giacché un miglioramento del primo non conduce necessariamente ad un perfezionamento del secondo), hanno finito con l'indurre, anche nella letteratura economica, «[…] ad un processo di sostituzione di questo concetto con altri meno carichi di implicazioni valutative come, ad esempio, quelli di sviluppo o di mutamento» (*ivi*, p. 87). Ciò posto, nell'ambito del presente scritto, si utilizzeranno i termini «sviluppo» e «progresso» come sinonimi, sostenendo l'esigenza che, nella propria evoluzione storica, un paese debba garantire il miglioramento delle condizioni di vita delle persone senza fare della disponibilità crescente di beni il proprio unico fine, ma avendo contestualmente a cuore anche gli aspetti dell'equità distributiva della ricchezza prodotta e quelli relativi all'impatto sull'ambiente di tale crescita economica.

[3] Il riferimento è alla prima e ancora oggi più efficace definizione di «sviluppo

da non pregiudicarne i livelli di *qualità della vita*), con il presente lavoro si intende mettere in luce l'importanza delle variabili sociali e ambientali quali fattori che concorrono a pieno a titolo, insieme a quelli economici, a determinare lo sviluppo e il benessere individuale e sociale.

A tal fine, si comincerà con l'illustrare, nel paragrafo 2, il «cambiamento di paradigma» insito nel passaggio dalla nozione di progresso che è stata a lungo dominante, incentrata, come detto, sull'espansione quantitativa dei beni prodotti e del loro consumo – e corrispondentemente fondata sugli indicatori dell'attività di mercato –, ad un differente modo di guardare alla *qualità dello sviluppo* (oltre che ai suoi aspetti quantitativi), ponendo attenzione non solo alla formazione del reddito ma anche alla sua distribuzione e mettendo in discussione i tradizionali sistemi produttivi per rispondere ad una domanda di beni e di servizi coniugabile con la continuità dell'equilibrio naturale, attraverso l'integrazione del valore ambientale nelle valutazioni economiche e riconoscendo un rapporto di interdipendenza tra economia, società e ambiente. In quest'ottica, la questione diventa quella di proporre un nuovo modello di sviluppo nel quale l'obiettivo sia quello «[…] di avere una diversa e migliore qualità dei consumi e nel quale risulti più "economico" usare più lavoro e meno risorse, produrre meno merci e più servizi» (Isfol, 2003, p. 40); si tratta, in altri termini, di passare dall'idea del consumo come acquisto di beni e servizi al consumo come fruizione di valori d'uso, mediante un cambiamento culturale che consenta di uscire dalla logica del «benavere» per approdare a quella del «benessere» (Butera, 2007).

Tale nuova impostazione pone al centro della presente riflessione il carattere di *multidimensionalità del concetto di benessere*. Da esso discende la necessità di coniugare, sul piano analitico, dimensioni sia quantitative che qualitative, attribuendo eguale importanza tanto alle tradizionali variabili economiche e all'azione svolta nella costruzione del benessere dai fattori «strutturali» (economici, tecnici, normativi), quanto alle modalità di percezione e valutazione degli attori sociali e dei fattori che sono invece più intimamente connessi alla sfera della soggettività degli individui (psicologici, culturali e valoriali). Questa prospettiva concettuale richiede una combinazione e integrazione dei diversi approcci interpretativi e metodologici delle scienze umano-sociali coin-

sostenibile», quella delineata nel Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo del 1987: il ben noto *Rapporto Brundtland*.

volte nella complessa definizione e misurazione del benessere di un paese. In questo quadro, nel paragrafo 3, si individueranno alcuni degli strumenti (set di indicatori tematici o indici sintetici) ritenuti più funzionali agli obiettivi di misurazione del benessere, in quanto includono, accanto agli aspetti economici e sociali, anche la valutazione di quelli ambientali. A tale riguardo, nel successivo paragrafo 4, si cercherà di dimostrare il ruolo centrale svolto dall'energia nella determinazione del progresso e del benessere, con particolare riferimento allo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili e dell'efficienza energetica come fattori in grado di coniugare le istanze della tutela dell'ambiente (sostenibilità ambientale) con quelle della crescita economica (sostenibilità economica), valorizzando il capitale sociale, umano e del lavoro (sostenibilità sociale), vale a dire le tre dimensioni essenziali attraverso le quali poter costruire un concetto di «benessere umano sostenibile» (Costanza e al., 2007).

Ripercorrendo le tappe della messa in discussione del significato di sviluppo e affrontando problematicamente il tema della sua misurazione, il presente contributo si propone di fornire valide informazioni di supporto alle decisioni dei policy-maker.

Obiettivo dell'articolo è infatti contribuire alla promozione di una conoscenza finalizzata all'elaborazione di strategie di intervento appropriate, offrendo ai decisori politici strumenti teorici, concettuali e metodologici adatti a cogliere i cambiamenti strutturali – scientifici, tecnologici, normativi e culturali – che caratterizzano l'evoluzione delle nostre società nel tentativo di accrescere il proprio benessere.

Come si sottolinea efficacemente nel Rapporto Stiglitz, Sen, Fitoussi (2010, p. 7): «[…] dato che ciò che misuriamo determina ciò che ci sforziamo collettivamente di ottenere – e ciò che ci sforziamo di ottenere determina ciò che misuriamo – il rapporto [frutto del lavoro della Commissione della quale fanno parte gli Autori[4]] e la sua implementazione potrebbe sortire un impatto significativo sul modo in cui le nostre società osservano se stesse e, di conseguenza, sul modo in cui le politiche vengono studiate, implementate e valutate».

[4] Lo scopo della Commissione in oggetto – la *Commission on the measurement of economic performance and social progress* – è, come spiegato dagli stessi membri che la compongono, di: «[…] identificare i limiti del Pil come indicatore della performance economica e del progresso sociale, riflettere sulle informazioni aggiuntive necessarie per delineare un quadro più pertinente, discutere su come presentare tali informazioni nel modo più appropriato e valutare la fattibilità del passaggio a strumenti di misurazione alternativi» (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2010, p. xxiii).

## *2. Dal paradigma della quantità a quello della qualità dello sviluppo*

Come si è già accennato, per molto tempo è stata predominante un'idea di progresso basata sulla crescita della produzione, della quale il prodotto interno lordo[5] è stato, fino ad oggi, il tradizionale indicatore.
È a partire dagli anni trenta, una fase storica nella quale la priorità da perseguire era quella della crescita dell'attività economica delle nazioni, che comincia ad essere utilizzato il Pil, divenendo espressione del modello economico di quel periodo.
Indubbiamente la crescita economica continua ad avere ancora ai giorni nostri un ruolo rilevante nel determinare le condizioni di vita di un paese; e questa affermazione assume i caratteri dell'evidenza ogni qualvolta ci si trovi, all'inverso, a ragionare sul legame esistente tra la *de-crescita* del Pil e il benessere della popolazione, prendendo in considerazione gli effetti negativi che questa determina sui livelli di accesso al reddito e dell'occupazione.
In tal senso, lungi dal negare la valenza di questa importante misura della produzione, nelle pagine che seguono s'intende affrontare il tema dell'adeguatezza dell'indice del prodotto nazionale pro capite a rappresentare in modo *esaustivo* il livello di sviluppo economico, passandone brevemente in rassegna i principali difetti nella capacità di misurazione della performance economica, prima ancora che come indicatore del benessere delle persone, per giungere alla conclusione della necessità di affiancare a tale indicatore altre misure ad esso complementari o alternative (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2010).
Un primo aspetto problematico da notare è il fatto che poiché, come detto, questa grandezza è data dalla somma dei beni e dei servizi prodotti in un anno, valutati ai prezzi di mercato e individuati in base a specifiche procedure di rilevazione, la parte di produzione non legata direttamente al mercato o che sfugge alle rilevazioni finisce, quindi, con l'essere esclusa dalla misurazione (Volpi, 1998).
Da qui deriva l'esigenza di ampliare il set di indicatori relativi al reddito e a quelle attività che, appunto, non passando per il mercato, non vengono considerate.

[5] Il Prodotto interno lordo (Pil) indica il «valore monetario dei beni e dei servizi finali (consumi, investimenti fissi, variazioni delle scorte, esportazioni) prodotti in un anno sul territorio nazionale al lordo degli ammortamenti» (Redazioni Garzanti, 2006, p. 900).

Un'altra critica da avanzare all'indice del prodotto nazionale pro capite è che esso non può dar conto di come il reddito è distribuito; e questo è anche uno dei motivi principali per cui il Pil, oltre ad essere messo in discussione nella sua capacità di rendere conto dello sviluppo economico di un paese, lo è soprattutto come misura adatta a valutare il benessere di una popolazione. Esempi a sostegno di questa tesi sono che un forte aumento della disuguaglianza rispetto all'incremento del Pil medio pro capite può significare per la popolazione il vivere peggio anche se il reddito medio risulta essere in crescita (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2010).

Riguardo alla relazione tra benessere e aumento del prodotto interno lordo, c'è inoltre da osservare che alcuni fenomeni che costituiscono una minaccia per la qualità della vita dei cittadini possono avere l'effetto di incrementare il Pil: il produrre un bene inquinando molto può alzare il livello del Pil più del produrre il medesimo bene inquinando poco.

In definitiva, pertanto, è in prima istanza fondamentale che anche gli indicatori relativi allo sviluppo pongano al centro delle valutazioni la questione della misurazione della disuguaglianza, pur se ciò può significare rimetterne in discussione il modello di riferimento. Se si pensa che «[…] lo sviluppo sia un risultato desiderabile dell'azione degli uomini in quanto ne migliora le condizioni di vita, si deve concludere che esso non dipende soltanto dall'ammontare e dalla crescita delle risorse e da quanto si produce, ma da come le risorse vengono impiegate, da ciò che si produce e da quanti possono disporre dei beni e dei servizi prodotti» (Volpi, 1998, p. 472).

A queste considerazioni si deve aggiungere anche la questione della sostenibilità della produzione economica, in quanto aspetto cruciale per la definizione del benessere delle persone.

La sostenibilità richiede il mantenimento nel corso del tempo, affinché siano lasciate in dotazione anche alle generazioni future, della quantità e della qualità delle riserve di capitale (naturale, fisico, umano e sociale) di cui godono le generazioni attuali e che rappresentano le componenti essenziali della costruzione del benessere dell'uomo (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2010); fattori questi – ambientali, sociali e umani – di cui però il Pil (che, come si è visto, misura solo gli aspetti economici e, peraltro, limitatamente alla parte che concerne l'attività di mercato) non tiene conto.

Ciò significa che il degrado ambientale, dovuto alla perdita del capitale naturale, dovrebbe essere inserito nella misurazione della performance

economica, anche considerando che spesso la crescita del Pil si accompagna ad un aumento della qualità della vita fino ad una certa soglia, oltre la quale tali incrementi sono superati dai costi ad essa associati provenienti dai danni ambientali, insieme a quelli, già ricordati, determinati dalle disuguaglianze (Costanza, Hart, Posner e Talberth, 2009).

Del resto, è ormai chiaro che il dilemma della scelta se promuovere il Pil o proteggere l'ambiente è un falso problema, dato che, come avremo modo di dimostrare più estesamente nel paragrafo 4 dedicato al ruolo delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica nella costruzione del progresso sociale e ambientale, le azioni in favore della tutela dell'ambiente possono essere importanti fattori di creazione di lavoro e componenti attive dello sviluppo economico, aumentando la competitività dei sistemi economici nazionali.

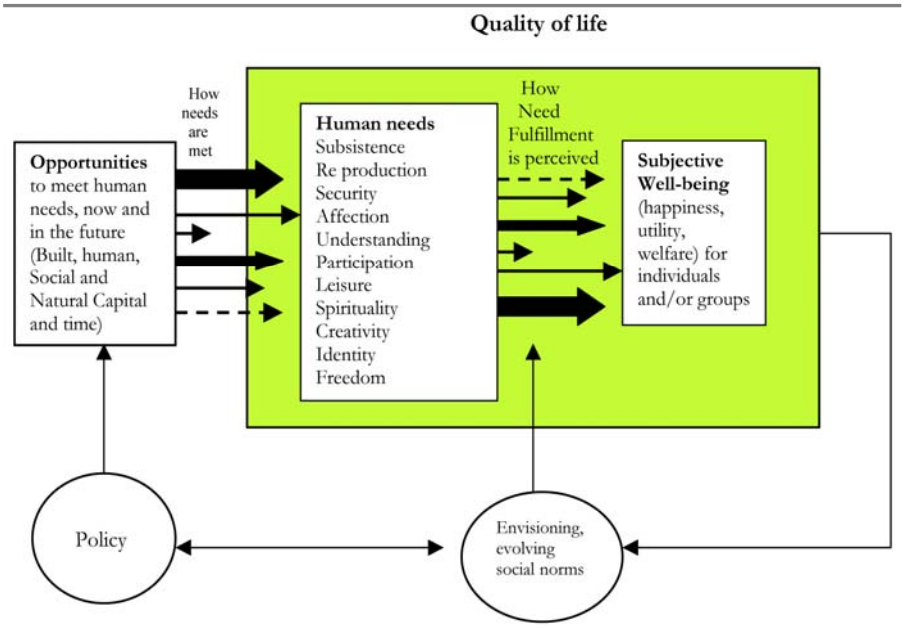
Il tema della sostenibilità chiama quindi in causa la necessità di rivedere l'attuale modello di sviluppo. Si tratta di un ripensamento critico rispetto al quale la ricerca socio-economica può offrire un valido contributo, sviluppando una migliore comprensione dei fattori sui quali può fondarsi un'idea di «benessere umano sostenibile» che mette al centro della sua definizione la qualità della vita delle persone e la sua stabilità nel futuro.

Riprendendo il contributo di Costanza e al. (2007), con qualità della vita si intende l'interrelazione tra i bisogni umani (*human needs*) e la percezione soggettiva del loro soddisfacimento (*subjective well-being*); relazione questa, condizionata dall'insieme delle opportunità esistenti, in termini di disponibilità di risorse naturali e di capitale umano, sociale e fisico, di fare fronte a tali bisogni nel presente come nell'avvenire (fig. 1).

È sulla dotazione di questo capitale complessivo, da cui una collettività trae le risorse per il proprio benessere (Costanza, Hart, Posner e Talberth, 2009), che si deve quindi agire, sul piano delle policy, per garantirne nel tempo l'entità e la qualità.

Ed è a queste componenti essenziali per la definizione della qualità della vita di una comunità di individui che deve contestualmente guardare la costruzione di nuovi indicatori, da affiancarsi al tradizionale strumento del Pil, nel tentativo di misurare il progresso delle società nel passaggio ad un diverso concetto di qualità dello sviluppo.

*Figura 1 - La qualità della vita come interrelazione tra i bisogni umani, la percezione soggettiva del loro soddisfacimento e le opportunità (capitale naturale, fisico, sociale, umano) di farvi fronte*




*Fonte:* Costanza e al., 2007.

Per raggiungere quest'ultimo obiettivo bisogna tenere presente che sono molteplici le dimensioni analitiche da indagare. Esse, come visto, si riferiscono, da una parte, alla definizione dei «bisogni umani» che, sempre secondo gli autori, riguardano:

- sussistenza;
- riproduzione;
- sicurezza;
- affettività;
- comprensione;
- partecipazione;
- tempo libero;
- spiritualità;
- creatività;
- identità;
- libertà.

Dall'altra, l'analisi degli *human needs* deve accompagnarsi a quella del «benessere individuale o collettivo», i cui elementi costitutivi, all'interno del modello menzionato, sono:

- la sicurezza: rispetto alla propria incolumità, all'accesso alle risorse, al verificarsi di eventi catastrofici (come, per esempio, i disastri ambientali);
- la salute: benessere psico-fisico (essere in salute e sentirsi bene), accesso ad aria ed acque non inquinate;
- le (buone) relazioni sociali: coesione sociale, rispetto reciproco, mutuo aiuto;
- i fattori materiali di base (per condurre una buona vita): adeguati mezzi di sussistenza, sufficienti livelli di alimentazione, riparo («avere un tetto»), accesso ai beni;
- la libertà di scelta e azione degli individui: opportunità di realizzare ciò che personalmente si desidera fare ed essere.

Una dimensione, quest'ultima, che presenta relazioni bi-direzionali con tutte le altre aree concettuali che compongono il concetto di benessere sopra citate.

Le «riserve» di capitale, che tanta importanza rivestono ai fini della qualità delle nostre esistenze (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2010) e sulle quali è, pertanto, necessario focalizzare l'attenzione in termini di azioni di policy e di ricerca socio-economica, si suddividono a loro volta in:

- capitale naturale: l'insieme delle risorse naturali disponibili e il territorio di riferimento che costituisce il contesto della qualità ambientale e paesaggistica;
- capitale fisico: lo stock di fabbricati, macchinari e impianti utilizzati per la produzione di beni materiali o immateriali;
- capitale umano: il patrimonio delle competenze, conoscenze e capacità produttive degli individui;
- capitale sociale: il complesso delle relazioni sociali tra soggetti individuali o collettivi, di valori condivisi e norme non scritte che contraddistinguono gli appartenenti ad un gruppo specifico.

Da questo quadro emerge che «spostare l'enfasi dalla misurazione della produzione economica a quella del benessere sociale [e] inserire tale misurazione in un contesto di sostenibilità», come suggerisce di fare, tra le sue raccomandazioni, il più volte ricordato Rapporto Stiglitz, Sen e Fitoussi (*ivi,* p. 12), implica un grosso sforzo di ampliamento delle aree problematiche, delle dimensioni concettuali e degli indicatori da utilizzare, allargando il campo di studio anche alla *percezione sociale del benessere*.

Le osservazioni effettuate fin qui mettono infatti in luce che la multidimensionalità del concetto di sviluppo, soprattutto se questo viene declinato secondo l'accezione di sostenibilità economica, sociale e ambientale che è alla base della qualità della vita delle persone, richiede un approccio altrettanto complesso sul piano metodologico della misurazione.

In particolare, tale multidimensionalità richiede un'attenta scelta di gruppi di indicatori chiamati nel loro insieme a coprire semanticamente ciascuna delle dimensioni problematiche costitutive della nozione di progresso sociale e ambientale.

«[…] non esiste alcun indicatore che di per sé possa descrivere una cosa così complessa come la nostra società», si fa notare nel Rapporto della *Commission on the measurement of economic performance and social progress* (*ivi*, p. xxxii).

Inoltre, come detto, l'ampia gamma di informazioni sottese al concetto di benessere implica la necessità di prendere in considerazione indicatori di tipo sia «quantitativo» che «qualitativo», facendo spazio anche alla percezione del benessere degli attori sociali e ad una loro integrazione con le analisi «più standard». Da questo tipo di confronto può peraltro scoprirsi l'esistenza di uno scollamento tra gli indicatori tradizionali di benessere economico di una popolazione e gli elementi percettivi, ad esempio riferiti alla «sensazione di felicità» della gente (per cui può accadere che gli abitanti di paesi poveri dichiarino di sentirsi più felici di quelli che vivono in paesi con un alto Pil pro capite). Tale fenomeno, meglio conosciuto come il «paradosso di Easterlin» (Easterlin, 1974), dimostra, in sintesi, che la percezione del benessere cresce insieme all'aumentare del reddito fino ad un certo livello, oltre il quale tale correlazione si riduce fino al suo annullamento. Le ultime considerazioni non fanno altro che confermare l'importanza dell'approfondimento dello studio del benessere mediante il ricorso a differenti tecniche e metodologie di analisi che consentano di arricchire il bagaglio concettuale e interpretativo dei fenomeni in questione.

Tuttavia, fermo restando la necessità di attribuire analoga importanza alle dimensioni oggettive e soggettive del benessere e, dunque, di sviluppare anche indicatori soggettivi della qualità della vita, nelle pagine che seguono si punterà l'attenzione su alcuni nuovi indicatori e indici statistici funzionali allo scopo di includere gli aspetti ambientali nelle valutazioni concernenti lo sviluppo umano.

## *3. Verso la misurazione del benessere sostenibile*

L'avvio di un processo di elaborazione di metodologie e strumenti informativi in grado di implementare la misurazione del benessere sociale («oltre il Pil»), tenendo conto della qualità ambientale e di quella sociale, oltre che dei fattori economici, ha portato alla costruzione sia di nuovi indicatori specifici e di set d'indicatori tematici, che di nuovi indici sintetici.

L'obiettivo perseguito nei singoli paesi e a livello sovranazionale è stato, generalmente, quello di individuare degli strumenti di misurazione capaci di sintetizzare efficacemente l'ampia gamma di informazioni riferite agli aspetti ambientali e sociali riconducibili al tema della qualità dello sviluppo (si pensi, ad esempio, all'*Human development index*, utilizzato nel *Rapporto annuale sullo sviluppo umano* dell'*United nations development programme*, Undp, o all'*Ecological footprint* del Living Planet[6]).

Nella consapevolezza dell'impossibilità di trattare in modo esaustivo un argomento di così vasta portata, che presenta delle profonde implicazioni tanto sul piano tecnico e scientifico quanto su quello della formulazione e implementazione delle policy (le quali devono poter poggiare le loro basi su un valido sistema informativo), si passeranno in esame solo alcune delle misure con le quali, sia a livello nazionale che internazionale, si è tentato di costruire degli indicatori alternativi o integrativi del Pil, concentrando l'interesse, come anticipato, su quelle volte ad inserire la valutazione della qualità ambientale in quella economica e sociale.

A tale proposito, appare utile premettere che il principale modello interpretativo di riferimento nel campo dell'analisi ambientale è quello che è stato definito dall'Ocse, noto come il modello Dipsir.

Questo modello consente di mettere in evidenza la sequenza causale esistente fra pressioni antropiche, impatti sull'ambiente e risposte volte a mitigare tali impatti.

Le iniziali che compongono il modello Dipsir indicano, infatti, le seguenti macrodimensioni:

[6] L'*Human development index* (Hdi, Indice di sviluppo umano) è dato dalla media pesata di tre indicatori quali: le prospettive di vita alla nascita (longevità), il tasso di alfabetizzazione/tasso di scolarizzazione (conoscenza) e il reddito pro capite (a parità di potere di acquisto pesato). Della misura denominata *Ecological footprint* (Ef, Impronta ecologica) si parlerà più estesamente nel prosieguo del paragrafo.

- *Determinanti:* indicano i fattori trainanti (*driving forces*) che generano le problematiche ambientali e che si riferiscono all'azione dell'uomo (la crescita demografica, lo sviluppo di attività come l'agricoltura, il turismo, l'industria).
- *Pressioni:* sono gli effetti diretti – e misurabili – dell'azione delle *driving forces* sull'ambiente (emissioni inquinanti, urbanizzazione, deforestazione).
- *Stato:* sono le variabili che indicano lo stato e la qualità dell'ambiente (aria, acqua, suolo).
- *Impatti:* indicano gli effetti negativi dell'azione delle *driving forces* rendendo esplicite le relazioni causa-effetto fra pressioni, stato e impatti.
- *Risposte:* sono le azioni, in termini di policy, che si possono attuare per fare fronte ai problemi di degrado ambientale.

Tale modello può costituire un punto di partenza per l'identificazione di strumenti di valutazione e indici ambientali che misurino lo stato o l'andamento di fenomeni rilevanti per lo sviluppo sostenibile e/o che consentano di comparare tali indicatori con valori di riferimento o con obiettivi di policy.

Qui di seguito si riporta una selezione e breve descrizione degli indicatori che, con diverso livello di approfondimento, prendono in considerazione, oltre agli aspetti economici, anche i fattori del benessere connessi alla qualità ambientale[7].

- *Impronta ecologica (Ecological footprint - Ef)*
  Si tratta di un indicatore aggregato che misura in ettari lo spazio naturale – la «porzione di territorio» – occupato per la produzione delle risorse e per l'assorbimento dell'anidride carbonica connesse alla sopravvivenza di una certa comunità (Wackernagel M., Rees W., 1996).
- *Indice di sostenibilità ambientale (Environmental sustainability index - Esi)*
  Questo indice prende in esame cinque dimensioni di indagine: lo stato del sistema ambientale, le minacce ambientali, la vulnerabilità umana, la capacità sociale e istituzionale di gestire i problemi ambientali, la governance globale (Yale University - Columbia University, 2005).
- *Indice di performance ambientale (Environmental performance index - Epi)*

[7] Per la selezione degli indicatori riportati nel testo il riferimento principale è stato: Costanza, Hart, Posner e Talberth, 2009.

È un indice che consente di quantificare numericamente le prestazioni ambientali di un paese, tenendo conto di numerosi parametri come: il peso ambientale della diffusione delle malattie, la qualità dell'aria, la gestione delle risorse idriche, la tutela delle foreste, dell'agricoltura e delle biodiversità. Attraverso questo indice è stato possibile analizzare le politiche ambientali di 163 paesi (Yale University - Columbia University, 2010).

- *Indicatore del pianeta vivente (Living planet index - Lpi)*
  È un indice attraverso il quale si è valutato lo stato della biodiversità mondiale. È stato utilizzato nel Rapporto sul Pianeta Vivente del World wildlife fund (Wwf, 2006).
- *Indice di sostenibilità sociale (Sustainable society index - Ssi)*
  La costruzione di questo indice, basandosi sulla definizione di sviluppo sostenibile formulata dal Rapporto Brundtland, poggia su ventiquattro indicatori di sostenibilità riuniti in cinque categorie (Sustainable Society Foundation, 2008).
- *Pil Verde (Green Gdp)*
  Questa misura stima all'interno del Pil il costo dei danni ambientali e dello sfruttamento delle risorse naturali legati all'attività economica (State Environmental Protection Administration of China - National Bureau of Statistics of China, 2004).
- *Indice di felicità del pianeta (Happy planet index - Hpi)*
  Questo indice, combinando indicatori di impatto ambientale e di benessere individuale, misura la capacità di un paese di mantenere livelli di vita elevati tenendo conto della limitatezza delle risorse naturali (New Economics Foundation, 2006).
- *Indice dell'aspetto economico del benessere (Economic aspect of welfare index - Eawi)*
  Stima i costi ambientali derivanti dallo sfruttamento delle risorse naturali e i danni all'ambiente delle attività antropiche di produzione (Zolotas X., 1981).
- *Indicatore di sostenibilità ambientale del reddito nazionale (Environmentally sustainable national income - Esni)*
  Stima il livello di reddito compatibile con il mantenimento dell'ambiente circostante (Hueting R., Tinbergen J., Statistics Netherland, Wwf, 1991).
- *Misuratore del benessere economico sostenibile (Sustainable measure of economic welfare - Smew)*

Misura la compatibilità del benessere economico di una collettività con la conservazione dello stock di capitale a disposizione (Nordhaus W., Tobin J., 1973).

- *Indicatore genuino di progresso (Genuine progress indicator - Gpi)*
  Misura se l'incremento della produzione di beni e servizi genera realmente un miglioramento del benessere delle persone sottraendo al valore complessivo monetario della produzione interna i costi dell'indebitamento della concentrazione dei redditi, i costi sociali e quelli ambientali. Ma aggiunge anche alcuni voci che dovrebbero aumentare il benessere, come il lavoro domestico e volontario, i servizi per i beni durevoli (Cobb C., Halsted T., Rowe J., 1995).
- *Indice del benessere economico sostenibile (Index of sustainable economic welfare - Isew)*
  Integra il Pil inserendo alcuni fattori correttivi attraverso la stima dei costi ambientali e considerando, per la valutazione del benessere, anche la distribuzione del reddito (Cobb J., Cobb C., 1994).
- *Indicatore genuino dei risparmi (Genuine saving indicator - Gsi)*
  È un indicatore che implementa l'Isew (si veda sopra) misurando la variazione netta nel valore del capitale di un paese attraverso delle correzioni rispetto al Pil: viene contabilizzato il valore creato dagli investimenti in capitale umano e detratte le spese per la contrazione delle risorse naturali e per i danni provocati all'inquinamento (World Bank, 1997).

Anche nel nostro paese sono state elaborate diverse soluzioni all'esigenza di formulare nuovi indicatori di sviluppo economico, sociale e ambientale a integrazione del Pil e di cercare di tradurre in specifici indici sintetici la multidimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile.

Esempi interessanti di questo tentativo di costruzione di nuove misure della sostenibilità e del benessere sociale sono:

- l'*indice Issi (Indice per lo sviluppo sostenibile in Italia)*, sviluppato dalla Fondazione per lo sviluppo sostenibile e adottato dal Cnel. È dal 2002 che l'Istituto sviluppo sostenibile Italia propone un sistema di trenta indicatori di sostenibilità aggregati che compongono l'indice Issi. L'Issi si pone infatti come un indicatore unico capace di integrare le tre componenti dello sviluppo sostenibile, economia, società e ambiente. Esso intende proporsi come approccio metodologicamente organico alla definizione e alla misura dei parametri dello sviluppo sostenibile in Italia, fornendo una valutazione

sintetica dei progressi o degli arretramenti dello sviluppo sostenibile nel nostro paese;

- il *Feem Sustainability index*, formulato dalla Fondazione Eni Enrico Mattei, ha la caratteristica di essere un indice aggregato in grado di valutare e confrontare la sostenibilità non solo tra paesi ma anche nel corso del tempo. Il Feem Si è costituito da una selezione di indicatori ambientali, sociali ed economici delle banche dati internazionali dei vari paesi e sintetizza le possibili interazioni tra i vari fattori in modo da valutare, oltre ai valori attuali, anche l'effetto sulla sostenibilità futura delle politiche sostenibili nei vari paesi.
- l'*indice Quars (Qualità regionale dello sviluppo)* che è finalizzato alla misura qualitativa dello sviluppo delle regioni italiane, costruito dalla campagna «Sbilanciamoci!»; si tratta di un indicatore alternativo al Pil che misura il benessere sociale ed economico basandosi su sette macroindicatori – ambiente, economia, diritti, salute, istruzione, pari opportunità e partecipazione – e su quarantuno variabili. L'idea di fondo è di individuare e misurare le componenti fondamentali di uno sviluppo basato sui valori della sostenibilità, dell'eguaglianza, della solidarietà e della pace. Un aspetto interessante della costruzione di questa misura è che la definizione degli indicatori che compongono il Quars avviene mediante un processo di consultazione delle organizzazioni della società civile che aderiscono alla campagna «Sbilanciamoci!».
- il *Piq (Prodotto interno qualità)*, formulato da Symbola in collaborazione con Unioncamere e l'Istituto Tagliacarne. Questo indicatore, strettamente legato come il Pil al valore aggiunto, ha però lo scopo di misurare il posizionamento (e, quindi, le performance) di un paese o di un settore rispetto al *parametro della qualità* in termini di valore aggiunto, intendendo con misurazione del tasso di qualità la combinazione della qualità di prodotto con quella di processo, la sostenibilità ambientale, l'internazionalizzazione, la legalità e il «buon lavoro».

## *4. Le fonti rinnovabili e l'efficienza energetica come fattori di progresso sociale e ambientale*

L'energia è un aspetto che riveste un'importanza cruciale nella riflessione sul concetto di sviluppo e nella sua declinazione in termini di benessere sociale. Ciò è dato dal ruolo fondamentale che la disponibi-

lità e i diversi modi di utilizzo delle varie fonti energetiche rivestono da sempre nell'evoluzione dei sistemi sociali.

Nonostante la sua natura invisibile e non direttamente percettibile ai sensi umani (caratteristica che tende ad oscurare la consapevolezza della sua importanza), l'energia costituisce il prerequisito di tutti i fattori chiave della struttura sociale e del suo mutamento – dalla struttura produttiva e dei consumi, agli stili di vita, ai modelli di comunicazione e interazione (Rosa, Machlis e Keating, 1988). Esiste, pertanto, un legame molto stretto tra il sistema energetico e l'organizzazione sociale e una correlazione tra cambiamento energetico e mutamento sociale.

Alcune ricerche mettono in luce che la scelta energetica – quella, ad esempio, in favore delle energie rinnovabili, piuttosto che di quelle fossili – appare determinata da una concezione particolare del mondo, che induce ad uno specifico rapporto con la natura, e da una concezione particolare del benessere sociale, da cui dipende l'organizzazione sociale; ma anche che, a sua volta, la scelta energetica influisce sul sistema sociale, nell'ambito di una relazione di reciprocità[8] (fig. 2).

Il ruolo fondamentale dell'energia nello sviluppo delle condizioni di vita dell'uomo deriva dalla stretta relazione che intercorre tra fonti energetiche, innovazioni tecnologiche e crescita economica[9].

Per quanto concerne il nesso tra sviluppo economico e disponibilità di energia si deve precisare che se la produzione di ricchezza rappresenta un veicolo importante della domanda energetica, talché il reddito pro capite può considerarsi un indicatore *proxy* del consumo

[8] Si veda su questo argomento Dobigny, 2007.

[9] È stato soprattutto a partire dalla rivoluzione industriale che l'energia si è affermata come elemento cardine dello sviluppo economico e come principale responsabile dei differenti stadi di avanzamento delle società. Effetti dirompenti sull'organizzazione economica e sociale sono stati in seguito generati dall'avvento della corrente elettrica, che ha trovato larghissimo impiego in tutti i più significativi ambiti della vita sociale. Foriero di altrettanto rivoluzionarie trasformazioni, nel mondo della produzione così come in quello dell'esistenza quotidiana, è stato poi il processo di sostituzione del carbone con la fonte energetica del nostro tempo: il petrolio. Attualmente sono le energie rinnovabili quelle che sembrano poter innescare una «rivoluzione» tanto in campo energetico quanto in quello socio-economico, attraverso il cosiddetto «paradigma della generazione distribuita», fondato sulla coincidenza tra luogo di produzione, trasformazione e consumo di energia, che si pone in contrasto con il paradigma del modello attuale di sistema energetico, che è basato sulla generazione centralizzata del vettore e della sua distribuzione capillare.

energetico (affermando che maggiore è il reddito, più alto è il consumo di energia), tuttavia, l'implementazione di politiche pubbliche ambientali efficaci e l'introduzione di innovazioni tecnico-scientifiche più efficienti e a basso impatto ambientale possono incrinare la linearità di questa relazione (Beato, 2003). La significativa conseguenza è la possibilità per i paesi maggiormente «energivori» di ridurre la domanda di energia senza che ciò comporti necessariamente un deterioramento del *well-being* sociale e degli standard di vita in essi vigenti.

Il «disaccoppiamento» tra la produzione di ricchezza e il consumo di energia costituisce, insieme ai processi di deindustrializzazione e di terziarizzazione, un punto cardine della strategia di *dematerializzazione* dell'economia, che indica la progressiva riduzione della componente materiale propria dei sistemi economici – che è tendente ad un aumento illimitato – a fronte della presa di coscienza del carattere di limitatezza dei sistemi naturali bio-fisici. Questa dissociazione tra l'aumento del benessere economico e il consumo energetico può essere perseguita attraverso la riduzione dell'intensità energetica dell'economia, l'abbattimento delle emissioni di gas ad effetto serra e la diminuzione dell'uso dei combustibili fossili; tutti interventi che sono strettamente correlati alla promozione dell'efficienza energetica, del risparmio e delle energie rinnovabili.

Le fonti rinnovabili e l'efficienza energetica rappresentano dunque fattori portanti del processo di transizione verso un diverso modello di sviluppo economico a basso contenuto di carbonio, capace di conciliare la tutela dell'ambiente con la crescita economica; un mutamento nel modo di concepire il progresso che, come si è osservato in precedenza, è stato fortemente stimolato dagli effetti della crisi economica e di quella ambientale.

Le tecnologie rinnovabili, già al centro degli scenari internazionali della lotta ai cambiamenti climatici[10], rappresentano infatti una delle aree della *green economy* su cui si sta puntando maggiormente a livello internazionale. È proprio di fronte alla crisi economico-finanziaria

[10] Come dimostrato dal *Pacchetto Clima-Energia 20-20-*20, con il quale l'Unione europea ha definito gli obiettivi da raggiungere per l'anno 2020 nella lotta al cambiamento climatico: ridurre del 20% le emissioni di gas a effetto serra; portare al 20% il risparmio energetico, aumentare al 20% la quota di energie da fonti rinnovabili. Il *Pacchetto Clima-Energia 20-20-20* è stato successivamente tradotto nella direttiva 2009/28/Ce approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo il 23 aprile 2009.

globale che la «riconversione verde» viene vista come una potente leva per fronteggiare la recessione, contribuendo al rilancio produttivo e occupazionale sulle innovazioni dei prodotti e dei processi produttivi che incorporino la protezione dell'ambiente e la «buona occupazione». Non stupisce, quindi, che in molti paesi le rinnovabili si stiano delineando come un importante obiettivo di politica economica, oltre che ambientale (si pensi, ad esempio, al caso della Germania, paese leader nel campo delle fonti rinnovabili).

In tal senso, lo sviluppo delle «energie verdi» sembra poter rappresentare il tramite per realizzare quel binomio ambiente/sviluppo che è stato a lungo al centro di un aspro dibattito, superando l'antico dissidio ecologia *versus* economia in favore di un sistema integrato nel quale la qualità ambientale è intesa come qualità della vita delle persone ed elemento fondante della costruzione del benessere sociale. Del resto, diverse ricerche dimostrano che lo sviluppo di questo settore costituisce un'opportunità di crescita industriale, di conquista di nuovi mercati e di contributo alla competitività delle economie nazionali, promuovendo nuove attività e nuove professionalità che fanno leva sulla qualità dei processi, dei prodotti e del lavoro[11].

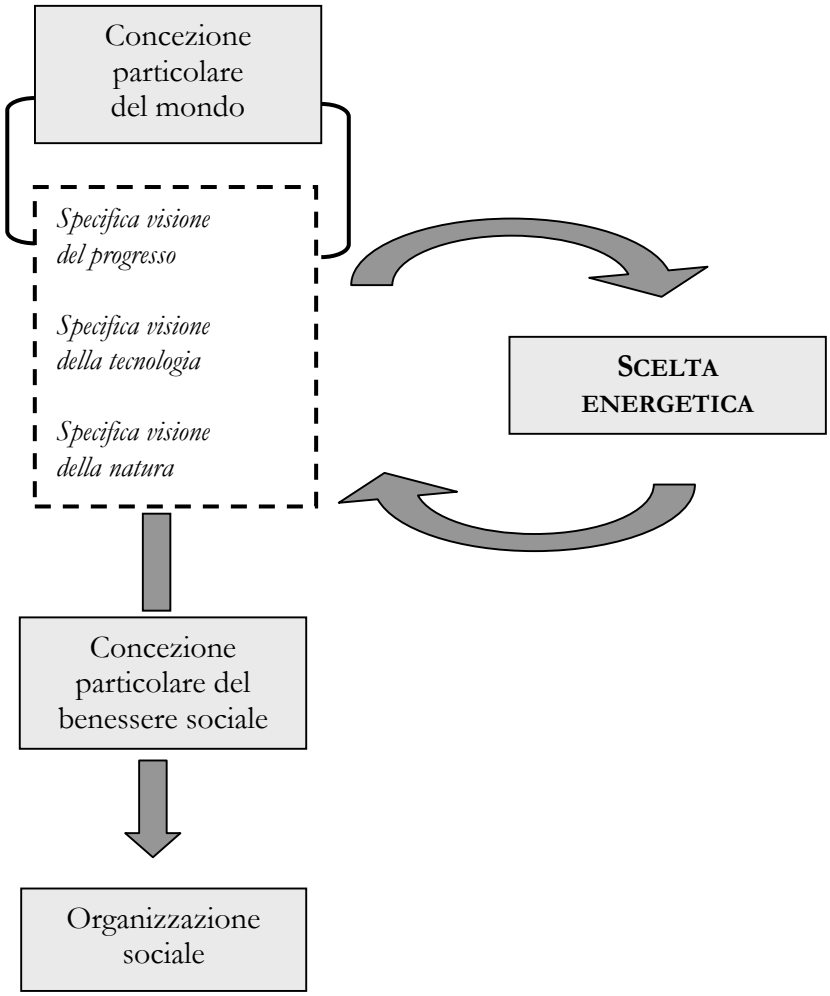
Anche le politiche di sviluppo dell'efficienza energetica rientrano nell'obiettivo di sostenere la crescita economica minimizzando l'impatto che la produzione e l'uso d'energia, e le attività economiche, hanno sull'ambiente, perseguendo, quindi, l'obiettivo del *decoupling* tra crescita economica e pressione ambientale nella valutazione dell'impatto ambientale dell'attività economica (Travaglini, 2011, p. 11). E anche nel caso dell'efficienza le ricadute in termini di benefici economici ed occupazionali, oltre che ambientali, appaiono rilevanti.

In definitiva, la promozione delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica può svolgere un ruolo di rilievo nella determinazione del benessere sociale in chiave sostenibile nelle società contemporanee. Il loro sviluppo consente infatti di raggiungere numerosi benefici in riferimento alla valorizzazione del capitale complessivo a disposizione della collettività, in tutte le sue componenti di capitale naturale, uma-

[11] Su questo argomento si rinvia alla ricerca condotta dall'Ires sulle ricadute occupazionali e le nuove professioni connesse alla crescita delle energie rinnovabili (Rugiero e Notargiovanni, 2010). Lo studio mostra come lo sviluppo dei comparti delle fonti rinnovabili, se considerati lungo l'intera catena del valore, crea opportunità di impiego in ambiti diversi e a vari livelli di qualifica, abilità, competenza, responsabilità e remunerazione.

no, sociale e fisico e, quindi, di sostenibilità ambientale, economica e sociale. A tal fine, appare fondamentale proseguire sul piano della ricerca, affinando sempre di più gli strumenti concettuali e metodologici utilizzati nella valutazione dei vantaggi che in termini ambientali, economici e occupazionali possono derivare dal potenziamento di questi settori.

*Figura 2 - La relazione di bi-direzionalità tra mutamento sociale e mutamento energetico*



## *5. Conclusioni*

Il mutamento di marcia in direzione di un diverso modello di progresso, improntato ad una qualità sociale dello sviluppo e ad una sostenibilità del benessere, si profila come una grande sfida sul piano socioculturale, oltre che su quello tecnico, politico ed economico. Questa nuova impostazione pone al centro della riflessione che si è cercato di sviluppare in queste pagine la multidimensionalità del concetto di progresso nel suo spostamento verso un significato più ampio, che superi la sola componente economica per prendere in considerazione anche le componenti sociali e ambientali.

Analogamente, sul piano della misurazione, emerge l'esigenza di assumere un approccio integrato che consenta di affiancare al tradizionale ricorso ai criteri della «razionalità economica» anche lo studio degli aspetti sociali e ambientali, sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo, prendendo altresì in considerazione gli universi di azione e valutazione degli attori sociali in relazione alle tematiche del benessere e, quindi, le dimensioni culturali che si pongono a fondamento dei nostri modelli di sviluppo.

In tale quadro, il tradizionale ruolo di «specchio» delle scienze sociali rispetto allo Stato e alle trasformazioni in atto nelle nostre società assume una valenza cruciale nell'assicurare valide connessioni tra indicatori, quadri concettuali di riferimento e sistemi sociali sui quali si esercitano le decisioni del policy-making (Carlisle, 1972).

In questi termini, lo sviluppo di un valido «sistema informativo», lungi dall'avere un mero interesse conoscitivo, si inserisce nel processo decisionale e politico, costituendo la base sulla quale innestare il sistema delle preferenze sociali e rappresentando la premessa ineludibile di ogni politica pubblica (Beato, 1993).

Come sostenuto nel rapporto della *Commission on the measurement of economic performance and social progress* «Vediamo il mondo attraverso lenti che non prendono forma soltanto a partire dalle nostre idee e ideologie, ma anche dalle statistiche che usiamo per misurare come stanno andando le cose, statistiche che peraltro sono spesso legate alle idee e ideologie» (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2010, p. xxiii).

A tal fine appare altresì opportuno che la riflessione sul significato di progresso sociale e ambientale e la conseguente ricerca di nuovi indicatori e strumenti interpretativi avvenga mediante un coinvolgimento attivo di tutti gli attori interessati – gli esperti, le forze politiche e sociali, fino ad arrivare alla «gente comune» – attraverso una partecipa-

zione democratica alle decisioni e una responsabilizzazione sociale delle scelte.
È solo attraverso un processo partecipato e condiviso che sarà possibile costruire una nuova cultura politica e sociale in grado di programmare un'idea di benessere che abbracci, ricongiungendole, le tre sfere – economica, sociale e ambientale – sulle quali poggia il concetto di qualità e sostenibilità dello sviluppo.

## *Riferimenti bibliografici*


Beato F., 1993, *Gli indicatori sociali nello studio della differenziazione territoriale*, in «Scheda 2001/Ecologia antropica», vol. 5, n. 11-12, pp. 13-47.

Beato F., 2003, *Ambiente globale, poteri, fonti energetiche*, in *Sociologi e Ambiente. Atti del IV Convegno nazionale dei sociologi e dell'ambiente*, Torino, 19-20 settembre 2003.

Butera F., 2007, *Dalla caverna alla casa ecologica*, Edizioni Ambiente, Milano.

Carlisle E., 1972, *The conceptual structure of social indicators*, in Shonfield A. e Shaw S. (a cura di), *Social Indicators and Social Policy*, Heinemann Educational Books, Londra, pp. 23-32.

Cobb C. e Cobb J. (a cura di), 1994, *The Green National Product*, University of Americas Press, New York.

Cobb C.T., Halstead T. e Rowe J., 1995, *If the GDP is Up, Why is America Down?*, «The Atlantic Monthly», vol. 276 (4), pp. 59-78.

Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, 1990, *Il futuro di noi tutti. Rapporto della commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo*, Bompiani, Milano (ed. or. 1987).

Commission on the measurement of economic performance and social progress, 2009a, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.*

Commission on the measurement of economic performance and social progress, 2009b, *Survey of Existing Approaches to Measuring Socio-Economic Progress.*

Costanza R., Hart M., Posner S. e Talberth J., 2009, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*, Boston University, The Frederick S. Pardee Center for Study of the longer Range Future, Boston.

Costanza R., Fisher B., Ali S., Beer C., Bond L., Boumans R., Danigelis N.L., Dickinson J., Elliott C., Farley J., Gayer D.E., MacDonald Glenn L., Hudspeth T., Mahoney D., McCahill L., McIntosh B., Reed B., Rizvi S.A.T., Rizzo D.M., Simpatico T. e Snapp R., 2007, *Quality of Life: An Approach Integrating Opportunities, Human Needs, and Subjective Well-Being*, «Ecological Economics», vol. 61 (2-3), pp. 267-276.

Dobigny L., 2007, *L'autonomie énergétique dans l'habitat individuel: un autre rapport au monde. Ou la nécessité de penser la corrélation changement énergétique-changement social*, Paper presentato al Colloque International «Énergie et société. Sciences, gouvernances et usages», Nantes, 29-31 agosto.

Easterlin R.A., 1974, *Does Economic Growth Improve the Human Lot?,* in David P.A. e Reder M.W. (a cura di), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz,* Academic Press, Inc., New York.

Hueting R. e Tinbergen J., 1991, *GNP and Market Prices: Wrong Signals for Sustainable Economic Success that Mask Environmental Destruction*, in Goodland R., Daly H., El Serafy S. e von Droste B. (a cura di), *Environmentally Sustainable Economic Development: Building on Brundtland*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Parigi, pp. 51-57.

Isfol, 2003, *Formazione e occupazione in campo ambientale*, FrancoAngeli, Milano.

Yale Center for Environmental Law and Policy - Yale University, Center for International Earth Science Information Network - Columbia University (in collaborazione con il World Economic Forum e il Joint Research Centre of the European Commission), 2005, *Environmental Sustainability Index. Benchmarking National Environmental Stewardship*, Yale University, Columbia University.

Yale Center for Environmental Law and Policy - Yale University, Center for International Earth Science Information Network - Columbia University, 2010, *Environmental Performance Index*, Yale University, Columbia University.

New Economics Foundation - Nef, 2006, *The (Un)Happy Planet Index. An Index of Human Well-Being and Environmental Impact*, Nef, Londra.

Nordhaus W. e Tobin J., 1973, *Is Growth Obsolete?*, in Moss M. (a cura di), *The Measurement of Economic and Social Performance*, National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, New York, pp. 509-564.

Redazioni Garzanti, 2006, *Enciclopedia dell'Economia*, Le Garzantine, Garzanti, Milano.

Rosa E.A., Machlis G.E. e Keating K.M., 1988, *Energy and Society*, «Annual Review of Sociology», vol. 14, pp. 149-172.

Rossi P., 1997, *Progresso*, lemma in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. VII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, pp. 76-88.

Rugiero S., 2008, *Sviluppo delle fonti rinnovabili, efficienza e risparmio energetico: i primi risultati di una ricerca sugli atteggiamenti e i comportamenti delle famiglie italiane*, in Angelini A. (a cura di), *Il battito d'ali di una farfalla. Beni comuni e cambiamenti climatici,* Atti del VI Convegno Nazionale dei Sociologi dell'ambiente, Edizioni Fotograf, Palermo, pp. 531-559.

Rugiero S. e Notargiovanni S. (a cura di), 2010, *Lotta ai cambiamenti climatici e fonti rinnovabili: gli investimenti, le ricadute occupazionali e le nuove professionalità*, Ediesse, Collana Studi e Ricerche, Roma.

State Environmental Protection Administration of China, 1999/2000/2001/2002/2003/2004/2005, *Report On the State of Atmospheric Environment in China*, Beijing, China, disponibile alla pagina web: http://www.sepa.gov.cn/plan/index.htm.

Stiglitz J.E., Sen A. e Fitoussi J.-P., 2010, *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il Pil non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Etas, Milano.

Travaglini G., 2011, *Una valutazione degli effetti dell'efficienza energetica in Italia al 2020*, in Ires, *L'efficienza energetica come motore di sviluppo sostenibile in Italia* Rapporto di ricerca, mimeo.

Van de Kerk G., Manuel A.R., 2008, *A comprehensive index for a sustainable society: The SSI - the Sustainable Society Index*, «Ecological Economics», vol. 66, pp. 228-242.

Volpi F., 1998, *Sviluppo economico*, lemma in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. VIII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, pp. 458-474.

Wackernagel M. e Rees W.E., 1996, *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, New Society Publishers, Gabriola Island, British Columbia, Canada.

World Bank, 1997, *World Development Report: The State in a Changing World*, Oxford University Press, NewYork.

Wwf, 2006, *Living Planet Report. Rapporto 2006 sul pianeta vivente*, Wwf, disponibile alla pagina web: http://wwf.it/UserFiles/File/News%20Dossier%20Appti/DOSSIER/Living%20Planet2007.pdf.

Zolotas X., 1981, *Economic growth and declining social welfare*, New York University Press, New York.

# L'indicatore di Qualità regionale dello sviluppo italiano (Quars) e altri casi studio internazionali

**Tommaso Rondinella, Elisabetta Segre, Duccio Zola***

*Un set di indicatori statistici in grado di cogliere efficacemente tutti gli aspetti che si riferiscono all'idea di progresso di un paese, dovrebbe in primo luogo incarnare e rappresentare un'idea di progresso condivisa a livello nazionale. Questo obiettivo può essere raggiunto avviando un processo di deliberazione democratica sui valori e sulle priorità che le nostre società intendono darsi e perseguire. La società civile può fornire a tal fine un contributo fondamentale – in termini di partecipazione sociale, radicamento territoriale, mobilitazione di risorse, elaborazione di informazioni, saperi e conoscenza – per la problematizzazione e la legittimazione delle prospettive del progresso e del benessere sociale e per la definizione stessa degli indicatori che possano misurarli. A riguardo, un buon esempio è costituito dall'indice di Qualità regionale dello sviluppo (Quars), un indicatore sintetico di progresso per le regioni italiane realizzato dalla campagna «Sbilanciamoci!» attraverso un processo di consultazione delle 46 organizzazioni della società civile che vi aderiscono. A questo e ad altri casi presenti a livello internazionale è dedicata la seconda parte dell'articolo.*

## *1. Introduzione*

Da alcuni decenni si discute sulle alternative al Pil e sulla misurazione empirica del progresso, del benessere, dello sviluppo sostenibile. A tal proposito, sono state affrontate numerose e complesse questioni di natura tecnico-metodologica, ma dal punto di vista propriamente *politico*, cioè dell'utilizzo di questi indicatori al fine di orientare le scelte politiche di una determinata collettività, è possibile affermare che i

* Gli autori intendono ringraziare per la loro disponibilità a condividere informazioni sui casi studio: John Hall, Mike Salvaris, Imogen Wall, Sue Taylor, Tracy Chester, Linda Rattie, Linda McKessock, Daniel Byk ed Enrico Giovannini. Le opinioni espresse in questo articolo non necessariamente coincidono con quelle dell'Istituto nazionale di statistica.

primi passi avanti in questa direzione siano piuttosto recenti. Se da un lato, fino a poco tempo fa, si poteva registrare un consenso unanime sul fatto che la crescita economica permettesse di raggiungere obiettivi comuni di benessere (speranza di vita, condizioni di salute e abitative, istruzione, emancipazione), dall'altro lato, si è lentamente ma progressivamente affermata la convinzione che il benessere economico che le società a capitalismo avanzato hanno raggiunto sia insostenibile non solo dal punto di vista ambientale, ma anche da quello sociale e finanche dal punto di vista strettamente economico.

È, infatti, proprio dalla mancanza di consenso intorno al modello di sviluppo che nascono le critiche al suo principale indicatore, il Pil. Per approntare un valido strumento di misurazione del progresso – inteso generalmente come incremento del benessere equo e sostenibile – è necessario definire quale direzione le nostre società debbano seguire. In questo senso, gli indicatori scelti per misurare il progresso (che possono in alcuni casi essere sintetizzati in un unico indice) rifletteranno i valori e le priorità di chi li seleziona. Un set di indicatori capace di descrivere efficacemente il progresso di un paese ha bisogno quindi di essere rappresentativo di un'idea di progresso condivisa a livello nazionale. Questo obiettivo può essere raggiunto solo avviando un processo di deliberazione democratica sui valori e sulle priorità che le nostre società intendono darsi e perseguire. La società civile può fornire a tal fine un contributo fondamentale – in termini di attivazione sociale, radicamento territoriale, mobilitazione di risorse, elaborazione di informazioni, saperi e conoscenza – per la problematizzazione e la definizione delle prospettive di progresso e di benessere sociale.

Questo articolo si struttura in tre parti: nella prima saranno introdotti sinteticamente i principali temi che caratterizzano il dibattito sugli indicatori di progresso; nella seconda parte verrà illustrato il paradigma deliberativo e, in particolare, il ruolo centrale che al suo interno ricopre la società civile come possibile fonte di legittimazione pubblica del processo di selezione degli indicatori; nella terza parte, infine, saranno presentati cinque casi studio sulla formulazione di set di indicatori nazionali, realizzati proprio attraverso il coinvolgimento di attori della società civile all'interno di un processo deliberativo di consultazione e partecipazione pubblica.

## *2. Indicatori e scelte politiche*

«Ci sono migliaia di statistiche che possono essere fornite per descri-

vere la performance di un'automobile, ma di fatto solo alcune ritenute essenziali per il guidatore vengono scelte per essere inserite nel cruscotto» (Van den Berghe, 1998 in Scrivens e Iasello, 2010, p. 8). Ma come avviene la scelta degli indicatori utili a guidare una nazione in direzione di un benessere equo e sostenibile? Evidentemente, questa scelta rifletterà uno specifico sistema di valori e di priorità di chi – uno studioso, una comunità di cittadini, un'istituzione – è preposto a selezionarli. Negli ultimi decenni, gli indicatori in grado di influenzare le decisioni e di orientare concretamente le politiche pubbliche sono stati pochi e tutti di natura prettamente economica: il Pil, ovviamente, ma anche il tasso di inflazione, il tasso di cambio, la produttività o la disoccupazione. Lo sviluppo del sistema economico attraverso la crescita della produzione e della ricchezza ha dimostrato in passato di essere in grado di risollevare il tenore di vita di milioni di cittadini dei paesi industrializzati. Alla crescita del Pil si è infatti accompagnato, nell'immediato secondo dopoguerra, un sensibile miglioramento delle condizioni sociali, come dimostrano ad esempio l'abbassamento dei tassi di mortalità infantile e l'innalzamento di quelli relativi alla speranza di vita o all'alfabetizzazione della popolazione. In virtù della crescita economica, il Pil è diventato il «principe del cruscotto», anche se è necessario sottolineare che un indicatore si dimostra tanto più efficace quanti più aspetti di un sistema riesce a sintetizzare (Pencheon, 2008).

Alla luce di questa osservazione, diventa comprensibile il motivo per cui, a partire dagli anni '70, le prime critiche al modello di sviluppo dei paesi occidentali abbiano generato un dibattito intorno al suo indicatore più rappresentativo, indirizzandosi in particolare all'incapacità strutturale del Pil di cogliere tutti gli aspetti connessi al benessere di una società sempre più complessa. Questo dibattito ha portato alla luce un notevole numero di tentativi – più o meno riusciti – di sostituire, migliorare, affiancare il Pil. Nella letteratura scientifica compaiono numerosi articoli che forniscono una dettagliata rassegna dei cosiddetti «indicatori alternativi» al Pil (Gadrey e Jany-Catrice, 2005; Goossens, 2007; Stiglitz e al., 2008; Segre e al., 2010), indicatori il cui intento è misurare il progresso della società, o meglio, riprendendo la definizione proposta da Iisd (*International institute for sustainable development*) e Oecd nei Bellagio Stamp (*Sustainability assessment and measurement principles*) (Hardy e Zdan, 1997), la capacità di una società di provvedere in maniera sostenibile al benessere degli individui che ne fanno parte, senza compromettere quello delle future generazioni.

Dal punto di vista politico, il principale nodo problematico è senza

dubbio quello dell'individuazione del set di indicatori da utilizzare. In letteratura si incontrano tre possibili approcci al problema: *top-down*, *bottom-up* e il cosiddetto «metodo bi-direzionale» (Michalos e al., 2010). Il primo metodo prevede che gli indicatori siano scelti a tavolino dall'esperto che realizza il set (ed eventualmente, in seconda battuta, l'indicatore composito) (Nordhaus e Tobin, 1972; Osberg e Sharpe, 2002; Redefining progress, 2004). Il secondo metodo si avvale invece della partecipazione dei portatori di interesse, gli *stakeholders*, che generalmente sono i membri di una determinata comunità territoriale (Atkisson e al., 1997; Valentin e Spangerberg, 2000). Nel terzo caso si realizza invece un sistema misto, in cui si affianca la consultazione degli *stakeholders* al lavoro di un gruppo di esperti. Mentre l'approccio *top-down*, in cui è l'esperto che decide quali sono le dimensioni e gli indicatori rilevanti del progresso, non può vantare una legittimità politica (Innes, 1990), il sistema *bottom-up*, pur legittimato sotto il profilo politico, appare irrealizzabile se applicato in una prospettiva extralocale. I cittadini sono infatti legati a stili di vita e di consumo insostenibili, senza peraltro esserne pienamente consapevoli: il ruolo di «guida» degli esperti appare in questo caso quanto mai opportuno. Il metodo pragmatico, il terzo approccio sopra richiamato, si prefigura pertanto come il più adeguato per garantire, allo stesso tempo, legittimità e coerenza con quegli obiettivi generali di benessere *sostenibile* che hanno confini più ampi di quelli di una singola comunità localmente circoscritta.

Una volta stabilito il contenuto del set di indicatori, qual è la sua relazione con le scelte politiche? Gli indicatori e l'informazione statistica che da questi deriva influiscono sia sulle decisioni dei policy-maker – «what we measure is what we do» (Stiglitz e al., 2009) – sia su quelle dei cittadini e della società in generale. Ovviamente, in tutto ciò, un ruolo fondamentale è esercitato dai valori: misuriamo quello che ci interessa e ci interessa quello che misuriamo (Meadows, 1998). La produzione e la diffusione di informazione statistica rappresentano un elemento centrale della creazione di conoscenza e dell'espansione del set di informazioni utilizzabili per prendere decisioni (Giovannini, 2009), indirizzando le decisioni politiche e contribuendo ad aiutare i cittadini a formarsi delle opinioni in merito ai fenomeni sociali misurati. Se gli utilizzatori sono coinvolti nello sviluppo e nella scelta degli indicatori, aumentano inoltre le possibilità che l'informazione – basata su valori e conoscenze comuni – diventi rilevante nelle scelte successive. È proprio per questo motivo che sempre più spesso si dà im-

portanza al coinvolgimento dei diversi *stakeholders* nel processo di selezione degli indicatori. Se, inoltre, si tiene in considerazione il fatto che gli indicatori selezionati sono solo pochi tra le innumerevoli statistiche che possono essere scelte per prendere decisioni, si comprende anche come il processo di scelta non possa non rispecchiare valori e priorità specifiche di coloro i quali hanno un interesse e sono coinvolti nella decisione da prendere, siano essi esperti, politici o semplici cittadini.

La «*broad participation*» (Hardy e Zdan, 1997) diviene così uno strumento essenziale per selezionare in modo più opportuno gli indicatori, per consentire ai cittadini di esercitare un ruolo attivo nella vita di una comunità e per garantire legittimità alla scelta effettuata. Scrivens e Iasiello (2010), a tal proposito, individuano tre caratteristiche fondamentali di cui deve essere dotato un set di indicatori di progresso per avere un impatto rilevante sui processi decisionali che interessano la politica: il set deve essere *legittimato*; inserito in un sistema più ampio di informazioni «*fit-for-purpose*» (ciò che implica la necessità di scegliere la forma più adatta alla loro diffusione: indice sintetico, *headline indicators* o set vasto di indicatori); accompagnato da un adeguato sistema di incentivi che inducano gli *stakeholders* ad agire concretamente basandosi sull'informazione fornita dal set. In questo senso, la legittimità del set di indicatori trae origine dalla convinzione diffusa che gli indicatori rappresentino tutte le questioni rilevanti in maniera adeguata. In un sistema democratico, la deliberazione pubblica attraverso il coinvolgimento degli attori della società civile può costituire questo prezioso strumento di legittimazione politica.

## *3. Legittimità, processi deliberativi e ruolo della società civile*

### *3.1 Benessere, democrazia e deliberazione pubblica*

Tra benessere e democrazia esiste un nesso molto stretto: dai primi testi di Amartya Sen ai più recenti lavori di Martha Nussbaum, emerge che il perseguimento del primo termine della relazione è direttamente legato all'attribuzione e al concreto esercizio di diritti fondamentali dell'individuo – civili, politici, sociali – che trovano nelle costituzioni democratiche un riconoscimento e una garanzia di esigibilità (Sen, 1982; Sen, 2000; Nussbaum, 2001). Tuttavia, la storia recente della democrazia è segnata da una contraddizione. Se da un lato, negli ulti-

mi trent'anni, si è verificata una progressiva affermazione dei regimi democratici nel mondo, dall'altro, proprio là dove la democrazia è radicata da tempo – in Europa, in Giappone e negli Stati Uniti – sono emersi forti segnali di una crisi della legittimità democratica (Norris, 1999; Pharr e Putnam, 2000).

Di fronte a questo scenario di crisi, a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, si è progressivamente affermato nel dibattito sia accademico sia pubblico un nuovo paradigma per ripensare la teoria e la prassi democratiche: il paradigma deliberativo. La sua affermazione rivela innanzitutto l'esigenza di ripensare radicalmente le condizioni e i termini della legittimità democratica, a partire dall'analisi dei processi che caratterizzano la deliberazione pubblica.

Quest'ultima, che può essere definita in estrema sintesi come il processo di scambio di informazioni e opinioni da parte di un pubblico alle prese con una decisione comune, rappresenta proprio la dimensione discorsiva ineludibile attraverso cui le preferenze collettive si formano e vengono espresse (Manin, 1987). In tal senso, è necessario prendere in considerazione tutti i contesti e i canali comunicativi, istituzionali e non, che incarnano la funzione di tematizzare pubblicamente interessi e problemi riguardanti le scelte di una comunità democratica (Bohman e Rehg, 1997; Elster, 1998). La deliberazione pubblica è in grado di generare norme legittime e vincolanti se è rivolta al perseguimento di un accordo libero e ragionato tra eguali: un'intesa discorsivamente generata in assenza di coazioni esterne tra individui che si riconoscono reciprocamente su un piede di parità e che possono introdurre liberamente e trattare imparzialmente temi, bisogni e rivendicazioni (Habermas, 1985). Condizioni essenziali della deliberazione pubblica, pertanto, sono l'uguaglianza dei partecipanti allo scambio deliberativo, l'inclusione nel processo deliberativo di tutti i soggetti coinvolti nell'applicazione delle norme oggetto di deliberazione, la libera, pubblica e paritaria introduzione e articolazione degli interessi, il perseguimento dell'intesa discorsiva, l'orientamento al bene comune.

In questa luce possono essere inquadrate tutte le innovazioni procedurali e istituzionali – dalle giurie popolari ai sondaggi deliberativi, dai *town meetings* fino ai bilanci partecipativi e ai *community indicators* – che mirano a integrare le forme e le funzioni della rappresentanza politica, aprendo spazi di deliberazione e partecipazione pubblica ai soggetti della società civile, in modo tale da conseguire decisioni pienamente legittime, condivise e supportate da buone ragioni (Saward, 2000; Ga-

stil e Levine, 2005). Come è stato da più parti fatto notare, infatti, la legittimità delle decisioni pubbliche non può essere esclusivamente prodotta e assicurata dalle garanzie e dagli ordinamenti formali – istituzionali, giuridici, costituzionali – dello Stato, ma deve necessariamente fondarsi anche sul contributo della società civile, intesa come spazio autonomo e non formalizzato di associazione e di generazione di ragioni e istanze discorsive in cui ha inizio la formazione dell'opinione pubblica (Habermas, 2001b; Benhabib, 1996; Bohman, 1996). Ma se da un lato è fondamentale sottolineare che l'attivazione e il coinvolgimento della società civile siano decisivi per realizzare le promesse della democrazia, dall'altro è necessario chiedersi come debba essere concepita la società civile e quale relazione intrattenga con la dimensione istituzionale della politica democratica.

### *3.2 La società civile «deliberante»*

In tal senso, la società civile rappresenta una terza sfera rispetto a Stato e mercato (Cohen e Arato, 1992), legata a un tessuto di relazioni sociali e comunicative e alla presenza di un ordinamento giuridico fondato sui diritti fondamentali dell'individuo (Habermas, 1986). Una pluralità di attori appartengono alla società civile, muovendosi entro i suoi confini. Famiglie, gruppi informali, associazioni civiche, movimenti sociali e politici, definiscono uno spazio di interazione e azione collettiva intessuto discorsivamente che, attraverso vari livelli di mediazione e istituzionalizzazione lega il singolo cittadino allo Stato (e, più indirettamente, al mercato). In quest'ottica, la società civile può essere interpretata come il regno delle *associazioni intermedie*, retto dal principio dell'adesione volontaria da parte dei propri membri. Tra il singolo individuo che guarda al proprio interesse privato e il cittadino orientato al bene pubblico dello Stato si apre dunque una dimensione, determinante per una formazione razionale dell'opinione pubblica, che si presenta sotto una triplice veste: come terreno specifico di rivendicazione, esercizio e protezione dei diritti fondamentali; come arena autonoma e includente di partecipazione e associazione civica; come *sfera pubblica* volta alla percezione e alla tematizzazione di problemi, interessi e identità (Cohen e Arato, 1992; Habermas, 2001a).
La società civile può offrire, pertanto, un prezioso contributo – in termini di attivazione sociale, radicamento territoriale, mobilitazione di risorse, elaborazione e diffusione di informazioni, sapere e conoscenza – alla realizzazione dei principi democratici: autonomia, ugua-

glianza e partecipazione sono vocaboli che appartengono sia al lessico della società civile sia a quello della democrazia. Non a caso, proprio nella società civile è stato riconosciuto da molti il luogo specifico al cui interno gli ideali democratici possono trovare una realizzazione pratica (Dryzek, 2000; Fraser, 1992; Benhabib, 1996).
Del resto, con il pluralizzarsi degli stili di vita, la progressiva individualizzazione dei bisogni, il rapido mutamento delle condizioni sociali, urbanistiche e ambientali e la crescente difficoltà di programmare interventi di sistema sui territori e di gestire il rischio ambientale e tecnologico, il coinvolgimento degli attori della società civile nella determinazione e nella condivisione di obiettivi scientifici e culturali, nell'elaborazione delle politiche pubbliche, nell'attuazione di programmi e indirizzi di governo, nella definizione del modello di sviluppo, appare oggi indispensabile per conferire una piena legittimazione democratica alle decisioni di quelle amministrazioni pubbliche che non dispongono dei mezzi (finanziari, logistici) e delle conoscenze (tecniche, scientifiche, culturali) adeguate per indirizzarsi alle sempre più diversificate e complesse esigenze della cittadinanza e per interpretare le rapide trasformazioni che investono la società contemporanea (Beck, 2000; Bobbio, 2002; Passerin d'Entrevès, 2002; Donolo, 2006; Arena, 2008). È dunque in questo quadro che deve essere inscritto il contributo specifico delle associazioni alla problematizzazione e alla ridefinizione delle prospettive dello sviluppo e del benessere. Si tratta di un apporto propriamente *politico*, che intreccia la dimensione partecipativa e quella cognitiva, il lavoro dell'attivista e dell'esperto, la *protesta* e la *proposta*, favorendo un'autonoma formazione e condivisione della conoscenza e lo sviluppo di un processo di apprendimento sociale che può a sua volta essere tradotto in un apprendimento istituzionale (Pianta, 2001; Marcon, 2004 e 2005).

## *4. Cinque casi studio, dal Quars italiano al Ciw canadese*

Molti paesi si sono dotati negli ultimi anni di set di indicatori per la misurazione del progresso, ma solo in pochi hanno avviato processi deliberativi articolati che prevedano la partecipazione della società civile. In questa sezione passeremo brevemente in rassegna alcune buone pratiche, a nostro parere paradigmatiche e rilevanti: il *Canadian index of well-being* (Ciw), *Measuring australian progress* (Map), *State of the Usa*, e il processo attivato in Lussemburgo. Per quanto riguarda il caso ita-

liano, presenteremo, più nel dettaglio, il lavoro realizzato dalla campagna «Sbilanciamoci!», volto alla costruzione di un indice di progresso per le regioni italiane, il Quars, attraverso un processo consultivo basato sul coinvolgimento delle oltre quaranta organizzazioni della società civile italiana che aderiscono alla campagna. Queste cinque esperienze, come si vedrà, mostrano delle differenze sostanziali nell'articolazione dei processi di coinvolgimento e consultazione degli attori della società civile. In alcuni casi si riscontra infatti l'organizzazione di numerosi incontri e momenti di discussione, mentre in altri ci si limita all'istituzione di un numero limitato di appuntamenti, in cui peraltro la società civile, pur essendo chiamata in causa, non entra a far parte del momento decisionale. Inoltre, in alcuni casi i rappresentanti della società civile partecipano alla deliberazione pubblica sulla base delle loro specifiche competenze, mentre in altri casi ancora essi sono per così dire già «inglobati» nelle strutture istituzionali pre-esistenti, come avviene ad esempio nel caso delle parti sociali all'interno dei consigli economici e sociali. Infine, spesso la consultazione si realizza anche attraverso l'impiego di siti web appositamente dedicati: si tratta di una scelta che conduce a risultati scarsamente legittimati sotto il profilo deliberativo, dal momento che all'interno di questa opzione non vi è il momento dell'interazione discorsiva, rivolta, come detto, al confronto pubblico e al rischiaramento dei valori e delle priorità che la collettività dei deliberanti intende sostenere e perseguire.

### *4.1 Italia: il Quars*

Dal 2003, la campagna italiana «Sbilanciamoci!»[1] realizza un indicatore sintetico di progresso per le regioni italiane – il Quars, indice di Qualità regionale dello sviluppo – attraverso un processo di consultazione

[1] Aderiscono alla campagna Sbilanciamoci!: Aiab, Altreconomia, Antigone, Arci, Arci servizio civile, Associazione obiettori nonviolenti, Associazione per la pace, Beati i costruttori di pace, Campagna per la riforma della Banca mondiale, Carta, Cipsi, Cittadinanzattiva, Cnca, Cocis, Comunità delle Piagge Firenze, Comitato italiano contratto mondiale sull'acqua, Coop. Roba dell'altro mondo, Crs, Ctm Altromercato, Crocevia, Donne in nero, Emergency, Emmaus Italia, Fair, Finansol, Fondazione culturale responsabilità etica, Gesco, Gruppo O. Romero Sicsal Italia, Ics, Icea, Legambiente, Lila, Lunaria, Mani tese, Microfinanza srl, Movimento consumatori, Nigrizia, Pax Christi, Rete Lilliput, Rete degli studenti, Terre des hommes, Uisp, Unione degli studenti, Unione degli universitari, Un ponte per…, Wwf. Si veda www.sbilanciamoci.org.

delle 46 organizzazioni della società civile italiana, impegnate su un ampio spettro di temi e attività, che aderiscono alla campagna stessa: l'obiettivo è quello di elaborare una misura condivisa di benessere sociale sostenibile, che possa rivendicare una propria legittimità e stimolare il dibattito pubblico, orientando le scelte politiche (Segre e al., 2010; Sbilanciamoci!, 2006). Il processo di consultazione ha portato all'individuazione di un insieme di 41 variabili, successivamente raggruppate in sette dimensioni di uguale peso statistico:

1. *Ambiente*: valutazione dell'impatto ambientale che deriva dalle forme di produzione, distribuzione e consumo e buone prassi intraprese per mitigare effetti negativi ad esse correlati.
2. *Economia e uguaglianza*: condizioni lavorative e di reddito garantite dal sistema economico e dalle politiche redistributive eventualmente messe in atto.
3. *Diritti e cittadinanza*: inclusione sociale di giovani, anziani, persone svantaggiate e migranti.
4. *Pari opportunità*: assenza di barriere e politiche positive di genere rivolte alla partecipazione alla vita economica, politica e sociale delle donne.
5. *Istruzione e cultura*: partecipazione al sistema scolastico, qualità del servizio, istruzione della popolazione, domanda e offerta culturale.
6. *Salute*: qualità ed efficienza del servizio, prossimità, prevenzione, salute generale della popolazione.
7. *Partecipazione*: partecipazione politica e sociale dei cittadini.

La scelta degli indicatori e delle dimensioni vincola fortemente il messaggio che si vuole trasmettere: di fatto, la causalità muove dagli indicatori verso il concetto e un cambiamento nella scelta degli indicatori o nella definizione delle dimensioni modifica contestualmente la definizione stessa di «qualità dello sviluppo». Il concetto si trova quindi vincolato alla disponibilità di dati. Nonostante l'informazione statistica per le regioni italiane sia tutto sommato ampia, la necessità di includere specifici indicatori non disponibili è emersa spesso. Ad esempio, non si sono potuti includere nel set di indicatori elementi ritenuti importanti per la definizione della qualità dello sviluppo, come l'accessibilità all'edilizia popolare o la quota di spesa militare sul totale della ricerca e sviluppo.

La consultazione rivolta alla selezione sia delle dimensioni sia dei singoli indicatori del Quars è articolata in tre fasi. La prima fase, dedicata specificamente alla definizione delle dimensioni, ha coinvolto i rappresentanti delle organizzazioni aderenti, i ricercatori della campagna

e alcuni esperti di indicatori e docenti universitari appartenenti all'*entourage* scientifico di Sbilanciamoci! Durante questa prima fase è emerso l'obiettivo di formulare un indice composito che potesse avere un forte impatto mediatico ed essere, al contempo, uno strumento utile per i policy-maker delle regioni italiane. Anche per questo motivo si è scelto di privilegiare l'utilizzo di indicatori relativi a fenomeni sui quali l'azione pubblica fosse in grado di intervenire direttamente, rafforzando pertanto sia l'aspetto di monitoraggio delle politiche sia quello di stimolo per le amministrazioni. La seconda fase è stata condotta attraverso una serie di riunioni più ristrette con i rappresentanti delle organizzazioni che seguono i temi specifici, finalizzate a definire gli indicatori attraverso cui descrivere ciascuna delle dimensioni. I ricercatori della campagna hanno così realizzato una lista di oltre 200 indicatori disponibili a livello regionale, tra cui le organizzazioni, in base alle rispettive competenze specifiche, sono state chiamate a selezionare i più rilevanti oppure a proporne di alternativi, non inclusi nella lista iniziale. La selezione degli indicatori si è basata non solo sulla rilevanza degli stessi nel descrivere i fenomeni, ma anche sull'esigenza di garantire un equilibrio tra i diversi aspetti in modo da evitare la definizione di pesi al momento di dover aggregare gli indicatori in un indice sintetico.

Nella terza fase, relativa alla finalizzazione del processo, è stato chiesto alle organizzazioni aderenti a Sbilanciamoci! e agli esperti coinvolti di valutare la struttura complessiva del Quars, cercando di raggiungere un equilibrio complessivo dell'intero sistema di indicatori che compongono le sette dimensioni. Gli indicatori sono stati conseguentemente aggregati in sette indici sintetici dimensionali, a loro volta aggregati in modo tale da definire il Quars. In particolare, l'aggregazione avviene attraverso un normalizzazione[2] dei dati (Nardo e al., 2005) di cui viene fatta una media semplice per costruire i sette indici dimensionali, la cui media semplice costituisce appunto il Quars. La fase finale è quella in cui viene maggiormente valorizzato l'approccio deliberativo del processo di costruzione del set di indicatori dal momento

[2] A ciascun a valore di ciascun indicatore è stata applicata una trasformazione del tipo:

$$z_{i,j} = \frac{x_{i,j} - \mu_j}{\sigma_j}$$

dove: $x_{i,j}$ è il dato della regione $i$ relativo alla variabile $j$ , $\mu_j$ è la media tra i valori di tutte le regioni per la variabile $j$, $\sigma_j$ è la deviazione standard della distribuzione della variabile $j$. $Z_{i,j}$è il dato standardizzato della regione $i$ relativo alla variabile $j$.

che, per poter raggiungere la composizione definitiva, è necessario trovare un consenso sulla limitazione del numero di quelli utilizzati per i diversi temi rispetto alla disponibilità effettiva, affrontando i *trade-off* e le diverse possibili aggregazioni degli indicatori in poche dimensioni. Questo processo, attivato tra le numerose organizzazioni aderenti a Sbilanciamoci!, ha portato alla costruzione di un indice che ha rapidamente ottenuto un ampio riconoscimento da parte della società civile italiana e, anche se in misura minore, della politica istituzionale: proprio in virtù di questo riconoscimento, infatti, il Quars è stato inserito nel novero degli indicatori utilizzati all'interno del Documento di programmazione economica e finanziaria regionale (Dpefr) del Lazio e della Toscana.

### *4.2 Australia*

L'iniziativa del Map è stata presa nel 2002 dall'*Australian bureau of statistics* (Abs), che si è avvalso di un gruppo ristretto di esperti provenienti dalla società civile, dal governo, dall'accademia e dalla rete interna dei *National statistical centers* (Nsc) – ve ne è uno per ciascuna area tematica di cui si occupa l'Abs – che hanno il compito istituzionale di consultare periodicamente e costantemente gli utilizzatori su misure e priorità. Il processo si è articolato in una serie di consultazioni online aperte ai cittadini e in un ciclo di seminari tenuti in ogni capitale degli Stati confederati. Per il 2011 è in programma Map 2.0, una nuova fase di consultazione sempre basata sul network di utilizzatori coinvolti nei Nsc e sul gruppo ristretto di esperti, ma che si rivolgerà anche a imprenditori, professionisti e comunità locali nel tentativo di ottenere una maggiore rappresentatività della società australiana. A questo, inoltre, si aggiunge l'istituzione di alcuni working group incaricati di occuparsi di quattro aree tematiche specifiche: progresso economico, sociale, ambientale e governance. Al fine di coinvolgere efficacemente i singoli cittadini, è attualmente allo studio un programma di consultazione che preveda un uso intensivo di social network, blog e sondaggi online.

### *4.3 Lussemburgo*

In Lussemburgo è attualmente in corso una consultazione nazionale costruita attorno al Consiglio economico e sociale (Esc) – un'istituzione analoga al Cnel italiano, che include rappresentanti degli im-

prenditori, dei lavoratori e della società civile – e al Consiglio superiore per lo sviluppo sostenibile (Scsd), un organo che ricalca nella sua struttura rappresentativa l'Esc, ma con un numero minore di membri e con l'obiettivo specifico di affrontare i temi legati allo sviluppo sostenibile. Queste due istituzioni hanno formato un comitato congiunto, supportato da un gruppo tecnico, e un gruppo di lavoro ristretto incaricato di selezionare gli indicatori, al cui interno sono stati coinvolti anche degli esperti nominati dal governo lussemburghese. Una discussione più vasta sugli indicatori in via di realizzazione è stata lanciata attraverso l'organizzazione di due conferenze pubbliche di presentazione del progetto e di tre workshop di una giornata centrati, rispettivamente, sulle tre parti del Rapporto Stiglitz: economia e contabilità nazionale, qualità della vita, sostenibilità ambientale. A questa fase hanno partecipato un centinaio di rappresentanti della società civile.

### *4.4 Stati Uniti*

Gli Stati Uniti possono vantare una lunga tradizione nell'elaborazione di *community indicators*, cioè di set di indicatori che abbiano l'obiettivo di indirizzare le politiche locali e che siano il frutto di processi partecipativi all'interno delle stesse comunità locali. In particolare, dal 2003 ha avuto inizio, a livello nazionale, un programma lanciato dall'ufficio del Congresso dedicato al monitoraggio dell'azione di governo, il *Government accountability office* (Gao), in partenariato con l'Accademia nazionale delle scienze (Nas), per la costruzione di un sistema nazionale di indicatori chiave, il *Key national indicator system* (Knis) (Gao, 2003). Il Gao ha stabilito che l'intero processo di realizzazione di un sistema condiviso di indicatori debba essere coordinato da una struttura privata, indipendente dal governo e dalla politica, in grado di rivolgersi a diversi settori e livelli della società. Nel 2007, è stata pertanto fondata *State of the Usa*, con lo scopo di individuare i temi rilevanti da monitorare, raccogliere l'informazione statistica disponibile – senza però fissare obiettivi per la politica – e divulgare pubblicamente l'informazione raccolta, rendendola di facile comprensione ed evitando di fornire interpretazioni di parte. *State of the Usa* è oggi un'organizzazione composta da una rete di 37 consiglieri di diversa provenienza sotto il profilo della specializzazione professionale e della competenza tematica, in modo tale da assicurare le necessarie diversità geografiche, politiche e demografiche. La consultazione pubblica è resa possibile

dal sito web, attraverso cui i cittadini possono fornire opinioni, critiche e suggerimenti. Ad essa si aggiunge una commissione bipartisan del Congresso statunitense, incaricata di catalizzare l'informazione raccolta.

*4.5 Canada*

Il Ciw è stato realizzato su iniziativa dell'*Atkinson charitable foudation* (Acf) attraverso un processo di consultazione, articolato in diverse fasi distribuite nell'arco di alcuni anni, che ha coinvolto complessivamente oltre 800 persone. Innanzitutto, la consultazione di 346 partecipanti suddivisi in 40 diversi gruppi tematici e dislocati su tutto il territorio nazionale ha permesso di ricavare un prototipo di set di indicatori. Questo prototipo è stato sottoposto successivamente al vaglio critico di esperti e *stakeholders* selezionati nelle fila dell'accademia, della società civile e dello stesso governo. Nel 2004, ha avuto luogo una conferenza nazionale che ha riunito 60 esperti e addetti ai lavori con l'obiettivo di selezionare, a partire dal prototipo criticamente discusso e approvato nella precedente fase consultiva, le dimensioni che hanno poi costituito la base stessa del Ciw. Tra il 2005 e il 2006, sono stati istituiti 19 focus group – che hanno visto la partecipazione di 250 persone appartenenti a 14 diverse comunità territoriali – con rappresentanti del governo, delle imprese, dei media e delle Ong locali e nazionali e, contestualmente, sono state realizzate interviste a 14 opinion leader. In questo modo, è stato possibile valutare in modo approfondito i concetti chiave del Ciw, coinvolgendo al contempo una serie di importanti *stakeholders* e una rappresentanza rilevante dei potenziali utilizzatori. Una volta completato il lavoro di compilazione del Ciw, quest'ultimo è stato inviato ad alcuni *peer review* esterni. Nel 2009, a distanza di cinque anni dall'inizio del processo di consultazione, è stato finalmente lanciato il *Canadian index of wellbeing* (Institute of wellbeing, 2009).

## *4.6 L'impatto sulla politica*

Le iniziative illustrate nel corso di questa breve rassegna sono accomunate dal tentativo di elaborare un set di indicatori di progresso che possa guidare le politiche nazionali, coinvolgendo le diverse componenti della società e affiancando le competenze tecniche e accademi-

che con le specializzazioni, le conoscenze e le analisi espresse dalla società civile. Tuttavia, i meccanismi approntati affinché l'utilizzo degli indicatori selezionati sia legittimo e vincolante per il decisore politico sono diversi tra loro. Mentre nel caso australiano la costruzione del set è stato promossa e gestita interamente dall'Istituto nazionale di statistica, che ha cercato di dare legittimità al processo attraverso la consultazione online della cittadinanza e la costituzione di un gruppo di esperti, senza però prevedere alcun legame formale con le istituzioni, in Lussemburgo, la legittimità del processo consultivo viene garantita da un organo istituzionale che prevede al proprio interno la rappresentanza delle parti sociali. Occorre sottolineare il fatto che al Consiglio economico e sociale da cui parte l'iniziativa, si affianca il pubblico dibattito, in modo tale da coinvolgere tutti gli attori della società civile, privi di un ruolo istituzionale, ma potenzialmente interessati alla partecipazione nel processo deliberativo. Anche il processo statunitense è centrato sul legame tra una componente istituzionale – nello specifico, si tratta di una commissione parlamentare – e una struttura espressa dalla società civile – *State of the Usa*. In questo caso la componente istituzionale proviene dal Parlamento, quindi afferisce direttamente al potere legislativo, rappresentando un legame ben più forte con la politica. Infine, nel caso canadese l'impatto sulla politica dovrebbe essere garantito da un processo deliberativo lungo, inclusivo e articolato, capace di infondere piena legittimità al set di indicatori realizzato, il *Canadian index of well-being*.

Il caso del Quars rappresenta invece l'unica esperienza – fondata esclusivamente sulla partecipazione della società civile e sul sostegno di un ristretto gruppo di esperti – di costruzione di indicatori di benessere attraverso un processo deliberativo portata avanti in Italia. La legittimazione da parte di un ampio settore della società civile italiana ha però permesso, come si è visto, un riconoscimento formale da parte della politica istituzionale. In nessuno dei casi che sono stati descritti, tuttavia, si è raggiunto un legame sia formale sia sostanziale tra la costruzione deliberativa degli indicatori e i processi di programmazione economico-finanziaria. Questo è stato conseguito, ad oggi, soltanto in casi ed esperienze sub-nazionali come *Tasmania together*, un piano in cui gruppi di *community leaders* stabiliscono i principali obiettivi sociali, economici e ambientali e uno speciale *board* ha il compito di riferire in Parlamento sul progresso del piano stesso, vincolando budget e politiche ai risultati ottenuti dagli indicatori (Hall e al., 2005). Un altro esempio in questo senso è rappresentato dal caso colombiano di

*Bogotà como vamos*[3], in cui le priorità espresse dagli indicatori selezionati attraverso lo svolgimento di centinaia di assemblee cittadine entrano a far parte, come obiettivi da perseguire, nei programmi elettorali dei diversi candidati alla carica di sindaco di Bogotà.

## *5. Conclusioni*

Come abbiamo visto, una delle caratteristiche fondamentali di cui deve essere dotato un set di indicatori di progresso nazionale al fine di avere un impatto sulle decisioni politiche è la sua legittimità. Di fronte alla difficoltà da parte delle istituzioni democratiche di dar voce e di rappresentare adeguatamente le istanze e le conoscenze di una società sempre più complessa e in continua evoluzione, appare essenziale coinvolgere gli attori della società civile all'interno di processi deliberativi volti alla definizione delle priorità e delle scelte pubbliche. Tutto ciò vale, naturalmente, anche nel caso specifico su cui ci siamo concentrati in questo articolo, cioè la costruzione di un sistema di obiettivi di progresso comuni che possa essere sintetizzato attraverso un indicatore statistico. In questo senso, è un fatto rilevante che in tutto il mondo si stiano rapidamente diffondendo le iniziative e le buone pratiche rivolte alla costruzione di set di indicatori di progresso proprio sulla base di processi deliberativi che prevedano la partecipazione e il coinvolgimento degli attori della società civile. Ciò che ancora manca, tuttavia, è lo sviluppo di strumenti di *enforcement* e di *accountability* necessari per vincolare le scelte politiche, in particolare quelle di politica economica e quindi di bilancio, alla performance degli indicatori stessi.

## *Riferimenti bibliografici*

Arena G., 2008, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari.

Atkisson A. e al. (a cura di), 1997, *The Community Indicators Handbook. Measuring Progress toward Healthy and Sustainable Communities*, Redefining Progress, San Francisco.

[3] Si veda a tal proposito, www.bogotacomovamos.org.

Benhabib S., 1996, *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*, in S. Benhabib (a cura di), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, Princeton, pp. 67-94.
Beck U., 2000, *La società del rischio*, Carocci, Roma.
Bobbio L., 2002, *Le arene deliberative*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», n. 3, pp. 5-29.
Bohman J., 1996, *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*, The Mit Press, Cambridge, Ma.
Bohman J. e Rehg W. (a cura di), 1997, *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, The Mit Press, Cambridge, Ma.
Chambers S. e Kymlicka W. (a cura di), 2002, *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton University Press, Princeton.
Cohen J. e Arato A., 1992, *Civil Society and Political Theory*, The Mit Press, Cambridge, Ma.
Cohen J. e Rogers J., 1995, *Secondary Associations and Democratic Governance*, in Wright E.O. (a cura di), *Associations and Democracy*, The Real Utopias Project, volume I, Verso, Londra, pp. 7-98.
Donolo C. (a cura di), 2006, *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
Dryzek J., 2000, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford.
Edwards M., 2004, *Civil Society*, Polity Press, Cambridge.
Elster J. (a cura di), 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
Fraser N., 1992, *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*, in Calhoun C. (a cura di), *Habermas and the Public Sphere*, The Mit Press, Cambridge, Ma, pp. 109-142.
Fung A., 2003, *Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities*, «Annual Review of Sociology», vol. 29, pp. 515-539.
Gadrey J. e Jany-Catrice F., 2005, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, Editions La Découverte, Parigi.
Gao - Government accountability office, 2003, *Key National Indicators: Assessing the Nation's Position and Progress*, Gao-03-672Sp, disponibile alla pagina web: http://www.gao.gov/new.items/d03672sp.pdf.
Gastil J. e Levine P. (a cura di), 2005, *The Deliberative Democracy Handbook*, Jossey-Bass, San Francisco.
Giovannini E., 2009, *Bringing Statistics to Citizens: A «must» to Build Democracy in the XXI Century*, in Segone M. (a cura di), 2009, *Country-Led Monitoring and Evaluation Systems. Better Evidence, Better Policies, Better Development Results*, Unicef.
Goossens Y., 2007, *Alternative Progress Indicators to Gross Domestic Product (GDP) as a Means towards Sustainable Development*, European Parliament, Study Ip/A/Envi/St/2007-10.

Habermas J., 1985, *Etica del discorso*, Laterza, Roma-Bari.

Habermas J., 1986, *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna.

Habermas J., 2001a, *Sovranità popolare come procedura. Un concetto normativo di sfera pubblica*, in *Morale, Diritto, Politica*, Edizioni di Comunità, Torino, pp. 81-103.

Habermas J., 2001b, *Prefazione alla nuova edizione*, in *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, pp. vii-xliii.

Hall J., Carswell C., Jones R. e Yencken D., 2005, *Collaborating with Civil Society: Reflections from Australia*, in Aa.Vv., *Statistics, Knowledge and Policy. Key Indicators to Inform Decision Making*, Oecd, Parigi.

Hardy P. e Zdan T., 1997, *Principles in Practice*, The International Institute for Sustainable Development, Winnipeg (Canada).

Innes J., 1990, *Knowledge and Public Policy: The Search for Meaningful Indicators*, 2a ed., Transaction Publishers, New Brunswick e Londra.

Institute of Wellbeing, 2009, *How are Canadians Really Doing?*, Institute of Wellbeing, Canada.

Manin B., 1987, *On Legitimacy and Political Deliberation*, «Political Theory», vol. 15, n. 3, pp. 338-368.

Marcon G., 2004, *Le utopie del ben fare. Percorsi della solidarietà: dal mutualismo al terzo settore ai movimenti*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli.

Marcon G., 2005, *Come fare politica senza entrare in un partito*, Feltrinelli, Milano.

Meadows D., 1998, *Indicators and Information Systems for Sustainable Development: A Report to the Balaton Group*, The Sustainability Institute, disponibile al sito web: www.sustainer.org/pubs/Indicators&Information.pdf.

Michalos A.C., Sharpe A. e Muhajarine N., 2010, *An Approach to the Canadian Index of Well-Being*, Canadian Index of WellBeing, University of Waterloo, Canada.

Nardo M., Saisana M., Saltelli A., Tarantola S., Hoffman A. e Giovannini E., 2005, *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, Oecd Statistics Working Papers STD/ DOC(2005)3.

Nordhaus W.D. e Tobin J., 1972, *Is Economic Growth Obsolete?*, in *Economic Research: Retrospect and Prospect*, vol. 5: *Economic Growth*, pp. 1-80, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Ma.

Norris P. (a cura di), 1999, *Critical Citizens: Global Support For Democratic Governance*, Oxford University Press, Oxford.

Nussbaum M., 2001, *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Il Mulino, Bologna.

Osberg L. e Sharpe A., 2002, *An Index of Economic Well-Being for Selected OECD Countries*, «Review of Income and Wealth», series 48, n. 3.

Passerin d'Entrevès M. (a cura di), 2002, *Democracy as Public Deliberation*, Manchester University Press, Manchester.

Pencheon D., 2008, *The Good Indicators Guide: Understanding How to Use and Choose Indicators*, disponibile al sito web dell'Uk National Health Service Institute for Innovation and Improvement: www.institute.nhs.uk.

Pharr S. e Putnam R. (a cura di), 2000, *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton.

Pianta M., 2001, *Globalizzazione dal basso. Economia mondiale e movimenti sociali*, Manifestolibri, Roma.

Putnam R.D., 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York.

Redefining Progress, 2004, *The Genuine Progress Indicator 1950-2002 (2004 update)*, disponibile al sito web: www.redefinigprogress.org.

Saward M. (a cura di), 2000, *Democratic Innovation. Deliberation, Representation and Association*, Routledge/Ecpr Studies in European Political Science, Londra e New York.

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.

Sbilanciamoci!, 2006, *Come si vive in Italia? Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo (QUARS) - 2006*, disponibile sul sito: www.sbilanciamoci.org.

Segre E., Rondinella T. e Mascherini M., 2010, *Well-Being in Italian Regions. Measures, Civil Society Consultation and Evidence*, in *Social Indicators Research,* Doi 10.1007/s11205-010-9722-4, disponibile alla pagina web: http://www.springerlink.com/content/7u4481531804k6x3/fulltext.pdf.

Sen A., 1982, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlements and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford.

Sen A., 2000, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.

Stiglitz J., Sen A. e Fitoussi J., 2008, *Survey on Existing Approaches to Measuring Socioeconomic Progress*, Issue Paper 25/07/08-1, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, disponibile al sito web: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

Stiglitz J., Sen A. e Fitoussi J., 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponibile al sito web: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

Valentin A. e Spangerberg J., 2000, *A Guide to Community Sustainability Indicators*, «Environmental Impact Assessment Review», vol. 20, pp. 381-392.

Van den Berghe W., 1998, *Indicators in Perspective: the use of quality indicators in vocational education and training*, European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop), disponibile al sito web: www.cedefop.europa.eu.

Walzer M., 2003, *A Better Vision: The Idea of Civil Society*, in Hodgkinson V. e Foley M. (a cura di), *The Civil Society Reader*, Tufts University/University Press of New England, Hanover e Londra, pp. 306-321.

Wright E.O. (a cura di), 1995, *Associations and Democracy*, The Real Utopias Project, volume I, Verso, Londra.

# Esperienze

# Dalla misurazione del ben-essere alla valutazione di genere delle politiche pubbliche secondo l'approccio delle capacità

**Tindara Addabbo, Francesca Corrado, Antonella Picchio**

RPS

*Negli ultimi decenni il ben-essere, inteso come insieme di capacità di fare e di essere di individui collocati in contesti storici e sociali dati, è stato proposto da Amartya Sen quale centro di un nuovo paradigma analitico. Nell'ambito di questo approccio si è aperto un dibattito sulla lista delle capacità che compongono uno stato di benessere. All'interno della discussione si colloca anche la domanda al centro del saggio: qual è il ruolo delle politiche pubbliche nello sviluppo di tali dimensioni e quali le diseguaglianze di genere nel loro impatto? Nell'articolo, che si basa sulla lunga esperienza di studio sul tema delle stesse autrici, si delineano le metodologie seguite nella sperimentazione dei bilanci di genere in approccio ben-essere, introdotta per la prima volta in Emilia-Romagna, e condotta poi in Italia a vari livelli di governo locale, da quello regionale a quello provinciale e comunale.*

## *1. Pil, lavoro non pagato e ben-essere di donne e uomini*

Da alcuni decenni si discute sull'adeguatezza del Pil come indicatore di progresso di un paese. Già nel 1976 Scitovsky aveva messo in discussione l'esistenza di una correlazione diretta tra aumento del reddito e aumento della soddisfazione rispetto alla propria vita (Scitovsky, 1992). Negli anni '80, Amartya Sen apre una riflessione critica sulla relazione tra mezzi e fini che riconduce il senso dell'attività e dell'analisi economica non alla produzione e al possesso di beni quanto all'effettivo esercizio di una molteplicità di capacità umane di valore e alla libertà individuale di comporre la propria vita in uno spazio multidimensionale. In questo approccio si assume un individuo socializzato e socializzante, collocato in una rete di relazioni sentimentali e responsabili in cui interagisce con gli altri e con il bene pubblico. Sen, sulla base di un umanesimo classico, critica innanzitutto il concetto di benessere come utilità di una lista di beni, definita sulla base di preferenze individuali autoreferenziali e aggregabile, per som-

matoria, in utilità sociale (Sen, 1985; 1987). A questa critica teorica si rifanno i *Rapporti sullo sviluppo umano* che, ad iniziare dal 1990, vengono pubblicati annualmente dall'Undp (*United nations development programme*), nei quali si utilizzano degli indici sintetici per catturare direttamente alcune dimensioni del vivere che compongono la qualità dello sviluppo umano: essere effettivamente istruiti, sani e autonomi sul piano materiale. In questa prospettiva di analisi empirica e teorica, gli esperti del *Human development report office* prestano anche un'attenzione particolare alle diseguaglianze di genere, utilizzando per un indice di sviluppo umano di genere gli indicatori di salute, istruzione e accesso al reddito, base dell'indice di sviluppo umano e introducendo un indice di *empowerment* delle donne. Il *Rapporto* del 1995, uscito in concomitanza con la IV Conferenza delle Nazioni unite sulle donne, pone inoltre in grande risalto il lavoro non pagato, domestico e di cura, svolto nei nuclei familiari. Questo lavoro, totalmente invisibile nel Pil, ammonta ad un totale di lavoro non pagato leggermente maggiore, a livello internazionale – sia di paesi sviluppati che di paesi in via di sviluppo – del totale del lavoro pagato (Undp, 1995). Si tratta, quindi, di un'enorme massa di lavoro, distribuita in modo molto ineguale tra donne e uomini, che costituisce la componente fondamentale e nascosta del lavoro di riproduzione sociale, essenziale al mantenimento delle condizioni normali di sostenibilità dei processi di vita e di lavoro di donne e uomini in carne ed ossa. Per cogliere la rilevanza di questo lavoro in riferimento allo sviluppo, umano ed economico, è necessario, da un lato, misurarlo e, dall'altro, coglierne le peculiarità qualitative, date dai forti contenuti relazionali ed etici, per collocarlo in un quadro analitico adeguato che riporti i processi di vita reali e la loro qualità all'interno e al centro dell'analisi economica, come condizione di sostenibilità e come normalità strutturale del processo che mette in grado di lavorare, vivere e convivere. L'estensione del reddito a comprendere il lavoro non pagato è il nodo fondamentale della macroeconomia femminista (Elson, 1998; Boserup, 1970; Picchio, 1992; 2003).

La critica al Pil si pone ormai come un movimento internazionale e variegato che usa diversi approcci e definizioni di benessere. Ad esempio alcuni ricercatori si concentrano, mantenendosi in un ambito neoclassico, sulla felicità come ottimizzazione di scelte in un ordine di preferenze in cui si inseriscono anche beni relazionali (Bruni, 2006). Altri, seguendo Sen invece, sfuggono da percezioni soggettive e valutazioni psicologiche individualistiche per concentrarsi su dati di fatto e sull'esercizio effettivo di un insieme di capacità, tra le quali l'au-

tonomia e la libertà giocano un ruolo essenziale. In questo dibattito si è aggiunto recentemente il Rapporto commissionato da Sarkozy a Stiglitz, Sen e Fitoussi. L'idea di questo rapporto nasce da un dibattito sugli indicatori sociali iniziato in sede Ocse. Il Rapporto Sarkozy, al quale hanno partecipato molti ricercatori/trici internazionali, pone la questione della qualità delle condizioni di vita in un contesto macro in cui la famiglia, e le donne e gli uomini che la compongono, sono posti al centro della visione del sistema, come spazio essenziale per il benessere. Nel Rapporto, anche grazie al coinvolgimento di due note economiste femministe, Bina Agarwal e Nancy Folbre, probabilmente proposto da Sen, si inserisce tra le raccomandazioni finali anche la visibilità delle dimensioni non di mercato e, in particolare, delle attività non pagate realizzate all'interno del nucleo domestico in quanto fattore portante dello sviluppo delle capacità individuali (Giovannini, 2010, p. 8).

## *2.* Gender auditing *dei bilanci e delle politiche pubbliche*

La visione estesa del sistema economico, attenta alle effettive condizioni di vita e alla loro qualità, costituisce la base teorica su cui costruiamo la struttura e l'analisi dei bilanci di genere, usando una doppia chiave costituita dalla ormai consolidata prassi dei bilanci di genere miranti a individuare le diseguaglianze di genere sulla base di indicatori del gap tra maschi e femmine e l'individuazione di uno spazio multidimensionale di un insieme di funzionamenti effettivi, non alternativi, interattivi e liberamente scelti.

L'analisi di genere dei bilanci pubblici, iniziata negli anni ottanta, ha posto l'attenzione sul diverso impatto che i bilanci e le politiche pubbliche hanno su uomini e donne, un'attenzione che si fonda sulle differenze e diseguaglianze di genere esistenti nei comportamenti, nelle condizioni sociali e, quindi, nella reazione alle politiche e nell'accesso alle risorse. Tali differenze sono state sottolineate in diversi campi dell'analisi economica (si consideri ad esempio la diversità di comportamenti di offerta di lavoro di uomini e donne, o l'ineguale distribuzione del tempo di lavoro, pagato e non pagato, fra uomini e donne): è difficile quindi sostenere che una politica che non consideri tali differenze nel suo disegno sia in grado di essere neutrale nella sua applicazione e nei risultati.

Le motivazioni del *gender auditing* presenti in letteratura si incentrano

sia su questioni di equità che su questioni di efficienza (Himmelweit, 2002). Si può ad esempio scoprire, analizzando la distribuzione delle spese, che il governo investe di più in settori a maggiore presenza maschile (Sharp, 2000), e si può dimostrare che il trascurare le differenze di genere può condurre a risultati non desiderati delle politiche pubbliche e che l'applicazione del *gender auditing* può consentire di aumentarne l'efficienza (Addabbo e Baldini, 2003).

Un effetto «collaterale» del *gender auditing* è spesso il porre in evidenza l'esistenza di lacune statistiche rispetto alla disaggregazione in base al sesso (Addabbo, 2003). Le lacune possono riguardare la mancanza di dati disaggregati per maschi e femmine nelle informazioni esistenti o l'opacità statistica di dimensioni molto importanti per le donne come, ad esempio, il lavoro non pagato che con la sua diversa distribuzione di genere determina i diversi comportamenti di donne e uomini sul piano pubblico e che, se ignorato, distorce gli effetti di genere delle politiche pubbliche e la loro efficacia.

Attraverso il *gender auditing* si può migliorare, inoltre, la trasparenza dei documenti di bilancio e consentire la partecipazione attiva di diversi soggetti (come rappresentanti politici ed enti pubblici, a vari livelli e società civile) nella comprensione delle implicazioni delle decisioni di bilancio. La pratica del *gender auditing* può anche condurre al cambiamento della sequenza temporale di sottomissione del budget consentendo in tal modo una maggiore partecipazione della società civile e delle diverse parti.

Fra gli strumenti utilizzati nelle applicazioni analizzate vi è l'analisi di bilancio con un'analisi della distribuzione delle spese e delle entrate in base all'impatto di genere. A questo proposito, dal lato della spesa è stato proposto (Sharp, 2000) di classificare le voci di spesa in tre categorie: spese destinate direttamente a donne e a uomini (ad esempio per le madri sole, o per la salute delle donne); spese destinate al raggiungimento dell'obiettivo di pari opportunità nell'ente pubblico e tra gli occupati (in questa categoria possono rientrare ad esempio le spese sostenute per corsi di formazione volti a raggiungere l'obiettivo di un riequilibrio nell'accesso delle donne a posizioni dirigenziali) e spese che hanno un rilevante indiretto impatto di genere. Si è calcolato che in media, nei bilanci analizzati in letteratura, le spese non rientranti nelle prime due categorie rappresentano più del 95% del totale delle spese di bilancio ed è appunto su queste che si può procedere all'analisi dell'impatto di genere in via indiretta.

L'applicazione delle tecniche di *gender auditing* in Italia si è affermata

solo a partire dal 2000. Un importante momento di incontro fra chi aveva già sperimentato la pratica del *gender auditing* in altri paesi e i ricercatori e amministratori e funzionari pubblici interessati alla sua sperimentazione avviene a Roma nel settembre del 2000 durante il convegno *«Gender auditing of Governments budgets»* promosso dal Dipartimento per le Pari opportunità e dalla Commissione nazionale per la Parità e le pari opportunità tra uomo e donna, Presidenza del Consiglio dei ministri. L'esigenza della costruzione di una rete di sensibilizzazione e collaborazione tra vari soggetti ha continuato a svilupparsi anche in altre occasioni seminariali, contribuendo a diffondere l'interesse verso il *gender auditing* dei bilanci pubblici.
L'Italia si caratterizza per una spiccata localizzazione delle esperienze di *gender auditing*: sono infatti presenti applicazioni delle tecniche di *gender auditing* a livello regionale, provinciale e comunale e, con riferimento alla valutazione delle politiche cofinanziate dal Fondo sociale europeo, è anche stata effettuata un'analisi comparata a livello di tre province (Genova, Modena e Siena) (Murtas, 2007). Recentemente, in attuazione della legge 15/2009, è stata recepita dal decreto legislativo 150/2009 la necessità di produrre un bilancio di genere contestualmente alla Relazione sulla performance.

## *3.* Well-being and gender budgets

La critica al Pil secondo l'approccio seniano delle capacità apre interessanti prospettive per l'analisi dei bilanci di genere e delle diseguaglianze tra donne e uomini perché pone su di un diverso piano la domanda «eguali in che cosa?». In realtà, nello spazio multidimensionale del ben-essere, in cui si qualifica la vita, si può analizzare con più efficacia l'impatto delle politiche pubbliche per la logica di integrazione insita nell'interazione delle diverse capacità a comporre le vite individuali, logica che si contrappone alle divisioni amministrative e al conflitto competitivo sulle risorse da distribuire. In questa prospettiva, quindi, l'integrazione diventa una necessità metodologica *ex ante* non una correzione *ex post* di scelte pubbliche che non tengono conto in partenza della complessità delle vite e delle differenze, non solo di genere, dei destinatari delle politiche.
Come si è detto, il nostro approccio ai bilanci di genere utilizza una doppia chiave metodologica e colloca l'equità di genere nello spazio composito del ben-essere. La nuova metodologia presentata in Ad-

dabbo, Lanzi e Picchio (2010) si è sviluppata in modo originale nel corso della prima esperienza di implementazione, a livello regionale, delle pratiche di *gender auditing* in Emilia-Romagna. Nell'approccio di *gender auditing* prescelto, il terreno di valutazione delle politiche pubbliche, riscontrabili nella loro rendicontazione, è direttamente il benessere di coloro, uomini e donne, che risiedono nel territorio amministrato dall'ente sottoposto ad *auditing*. Il ben-essere inteso, seguendo la definizione proposta da Sen e dalla filosofa Martha Nussbaum (Sen, 1993; Nussbaum e Sen, 1993), come insieme di capacità di essere e di fare di individui collocati in precisi contesti, definiti dal tempo storico e dallo spazio geografico, viene quindi assunto come criterio di rendicontazione e come terreno di valutazione dei risultati. Si introduce così una maggiore coerenza tra il quadro economico di rendicontazione e i fini dell'intervento pubblico. La differenza fra un approccio alla qualità della vita basato sull'analisi dei mezzi, risorse monetarie comprese, e uno direttamente focalizzato sul fare e sull'essere delle persone sta nella diversa attenzione data ai processi reali che mettono in condizione di fare e di essere individui diversi per biografie e posizione sociale. L'attenzione a processi di vita reale di soggetti specifici nella loro individualità e inseriti in reti di relazioni, personali e sociali, necessarie alla sostenibilità della loro vita e della comunità sociale in cui vivono, caratterizza il metodo, l'analisi e anche le misure scelte per valutare le politiche pubbliche.

In questo quadro, gli individui, donne e uomini, sono definiti non solo dalle loro capacità, vale a dire da ciò che sono in grado di fare, ma anche, e soprattutto, da ciò che effettivamente fanno nelle e delle loro vite, che sono, secondo Sen, sempre un esercizio di libertà, agita in uno spazio definito da risorse, vincoli, responsabilità e rapporti di forza. In quest'ottica, le istituzioni pubbliche sono tenute, in modo diverso e in reti di cooperazione, ad intervenire sul piano dei processi e delle condizioni che mettono le persone in grado di fare e di essere, ma non in quello delle scelte individuali di stile di vita, se non nei limiti in cui queste siano lesive dei diritti e del benessere di altri e altre.

Questo concetto di ben-essere, identificabile nel processo reale delle pratiche di «buon vivere», viene proposto e formulato riconoscendo alle donne di essere non solo un soggetto fondamentale di esperienza e conoscenza della condizione umana, in quanto storicamente responsabile della sostenibilità finale della riproduzione sociale della popolazione, ma anche un soggetto di libertà individuale, capace di decidere sulle proprie dimensioni di vita rispetto al proprio corpo e alle rela-

zioni; non solo quindi un mezzo di riproduzione sociale ma anche un soggetto legittimato ad agire anche per il proprio ben-essere e non condannato ad essere visto in un'ottica meramente strumentale al benessere degli altri. Ciò significa assumere una prospettiva metodologicamente femminista e vedere le donne come soggetto capace di individuare le condizioni politiche e sociali delle dimensioni personali, materiali e relazionali, della loro vita e di quella degli altri non chiuse in un mito maschile di infinita sacrificabilità femminile, data per natura. Non a caso Sen e Nussbaum sono metodologicamente femministi e attenti al movimento internazionale delle donne. Le analisi economiche tradizionali, assumendo un individuo astratto e neutro, senza corpo e contesto, rispondente ad una razionalità assiomatica e non pratica, sfuggono alla complessità dei processi di vita reali e proprio per questo si possono rifugiare in formalizzazioni deterministiche e meccaniche, esteticamente eleganti, ma mistificanti dal punto di vista della capacità di svelare aspetti generali e profondi della realtà e delle condizioni fondamentali della sua sostenibilità. In queste analisi, al massimo il problema del vivere e del convivere riemerge come problema specificamente femminile di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e non come dialettica profonda tra produzione di merci e riproduzione sociale di donne e uomini, in carne ed ossa e loro intero ciclo di vita.

Nei bilanci pubblici secondo l'approccio dello sviluppo umano e in una prospettiva di genere, l'attenzione si sposta dai mezzi e dalle funzioni amministrative al ben-essere di donne e uomini. In tal modo il quadro analitico della struttura del bilancio si focalizza direttamente sui fini specifici dell'azione pubblica cogliendo l'interazione fra benessere individuale e collettivo. La valutazione delle politiche e del loro impatto avviene sia con riferimento alle diverse dimensioni del benessere, tenendo conto delle ineguaglianze di genere, sia rispetto alle realizzazioni, oggettivamente osservabili, delle capacità individuali. In questo quadro analitico si evidenzia che l'ente pubblico è in grado di influire sia sulla conversione delle capacità individuali in funzionamenti effettivi che, a monte, sul processo di conversione dei mezzi in capacità individuali, vale a dire sia nella fase di garantire spazi di libertà individuale al disegno della propria vita che al processo di distribuzione di mezzi e di espansione di beni e servizi in effettive potenzialità individuali. L'elemento espansivo, come l'esperienza di cura delle donne evidenzia, sta nell'assunzione di responsabilità rispetto al ben-essere degli altri e non solo nell'efficienza allocativa delle risorse e

nel buon esercizio finanziario. La logistica dei mezzi, come nel caso della gestione del bilancio familiare, è una condizione di buona amministrazione, quindi un mezzo, ma non costituisce la realizzazione dei fini che richiede invece relazioni responsabili e «simpatia» verso l'altro come condizione del proprio benessere. Il riduzionismo economicista e finanziario rischia anzi di essere in conflitto con la realizzazione dei fini di sviluppo umano che richiedono una consapevolezza metodologica della complessità e delle differenze e uno stretto legame tra etica ed economia (Sen, 1987).

Nel fare i bilanci secondo l'approccio dello sviluppo umano, un primo problema si incontra nelle modalità di individuazione delle capacità che compongono lo spazio valutativo. Si può adottare una lista di capacità universali come suggerito da Nussbaum (2003) o piuttosto considerarle specifiche al contesto territoriale analizzato (Robeyns, 2003) o ancora cogliere la lista delle capacità rilevanti da un processo che coinvolge direttamente la comunità, il territorio oggetto di *auditing* (Corrado, 2010). In questo caso si inserisce uno spazio potenziale di partecipazione diretta da parte di coloro che risiedono nel territorio sulla qualità delle loro vite e sulla loro esperienza effettiva. Vi è poi un quarto metodo che caratterizza le prime applicazioni del *well-being gender budget* a enti locali in Italia (Addabbo, Badalassi, Corrado e Picchio, 2011; Addabbo, Lanzi e Picchio, 2010), ovvero l'emersione della lista delle capacità intrinseche all'ente che si sottopone ad *auditing* attraverso l'analisi delle funzioni che l'ente svolge – ad esempio, le responsabilità dei Comuni sono diverse da quelle delle Province e delle Regioni – e attraverso l'analisi delle norme statutarie e degli obiettivi delineati dall'ammi-nistrazione dello stesso ente nei bilanci di mandato e nelle relazioni che accompagnano il bilancio. Le radici di queste dimensioni si fondano nella storia di responsabilizzazione istituzionale sedimentata nelle relazioni sociali dell'ente con la popolazione del territorio e ai suoi mutamenti nel tempo. La lista, così ricavata, e discussa con gli amministratori, viene utilizzata come griglia per riclassificare le spese in termini di dimensioni del benessere, tenendo conto degli obiettivi delle politiche e quindi del loro senso e non solo dell'entità delle risorse allocate o delle etichette di costo, date sulla base di un'analisi economica che ha una concezione ristretta di cosa significa capitale e una confusione di fondo tra mezzi e fini e, in particolare, tra capitale umano (mezzo) e sviluppo umano (fine). Una valutazione delle politiche pubbliche sul piano del benessere induce anche ad una rilettura dell'apparato amministrativo sia in chiave di genere che di capacità stessa

dell'ente di fare e di definirsi in relazione ai cittadini/e e alle altre istituzioni, al fine di dare una rendicontazione non solo quantitativa delle spese ma anche qualitativa dei programmi e progetti. Ciò significa dare una chiave di riflessione sulle capacità stesse dell'Ente: programmare, formare, distribuire risorse, informare, educare, ecc.

Questa diversa forma di rendicontazione avviene attraverso due momenti fondamentali: l'analisi di contesto e la matrice delle capacità.

Una volta individuate una lista delle capacità rilevanti per un particolare/specifico territorio si procede ad un'*analisi del contesto* di quel territorio in una prospettiva di genere, cogliendo le differenze e le diseguaglianze esistenti sia nelle realizzazioni delle capacità che rispetto allo stesso sviluppo delle singole capacità.

La valutazione delle politiche pubbliche secondo l'approccio dello sviluppo umano è condotta, quindi, attraverso un'analisi dei programmi e dei progetti dell'ente e attraverso un'analisi quantitativa delle risorse ovvero una analisi dettagliata dei mezzi monetari per cogliere il peso delle risorse finanziarie a preventivo e per valutare le responsabilità e gli impegni presi pubblicamente in termini di adeguatezza o meno. Si riesce così a predisporre un quadro contabile che riflette il senso del denaro pubblico dato dagli obiettivi di benessere, il colore dato dalle differenze tra destinatari, ad esempio, il loro genere e gruppo sociale, e infine a pesare il denaro speso in termini di adeguatezza alle responsabilità assunte in sede politica: le parole non costano ma impegnano. Lo strumento utilizzato per cogliere il peso delle risorse finanziarie rispetto a ciascuna delle capacità rilevanti è la *matrice delle capacità* che diventa uno strumento di riflessione pubblica sul ben-essere, di trasparenza amministrativa e di *accountability* sociale.

La matrice delle capacità è una tabella a doppia entrata che incrocia l'asse delle capacità individuate con l'asse della struttura organizzativa dell'ente stesso. La matrice mette dunque in relazione l'ente pubblico territoriale con l'individuo e con la definizione del ben-essere, individuando l'impatto delle spese rispetto alle dimensioni di ben-essere di donne e uomini, visti nel loro contesto sociale. Le informazioni raccolte dai documenti programmatici e di bilancio e dall'analisi del quadro delle politiche vengono espresse nel linguaggio delle capacità, specificando, ad esempio, le responsabilità del centro di costo su specifici assi di benessere e valutando l'impatto differenziato su donne e uomini. La matrice è uno strumento che consente di portare alla luce potenziali connessioni tra capacità diverse di uno stesso individuo e,

per un effetto moltiplicativo, tra le capacità di un individuo e le capacità di altri individui. Il ben-essere individuale infatti ha ricadute sul ben-essere di altri individui (si pensi al legame madre-bambino; genitori anziani-figli, ecc.). L'ente pubblico si assume una responsabilità nei confronti di queste capacità, e attraverso la matrice si rende evidente lo spostamento dello sguardo dall'azione amministrativa alle vite, viste nella loro complessità e eterogeneità. Ciò costringe a vedere anche le azioni amministrative in un'ottica di integrazione cooperativa riferita all'obiettivo di composizione e armonizzazione delle dimensioni di vita: l'ente ha una responsabilità nella conciliazione non solo dei tempi di vita e di lavoro ma nella conciliazione di piani dimensionali eterogenei che insieme compongono e definiscono il ben-essere individuale e collettivo. Questa rappresentazione matriciale inoltre consente di cogliere l'interazione di più settori/dipartimenti sulle stesse dimensioni del ben-essere, individuando sinergie ma anche ponendo in evidenza contraddizioni nelle politiche condotte da diversi settori interni all'ente. Si sviluppa quindi una lettura dei bilanci pubblici che al centro dell'analisi della distribuzione delle risorse pone lo sviluppo umano e la qualità delle vite di donne e uomini in carne ed ossa.

Infine, si procede in via sperimentale con una attribuzione delle spese in una prospettiva di genere individuando, secondo la metodologia propria del *gender auditing* descritta nella Sezione 2 del presente lavoro, le spese dirette al genere femminile o all'obiettivo del raggiungimento delle pari opportunità e quelle non direttamente attribuibili ma rilevanti per il loro impatto di genere per ogni capacità.

L'approccio allo sviluppo umano è stato applicato all'analisi di genere dei bilanci di diversi enti pubblici in Italia, a diversi livelli amministrativi e territoriali. Questo approccio nato all'interno della prima sperimentazione avvenuta nel 2001 nella Regione Emilia-Romagna e con il coinvolgimento di Provincia e Comune di Modena è stato sistematizzato dal punto di vista metodologico in Addabbo, Lanzi, Picchio (2010) e applicato a livello regionale, provinciale e comunale in Italia. In particolare, sono stati analizzati utilizzando questa metodologia i bilanci delle Regioni Emilia-Romagna (Aa.Vv., 2003); Lazio (Addabbo, Corrado, Galaverni, La Rocca, Misiti, Picchio e Squillante, 2007), e Piemonte (Badalassi, 2007); delle Province di Modena (Addabbo, Maestroni, Picchio e Rovinalti, 2003; Dal Fiume, 2006), Bologna (Addabbo, Badalassi, Corrado, Ferrari e Picchio, 2007), e Roma (Consorzio Casa Internazionale delle Donne, 2009; Addabbo e Corrado,

2009); e il bilancio del Comune di Modena (Addabbo, Maestroni, Picchio e Rovinalti, 2003; Addabbo e Saltini, 2009).

## *4. Conclusioni*

Lo spostamento nella valutazione dello sviluppo di un paese dal Pil allo sviluppo umano richiede l'estensione a più dimensioni del benessere, rispetto alle quali si riscontrano profonde diseguaglianze di genere che aumentano il gap della diseguaglianza di genere per un effetto di composizione interattiva tra diverse capacità.

La focalizzazione diretta sulle dimensioni del ben-essere insita nei *well-being gender budgets* consente di valutare in modo integrato l'impatto delle politiche sulle vite di donne e uomini. È utile notare che la particolare attenzione data ai governi locali è dovuta non solo al fatto che sono stati questi ultimi ad attivare la sperimentazione sui bilanci di genere ma anche al fatto che il ben-essere, inteso come esercizio di effettivi processi di vita, è strettamente legato ad una dimensione locale perché le vite si svolgono in luoghi definiti da spazi delimitati dal fare e dalle relazioni di donne e uomini in carne ed ossa. In questa prospettiva, in cui la vita è intesa come processo materiale e sociale definito nello spazio e nel tempo, anche i luoghi domestici e di cura rientrano nella geografia dei territori[1].

Per concludere, è importante dire che la lettura dei bilanci nell'approccio sviluppo umano può essere uno strumento prezioso di partecipazione, come sperimentato presso l'Istituto scolastico Cattaneo di Modena nell'ambito del progetto «De-costruzione del bilancio scolastico» (Corrado, 2010), nel quale gli studenti hanno partecipato direttamente alla definizione del ben-essere e all'individuazione della lista delle dimensioni che lo compongono attivando una riflessione preziosa sul ruolo svolto dalle istituzioni nello sviluppo delle loro capacità e sulla divisione delle responsabilità.

Una volta che siano individuate le dimensioni di valore rilevanti per una buona vita attraverso una discussione pubblica sull'esperienza di vita di coloro che risiedono in un territorio specifico e in un ambito di governo locale dato, è possibile procedere con una lettura partecipata

[1] Sulle implicazioni di cui tenere conto per la definizione dello spazio urbano dei processi di vita effettivi, visti alla luce dell'esperienza quotidiana delle donne, si veda Linda Mc Dowell e al. (2006).

dell'impatto delle politiche e degli interventi attivati dalle diverse istituzioni sulla qualità della vita e ricostruire i processi di conversione dei mezzi in risultati effettivi, mettendo in luce la rete di relazioni responsabili e la «filiera» del ben-essere. In tal modo si possono cogliere inoltre le sinergie tra diversi soggetti, individuali e istituzionali, che contribuiscono a consolidare prassi di buona vita. Tale riflessione non può prescindere dalla piena visibilità del contributo in lavoro, non pagato, domestico e di cura delle donne e della loro soggettività, personale e politica, nel definire il senso della qualità della vita, delle condizioni della sua sostenibilità e dell'equità sociale, a partire da quella di genere. La riflessione pubblica sulla qualità della vita e le sue pratiche effettive potrebbe diventare una chiave di riflessione per discutere anche, in modo partecipato e democratico, su: quale sviluppo, quale democrazia e quale Stato?

## *Riferimenti bibliografici*


Aa.Vv., 2003, *Studio di fattibilità per la costruzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere*, Rapporto di Ricerca Finale, Bologna, gennaio.

Addabbo T., 2003, *Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche*, Materiali di discussione del Dipartimento di Economia politica, Università degli studi di Modena, 433.

Addabbo T. e Baldini M., 2003, *The Gender Impact of Workfare Policies in Italy and the Effect of Unpaid Work*, in Picchio A. (a cura di), *Unpaid Work and the Economy*, Routledge, Londra e New York, cap. 9.

Addabbo T. e Corrado F., 2009, *Una rilettura del bilancio provinciale in una prospettiva di genere e in un approccio sviluppo umano*, in Consorzio Casa internazionale delle donne (a cura di), *Studio Propedeutico al Bilancio di Genere della Provincia di Roma*, Ufficio delle consigliere di Parità della Provincia di Roma, ed. Capitale Lavoro, Roma, cap. 4.

Addabbo T. e Corrado F., 2008, *Una rilettura del bilancio provinciale in una prospettiva di genere e in un approccio sviluppo umano*, in *Studio propedeutico al bilancio di genere della Provincia di Roma*, Roma.

Addabbo T., e Saltini S., 2009, *Gender auditing del Bilancio del Comune di Modena secondo l'approccio dello sviluppo umano*, Rapporto di Ricerca, Comune di Modena, GenderCapp, disponibile alla pagina web: www.comune.modena.it/bilancio.

Addabbo T., Lanzi D. e Picchio A., 2010, *Gender Auditing in a Capability Approach*, «Journal of Human Development and Capabilities», vol. 11 (4), pp. 479-501.

Addabbo T., Badalassi G., Corrado F., Ferrari E. e Picchio A., 2007, *Amministrazione Provinciale di Bologna. Rendicontazione in chiave di benessere di donne e uomini*, Rapporto di ricerca.

Addabbo T., Badalassi G., Corrado F. e Picchio A., 2011, *Towards an Extended Social Reproduction Approach of Well-Being: Gender Budgets in Local Government in Italy*, in Degavre F., Eriksen J., Addis E. e de Villota P. (a cura di), *Institutions and Well-Being: A Gender Perspective*, Ashgate, Aldershot, Uk e Burlington, Vt (Usa).

Addabbo T., Corrado F., Galaverni M., La Rocca D., Misiti M., Picchio A. e Squillante D., 2007, *Bilancio di genere della Regione Lazio in un approccio sviluppo umano*, Rapporto di Ricerca, GenderCapp, Regione Lazio.

Addabbo T., Maestroni V., Picchio A. e Rovinalti Y., 2003, *Alcune riflessioni sulle interazioni fra bilanci pubblici della Provincia e del Comune di Modena e l'approccio dello sviluppo umano*, in Aa.Vv., *Studio di fattibilità per la costruzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere*, Rapporto di ricerca finale, Bologna, cap. 5, seconda parte, sezione II.

Addabbo T., Misiti M. e Picchio A., 2007, *Società*, in Regione Lazio, *Rapporto sulla società e sull'economia del Lazio*, Ediesse, Roma.

Badalassi G. (a cura di), 2007, *Bilancio di genere della regione Piemonte 2006*, Ires Piemonte, Regione Piemonte, Igf, Edit 3000, Torino.

Boserup E., 1970, *Women's Role in Economic Development*, Earthscan, Londra.

Bruni L., 2006, *Reciprocità. Dinamiche di cooperazione, economia e società civile*, Bruno Mondadori, Milano.

Consorzio Casa internazionale delle donne (a cura di), 2009, *Studio Propedeutico al Bilancio di Genere della Provincia di Roma*, Ufficio delle consigliere di Parità della Provincia di Roma, ed. Capitale Lavoro, Roma.

Corrado F., 2009 *Approfondire l'approccio benessere*, in Macchi S. e Catemario M.G. (a cura di), *Analisi di genere del bilancio regionale. Strumentario*, disponibile alla pagina web: http://www.casainternazionaledelledonne.org/pdf/Strumentario_manuale.pdf.

Corrado F., 2010, *De-costruzione del bilancio scolastico nell'approccio benessere. Che genere di bilancio?*, GenderCapp, working paper.

Dal Fiume M. (a cura di), 2006, *Oltre le pari opportunità verso lo sviluppo umano*, Angeli, Milano.

Elson D., 1998, *Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options*, «Journal of International Development», vol.10, pp. 929-941.

Giovannini E., 2010, *Statistica, progresso e democrazia*, *Al di là del Pil verso il benessere*, Spi-Cgil, Seminario nazionale, Roma, 21 ottobre, 5-10.

Himmelweit S., 2002, *Making Visible the Hidden Economy: The Case for Gender-Impact Analysis of Economic Policy*, «Feminist Economics», vol. 8 (1), pp. 49-70.

McDowell L., Ward K., Fagan C., Perrons D. e Ray K., 2006, *Connecting Time*

*and Space:The Significance of Transformations in Women's Work in the City*, «International Journal of Urban and Regional Research», vol. 30, pp. 141-58.

Murtas E. (a cura di), 2007, *Impiego delle risorse finanziarie in chiave di genere nelle politiche cofinanziate dal FSE. Le Province di Genova, Modena e Siena*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, Cz.

Nussbaum M., 2003, *Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice*, «Feminist Economics», vol. 9, pp. 2-3.

Nussbaum M. e Sen A. (a cura di), 1993, *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford.

Picchio A., 1992, *Social Reproduction: The Political Economy of the Labour Market*, Cambridge University Press, Cambridge.

Picchio A. (a cura di), 2003, *Unpaid Work and the Economy*, Routledge, Londra, 2ªed. 2006.

Robeyns I., 2003, *Sen's Capability Approach and Gender Inequality: Selecting Relevant Capabilities*, «Feminist Economics», vol. 9, n. 2-3, pp. 61-92.

Scitovsky T., 1976, *The Joyless Economy: An Inquiry into Human Satisfaction and Consumer Dissatisfaction*, Oxford University Press, Londra e New York.

Scitovsky T., 1992, *My Search for Welfare*, in Szenberg M. (a cura di), *The Life Philosophy of Eminent American Economists*, Cambridge University Press, Cambridge.

Sen A., 1985, *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, Oxford.

Sen A., 1987, *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell, Oxford.

Sen A., 1993, *Capability and Well-Being*, in Nussbaum M. e Sen A. (a cura di), *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford.

Sharp R., 2000, *The Economics and Politics of Auditing Government Budgets for Their Gender Impacts*, University of South Australia, Magill, South Australia, Hawke Institute Working Paper Series, n.3.

Stiglitz J.E., Sen A. e Fitoussi J-P., 2010 *La misura sbagliata delle nostre vite*, Etas, Milano.

Undp - United Nations Development Programme, 1995, *Human Development Report 1995*, United Nations, New York.

# Sviluppare la salute (per tutti) oltre il Pil

**Rita Campi, Maurizio Bonati**



*Da molto tempo si sta lavorando per trovare indici che misurino il benessere come alternativa al Pil, oggetto di molte discussioni a vari livelli per la sua incapacità di misurare lo sviluppo di un paese nel suo complesso. In particolare nel confronto tra nazioni è stato utilizzato come strumento alternativo un indicatore composito, l'Indice di sviluppo umano (Isu), che oltre al Pil considera anche la salute e l'istruzione, contribuendo a diffondere un'idea di sviluppo multidimensionale non strettamente correlato al reddito. L'Isu è stato anche disaggregato a livello regionale in Italia e utilizzato per analizzare le diseguaglianze nella salute. Sono stati considerati inoltre altri indici sintetici che spiegano il benessere delle regioni italiane e un indice d'area che consente di misurare la dipendenza economica, sociale, sanitaria e culturale tra i Comuni. Si sta quindi diffondendo sempre più la necessità di trovare indici complessi che consentano di valutare le varie realtà locali in modo da poter pianificare programmi di intervento per ridurre le diseguaglianze sociali e sanitarie.*

## *1. Introduzione*

Lo studio delle variabili socio-sanitarie associate alla salute e l'interesse a costruire indici multidimensionali di sviluppo/povertà che vadano «oltre il Pil» ha caratterizzato da oltre dieci anni l'attività di ricerca di numerosi gruppi anche in Italia.

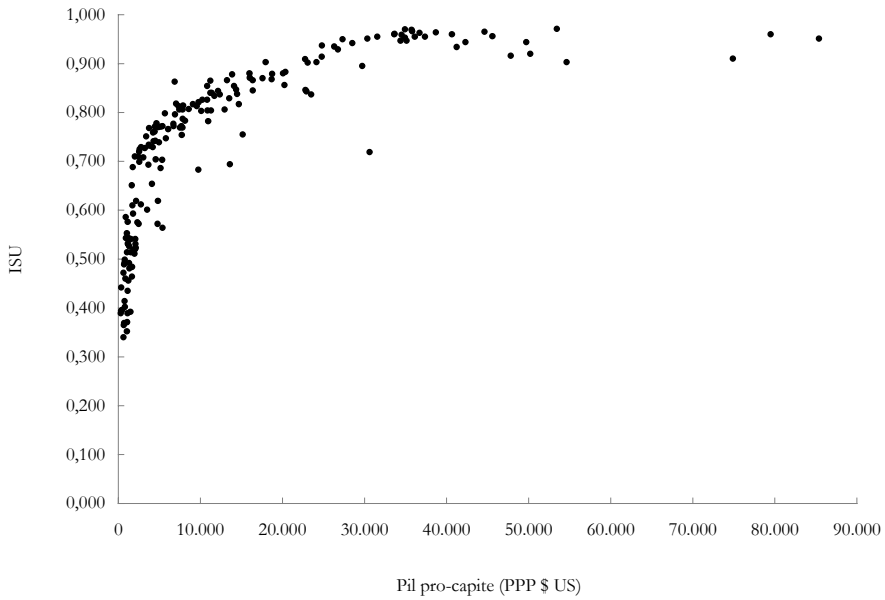
Da sempre il Pil (e la sua crescita) è assunto come indicatore unico o privilegiato del benessere complessivo di una nazione. Ma da tempo è riconosciuto il suo limite non essendo espressione delle condizioni (i determinanti) che caratterizzano all'interno di una nazione il suo raggiungimento. L'accesso alle risorse, la loro distribuzione e la partecipazione dei cittadini sono alcune delle variabili che possono contribuire al benessere di una nazione, sebbene possano variare ampiamente sia tra nazioni che all'interno di una singola nazione. A parità di Pil, le condizioni sociali ed economiche possono essere molto differenti, le diseguaglianze dei diritti ampie. Andare oltre il Pil è quindi una necessità per meglio comprendere quali sono i bisogni ancora

inevasi per pianificare e monitorare appropriati interventi. Il Pil italiano è di 30.353 (Ppp $ Us) e colloca l'Italia al 29° posto internazionale. Ma come ha evidenziato anche l'Unicef, nell'ultimo rapporto pubblicato lo scorso dicembre e teso a misurare lo svantaggio dei bambini, l'Italia si trova al quinto posto per diseguaglianze nel benessere materiale, al quarto nel benessere relativo all'istruzione, al secondo nel benessere relativo alla salute tra i 24 paesi Ocse. Le differenze territoriali sono evidenti anche a livello regionale, con un Sud che si colloca quasi sempre in una posizione inferiore rispetto al Centro-Nord. Questo divario è chiaro fin dal momento della nascita di un bambino e si mantiene per tutto il percorso della sua crescita pregiudicando il suo ingresso nel mondo adulto e aumentando così il rischio di esclusione sociale.
Andare oltre il Pil è quindi una necessità nazionale per aumentare il benessere di tutti.

## *2. Confronto tra nazioni: l'Isu*

Non si può dire che manchino strumenti e indicatori consolidati che possano sostituire il Pil come misuratori di ricchezza. L'Indice di sviluppo umano (Isu) rappresenta un esempio per dare una misura più appropriata dello sviluppo economico e sociale di un paese che è stato proposto nel 1990 dall'Undp (*United nations development programme*).
Per quantificare il processo di sviluppo di un paese l'Undp non solo pone attenzione alla crescita economica come misura del benessere ma considera anche altre dimensioni, e per far questo utilizza un indice composito (Isu) per classificare i paesi a livello internazionale, per effettuare analisi comparative tra e all'interno di paesi, regioni, aree, monitorare cambiamenti e progressi nel tempo e nello spazio.
L'Isu, che varia tra 0 e 1, dove 0 corrisponde al valore più basso e 1 al valore più alto, indica quanto ci si avvicina ad una vita lunga e sana, espressa dalla speranza di vita, all'accesso all'istruzione per tutti e ad un livello decente di reddito. Questo indice dovrebbe quindi rappresentare una misura dello sviluppo ben più esauriente del solo Pil, rispetto al quale dovrebbe essere una variabile più accurata in particolare per i paesi con scarse risorse (figura 1). L'introduzione dell'Isu ha suscitato molta attenzione e aspettativa sia da parte della comunità scientifica che di quella politica e il suo utilizzo nel tempo è progressivamente aumentato anche come indice di riferimento in supporto a decisioni e programmazioni sociosanitarie.

*Figura 1 - Relazione tra reddito e Isu per 181 paesi (anno 2007)*

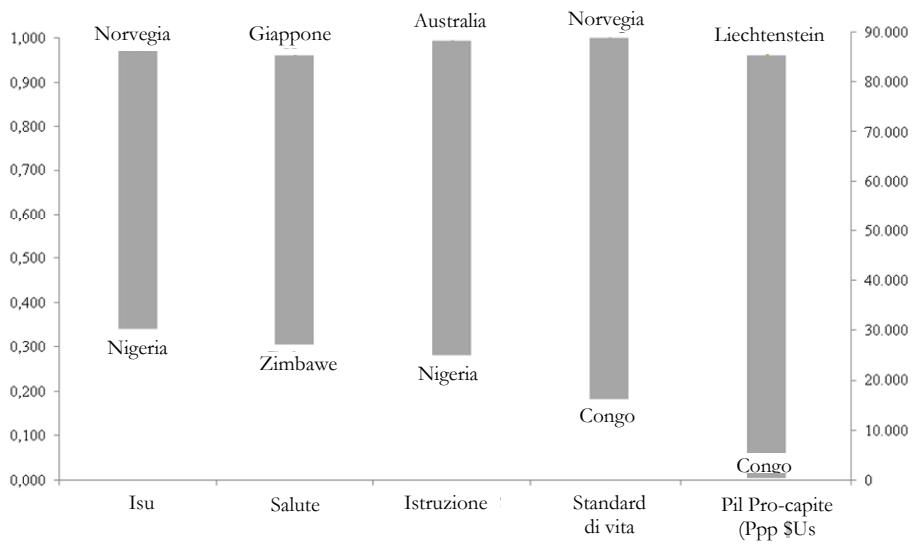



*Fonte:* Rapporto Undp, 2010.

La relazione tra prosperità economica e sviluppo umano non è ovvia e non vi è una relazione automatica tra sviluppo umano e povertà, sebbene oltre certi livelli di reddito, sia difficile avere un Isu basso. Solo alcuni dei paesi di nuova industrializzazione sono riusciti a collegare crescita economica, occupazione e crescita nello sviluppo umano. L'Isu presenta inoltre limiti di carattere sia concettuale che operativo. Molte critiche sono state rivolte sulla scelta delle dimensioni considerate perché l'Isu non contempla il rispetto dei diritti umani, l'autonomia nazionale, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali. Anche rispetto alla pertinenza e appropriatezza delle tre dimensioni dell'Isu sono stati sollevati alcuni dubbi. Infatti, la speranza di vita può essere spiegata da reddito e tasso di mortalità infantile, variabile fortemente correlata alla speranza di vita. Il livello di alfabetizzazione degli adulti o il numero medio di anni di istruzione non sono in grado di misurare efficacemente il grado di istruzione conseguito. Infine, la terza variabile, il Pil, è quella che ha maggiormente suscitato discussioni perché è la predominante nella stima del valore di Isu.

Critiche sono state sollevate sul peso uguale delle diverse componenti adottato per la costruzione dell'indice, sulla scelta dei valori minimi e massimi utilizzati per normalizzare gli indici e sul fatto che la sua metodologia è cambiata nel tempo rendendo difficoltose le comparazioni.
Circa la validità della struttura dell'indice, si è visto che l'Isu non dà più informazioni sulla classifica dei paesi di quante non dia ognuno dei suoi componenti.
Tuttavia non si può non riconoscere come la progressiva affermazione di questo indice, affiancando o sostituendo il Pil nella misura dello sviluppo, rappresenti un fatto indubbiamente positivo. La diffusione di un indice complesso come l'Isu ha sicuramente contribuito a diffondere un'idea di sviluppo come fenomeno multidimensionale facendo crescere la consapevolezza che bisogna orientarsi verso altri tipi di misurazioni. Anche nelle comparazioni internazionali l'Isu contribuisce a diffondere un'idea di sviluppo diverso. Negli ultimi venti anni, quasi tutti i paesi hanno compiuto passi in avanti con notevoli miglioramenti nello sviluppo umano, ma lo hanno fatto con velocità diseguale e in connessione abbastanza diretta con le politiche sociosanitarie che i paesi intraprendono per migliorare il benessere dei propri cittadini.

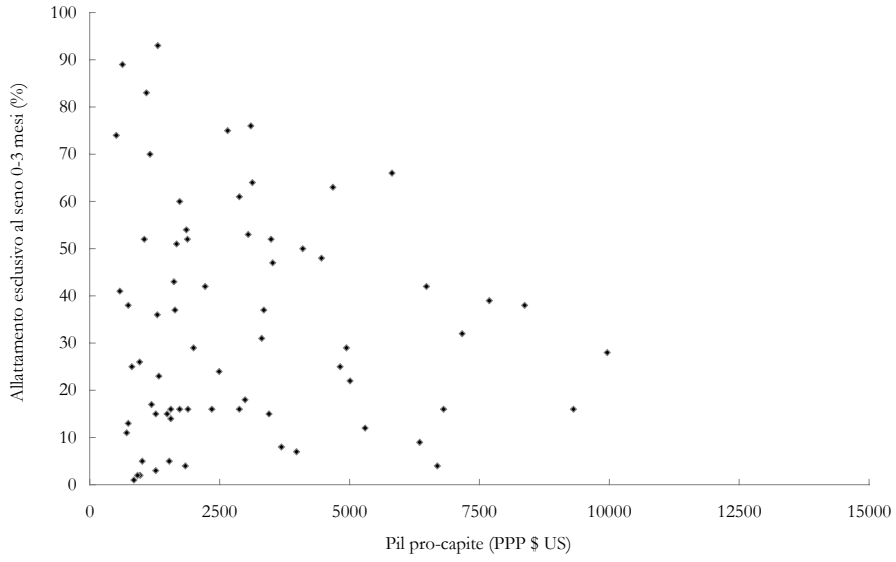
*Figura 2 - Variabilità (min-max) dell'Isu, delle sue componenti e Pil (anno 2007)*




*Fonte:* Rapporto Undp, 2010.

Un elevato sviluppo umano può essere raggiunto anche da chi non ha reddito altrettanto elevato, se si investe in altre risorse come la scuola o la salute. Viceversa, paesi con elevato reddito possono avere uno sviluppo umano non elevato (figura 2).
Nonostante i riconosciuti limiti l'Isu è ampiamente impiegato come possibile esplicatore delle differenze tra nazioni per variabili afferenti alla salute come è il caso dell'allattamento al seno esclusivo.
L'importanza dell'allattamento esclusivo al seno è ormai un dato acquisito dalla letteratura scientifica. Si sa inoltre che nei paesi con risorse le madri che allattano hanno redditi più elevati perché la durata dell'allattamento al seno esclusivo è un compito oneroso anche economicamente per chi ha un'occupazione. Sebbene sono i bambini che vivono in paesi con scarse risorse che dovrebbero essere maggiormente allattati al seno, la realtà è ben diversa. Infatti, in 69 paesi a basso o medio Isu e Pil non è stata trovata alcuna relazione tra reddito e allattamento al seno (figura 3).

*Figura 3 - Relazione tra reddito e allattamento esclusivo al seno per 69 paesi a basso o medio sviluppo umano (anno 1997)*



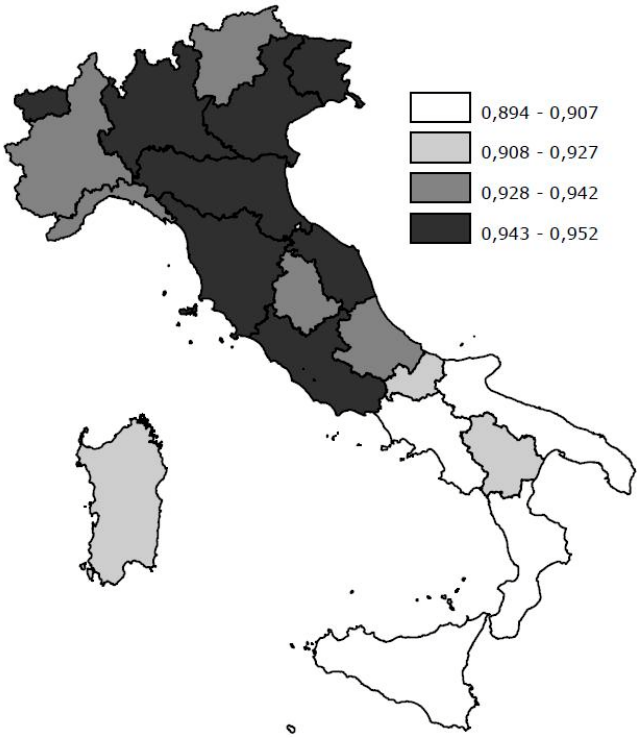

*Fonte:* Report Undp, 2000.

Tuttavia per alcuni indicatori (ad esempio, i tassi di mortalità infantile e materna, l'incidenza di alcune malattie, gli indici di contaminazione ambientale) è stata anche dimostrata un'elevata correlazione con l'Isu e con il Pil, suggerendo che a livello «macro» (nazioni) l'utilizzo di questi indicatori è poco specifico e sono da utilizzare con cautela in particolare per fare inferenze.
Il Rapporto 2010 dell'Undp impiega differenti indicatori e conteggi e introduce tre nuove misurazioni che integrano il tradizionale Isu: si tratta dell'Isu corretto per la disuguaglianza, dell'Indice della disuguaglianza di genere e dell'Indice multidimensionale della povertà.
La ricerca di un indicatore multidimensionale più appropriato e sensibile a rappresentare le numerose sfaccettature (variabili) che caratterizzano le differenze (caratteristiche) delle nazioni è un'attività in continuo sviluppo.

## *3. Confronto tra regioni in Italia*

Nonostante i riconosciuti limiti dell'Isu, in un ambito di ricerca, per passare da «macro» a «micro», l'Isu nazionale è stato disaggregato a livello regionale e utilizzato per analizzare le diseguaglianze nella salute su base regionale.
Con tali finalità è stato costruito l'Isu-It evidenziando che esiste un gradiente Nord-Sud, con un Nord più sviluppato rispetto al Sud (figura 4).
Così, ad esempio, la mortalità infantile e neonatale risulta fortemente e negativamente correlata all'Isu-It ad indicare che la mortalità precoce è più elevata nelle regioni del Sud che in quelle del Nord e dove si nasce di più.
L'associazione tra Isu regionale e mortalità infantile e neonatale permane anche applicando una correzione alla componente speranza di vita «alla nascita», utilizzando l'attesa di vita ad un anno per depurare l'Isu-It da una variabile intrinsecamente correlata con la mortalità infantile.
L'Isu-It si è quindi rivelato uno strumento utile per evidenziare diseguaglianze tra regioni anche con profili socio-economici simili. Questi approcci sono corroborati anche dai risultati ottenuti analizzando numerose variabili nei confronti regionali rispetto ai nazionali (andando quindi dal macro al micro). L'uso del Pil è poco accurato (preciso e specifico) rispetto ad un indice complesso.

*Figura 4 - Mappa del valore dell'Isu-It per il 2007*




*Fonte:* Elaborazioni a cura degli autori su dati Istat e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

La critica più diffusa sull'impiego del Pil riguarda l'incapacità di misurare il benessere materiale perché non tiene conto della distribuzione del reddito, quindi andrebbe corretto per un fattore che tenga conto delle diseguaglianze. Il Pil rappresenta inoltre il valore della produzione lorda effettuata in un dato paese e delle risorse disponibili per i cittadini. Un secondo limite del Pil concerne la sottovalutazione delle dimensioni di benessere relative alla qualità della vita, oltre quindi al benessere materiale, sulla distinzione tra reddito che un territorio produce e reddito che riceve. Per il Mezzogiorno italiano, ad esempio, c'è chi sostiene che il tenore di vita medio è molto più alto di quanto si creda, e questo è da attribuire al più basso livello dei prezzi e alla maggiore quantità di tempo libero. Quindi, il divario Nord-Sud esiste

ed è molto ampio in termini di reddito prodotto, ma si riduce drasticamente se consideriamo il potere di acquisto del reddito disponibile, e addirittura si capovolge in un vantaggio del Sud se si considera anche il tempo libero.
Alcuni tentativi di sostituire il Pil nel calcolo dell'Isu-It sono stati fatti introducendo correttivi per il potere d'acquisto regionale o utilizzando il reddito regionale medio, e il lavoro è ancora in corso. Ma oltre al Pil come Proxy del tenore lavorativo che troppo incide sulla stima dell'Isu sono anche le altre due dimensioni che necessitano di ulteriore ripensamento.
Per l'educazione gli anni di frequenza scolastica attesa per i bambini in età scolare possono sostituire il tasso di iscrizione lordo, e nella popolazione adulta la media degli anni di frequenza scolastica rimpiazza il tasso di alfabetizzazione degli adulti, così da garantire un quadro più preciso dei livelli di istruzione. Per la dimensione salute, l'aspettativa di vita può essere un indicatore appropriato per i confronti internazionali, ma non certo all'interno delle nazioni del Nord del mondo.

## *4. Altri indici multidimensionali*

Tra gli indicatori sintetici e multidimensionali utilizzati a spiegare il livello di benessere in termini di salute delle regioni italiane ci sono il Quars e l'Ips. La finalità è di considerare in modo formale anche aspetti inerenti alla qualità della vita e attribuire valore ai comportamenti e alle preferenze individuali e collettive, sottolineandone l'importanza per la salute. Il Quars, in particolare finalizzato alla valutazione dello stato di salute globale, utilizza anche indicatori soggettivi sulla soddisfazione dei cittadini per i servizi sanitari e una misura dell'investimento nella sanità rappresentato dalla spesa sanitaria. L'Ips, invece, cerca di misurare la capacità/volontà di una comunità di realizzare politiche di promozione della salute, utilizzando indicatori sia oggettivi sia soggettivi relativi agli stili di vita individuali, alle condizioni socioeconomiche e ambientali, nonché al funzionamento dei servizi sanitari.
Entrambi gli indici, pur utilizzando indicatori differenti, sintetizzano dimensioni di benessere simili anche in termini qualitativi, mettendo in evidenza l'insufficienza del Pil pro capite e del reddito come unica (o prevalente) misura del benessere per descrivere il livello di sviluppo di un territorio.

### *4.1 Il Quars*

L'indice di Qualità regionale dello sviluppo, chiamato Quars, esprime la qualità dello sviluppo nelle regioni italiane[1]. Gli indicatori che concorrono a formare il Quars sono 41, suddivisi in 7 categorie: ambiente, economia e lavoro, diritti e cittadinanza, salute, istruzione e cultura, pari opportunità e partecipazione. A queste categorie corrispondono altrettanti macro-indicatori che vengono costruiti sintetizzando le 41 variabili. Il Quars rappresenta un'ulteriore sintesi, in quanto è il risultato dell'aggregazione dei macro-indicatori.
Tutti i dati relativi ai macro-indicatori e al Quars sono stati standardizzati, questo vuol dire che ogni indicatore ha media uguale a zero e lo stesso ordine di grandezza. Tale trasformazione permette di mantenere le differenze relative tra regione e regione. Tanto nel caso dei sette macro-indicatori, quanto nel caso dell'indice di Quars, i valori positivi rappresentano un punteggio al di sopra della media delle regioni e quelli negativi un punteggio inferiore. Quanto più i valori si allontanano dallo zero, tanto più sono distanti dal valore medio.
Nel 2009 si potevano distinguere tre blocchi di regioni: nelle posizioni superiori alla media si collocano, con qualche eccezione, le regioni più piccole del Centro-Nord; nelle posizioni centrali, si trovano quattro grandi regioni del Nord industrializzato (Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria) e Umbria; seguono altre regioni del Centro e le regioni del Mezzogiorno. La soglia dei valori positivi del Quars era rappresentata dalla Liguria all'undicesima posizione, gli estremi sono rappresentati dal Trentino-Alto Adige in prima posizione e da Puglia, Calabria, Sicilia e Campania che non hanno alcun macro-indicatore sopra la media.

### *4.2 L'Indice di propensione alla salute*

L'indice denominato Indice di propensione alla salute (Ips) è finalizzato a fornire una stima di quanto ciascuna regione italiana investe in termini di politiche per la salute, alla luce degli indicatori considerati e in ragione della situazione e delle strategie adottate. L'indice è una media aritmetica di quattro indici che rappresentano quattro categorie di determinanti: stili di vita; condizioni socioeconomiche; condizioni

[1] Per un maggior approfondimento di questo indice si rinvia a Rondinella T., Segre E., Zola D., *infra* (*n.d.r.*).

ambientali; funzionamento dei servizi sanitari. La costruzione dell'indice di stile di vita è stata effettuata utilizzando tre indicatori: la percentuale di persone che dichiarano di non fumare, la percentuale di persone il cui peso risulta nella norma, la percentuale di persone che dichiarano di non consumare alcol fuori dai pasti. Per sviluppo socioeconomico è stato creato l'indice di sviluppo socioeconomico che prende in considerazione tre indicatori valutati «traccianti»: il Pil pro capite, la percentuale di iscritti alla scuola secondaria superiore, gli occupati. Per la qualità ambientale sono stati utilizzati indicatori soggettivi di percezione anziché indicatori oggettivi in quanto questi ultimi non sembrano poter rappresentare la situazione relativa agli interi territori delle regioni.

Sono stati tenuti in considerazione: la percentuale di coloro che ritengono l'aria poco inquinata; la percentuale di coloro che ritengono poco fastidioso il rumore esistente; la percentuale di coloro che bevono l'acqua proveniente dal rubinetto domestico. Per calcolare l'indice di funzionamento dei servizi sanitari sono stati presi in considerazione quattro indicatori: la speranza di vita oltre i 75 anni di età; la percentuale di persone che in presenza di patologie croniche si dichiara in buona salute; la sopravvivenza infantile a 12 mesi dalla nascita; la spesa sanitaria pubblica pro capite. La speranza di vita oltre i 75 anni costituisce un indicatore indiretto del funzionamento non solo dei servizi sanitari, ma anche di quelli sociosanitari (come le residenze sanitarie assistenziali) e dei servizi sociali in genere. La percentuale di persone che in presenza di patologie croniche si dichiara in buona salute costituisce a sua volta un indicatore utile per misurare, oltre alla capacità dei servizi sanitari, sociosanitari e sociali di gestire in modo adeguato le patologie croniche, anche la capacità di una società di mettere in atto appropriate strategie per consentire alle persone malate di autogestire, adeguatamente supportate, le patologie a lungo decorso. Il tasso di sopravvivenza a 12 mesi dalla nascita misura, in particolare, la capacità di risposta dei servizi ostetrico-neonatali e pediatrici e viene ritenuto, a sua volta, un indicatore in grado di misurare in modo appropriato, anche se indiretto, l'efficienza e l'efficacia di un sistema sanitario. Infine, considerato che la salute si crea prevalentemente in contesti extra-sanitari, la spesa sanitaria pro capite individua una precisa scelta di priorità nelle politiche.

L'Ips ha un campo di variazione che va da 0 a 1 e conferma le differenze nei livelli di benessere delle regioni italiane, con quelle del Centro-Nord ai vertici e alcune realtà del Sud in coda (Calabria, Campania, Sardegna, Sicilia, Puglia).

## *5. Gli indicatori d'area*

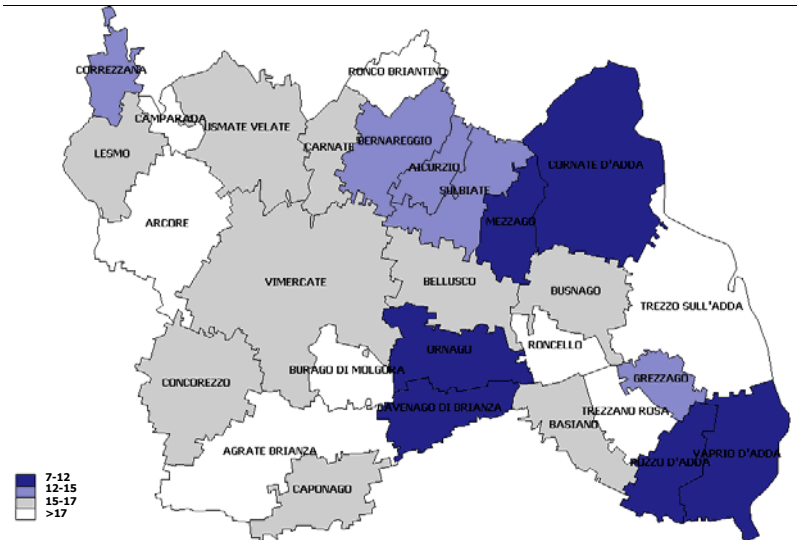
L'interesse di valutare nel tempo l'efficacia di interventi sociosanitari in aree territoriali ristrette (Province e Comuni) utilizzando l'approc-cio degli indici multidimensionali ha determinato lo sviluppo di indici composti di area. Un'esperienza interessante è quella svolta nella provincia Monza-Brianza che ha coinvolto 29 Comuni del Vimercatese-Trezzese.
Il lavoro è frutto di una collaborazione con Offerta sociale2, un'azienda consortile che gestisce numerosi servizi sociali a tutela delle fasce deboli della popolazione, per conto dei 29 Comuni. Offerta sociale programma gli interventi insieme ai diversi enti che erogano servizi, alle associazioni e al terzo settore e ne sostiene l'integrazione. Per informare e valutare le politiche pubbliche è necessario disporre di indicatori locali con cui misurare il benessere comunitario. La necessità è quella di imparare a leggere il grado di coesione e disagio sociale anche attraverso l'analisi dei dati relativi ai minori in difficoltà, a quelli ospedalizzati, a quelli affidati alle comunità. Tutto ciò presuppone che i territori e gli operatori che lavorano nel sociale acquisiscano strumenti e metodi specifici che facciano a loro volta riferimento ad una rinnovata dimensione culturale, locale, relativamente ai concetti di benessere, qualità della vita, equità di accesso ai servizi. Per misurare la condizione del bambino che vive in questa realtà locale (29 Comuni) è stato costruito un indice sintetico di deprivazione/svantaggio che valuta gli aspetti essenziali della condizione del minore utilizzando i dati disponibili a livello territoriale, in modo da rappresentare il più fedelmente possibile la situazione del territorio per attuare e misurare i programmi di intervento pubblici e privati. Il primo sforzo è stato quello di individuare le tipologie di statistiche da utilizzare in relazione alle dimensioni da misurare: economia, salute, istruzione e partecipazione/esclusione sociale. Con la collaborazione degli enti locali è stata fatta una raccolta di dati che sono stati validati e analizzati per arrivare a determinare un indice di dipendenza che quantifichi le carenze nelle 4 dimensioni considerate: dipendenza economica, dipendenza sociale, dipendenza sanitaria ed esclusione socioculturale. Per ognuna delle 4 dimensioni sono stati individuati gli indicatori più rappresentativi sulla base anche dei dati disponibili a livello comunale. I dati sono stati raccolti per due gruppi d'età, 11-14 e 15-19 anni, e per gli anni 2003, 2004 e 2005 in modo da consentire confronti temporali e per fasce d'età.

[2] Per un approfondimenro si rinvia al sito web http://www.offertasociale.it/default.php.

Gli indicatori scelti per ciascuna delle 4 dimensioni sono stati:

- Dipendenza economica
  - n. di minori che ricevono sussidi (nuclei che accedono a contributi economici) per 1000 minori;
  - n. domande per contributo a spese scolastiche (borse di studio) per 1000 minori.
- Dipendenza sociale
  - n. di minori in affido per 1000 minori;
  - n. di minori in comunità per 1000 minori;
  - n. di minori in Adm (assistenza domiciliare minori) per 1000 minori;
  - n. di minori in carico ai servizio di tutela per 1000 minori.
- Dipendenza sanitaria
  - esenti per 1000 assistiti;
  - assistiti con 6 o più prescrizioni di farmaci per 1000 assistiti;
  - assistiti con patologie croniche per 1000 assistiti;
  - numero di ricoveri ordinari per 1000 assistiti.
- Esclusione socio-culturale
  - n. di iscritti biblioteche per 1000 minori;
  - n. di partecipazioni alla vita aggregativa per 1000 minori;
  - abbandoni scuola per 1000 minori.

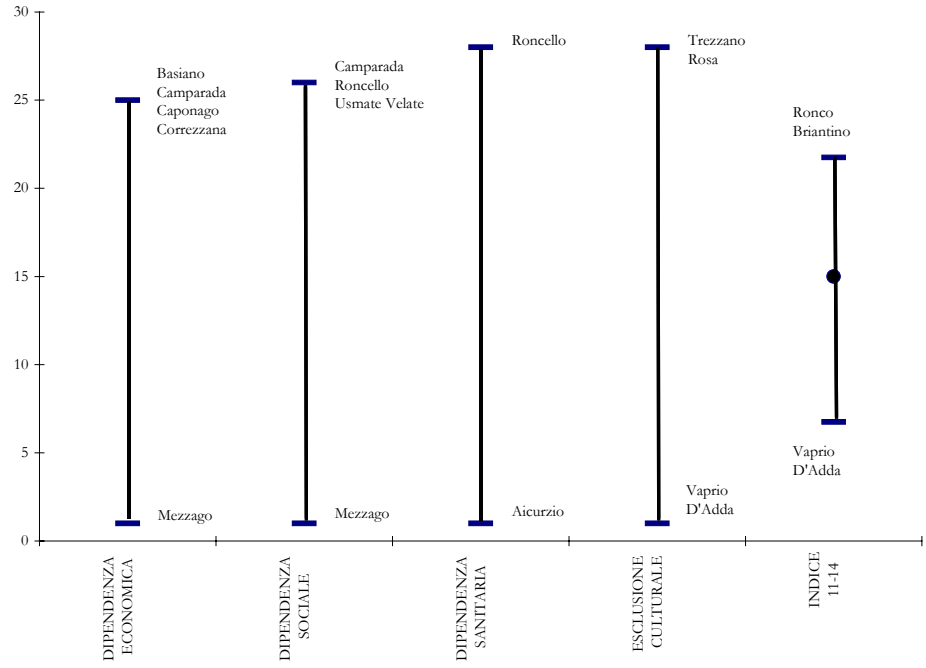
*Figura 5a - Indice di dipendenza (11-14 anni) (anno 2005)*




*Fonte:* Elaborazioni a cura degli autori su dati Istat e provenienti da Asl-Monza, Comuni, Scuole ed enti/servizi che operano con Offerta sociale.

Le quattro dimensioni vengono ottenute facendo una media dei valori delle componenti e calcolando la posizione dei singoli valori. I risultati dell'indice complessivo sono ottenuti secondo la posizione media di ognuno rispetto alle quattro dimensioni prese in esame. Questo indice consente quindi di classificare i 29 Comuni: una posizione vicina allo 0 indica una maggior dipendenza, al contrario una minor dipendenza colloca i Comuni nelle posizioni più alte della classifica.

*Figura 5b - Variabilità (min-max) del valore di posizione dell'Indice di dipendenza e delle sue componenti (anno 2005).*




*Fonte:* Elaborazioni a cura degli autori su dati Istat e provenienti da Asl-Monza, Comuni, Scuole ed enti/servizi che operano con Offerta sociale.

Nella figura 5a vengono rappresentate per l'Indice di dipendenza relativo alla fascia d'età 11-14 anni e all'anno 2005, le posizioni dei 29 Comuni in quattro classi, indicando che esiste una diversa distribuzione geografica dell'Indice di dipendenza individuando così significative differenze a livello territoriale per identificare meglio quali sono i

Comuni dove i minori «stanno peggio» (7-12) e dove «stanno meglio» (>17).
Nella figura 5b invece è possibile individuare per l'indice complessivo e ciascuna delle quattro componenti quali sono i Comuni che si collocano nella posizione più alta e più bassa della classifica, consentendo quindi di stabilire più precisamente dove e su cosa è necessario investire per migliorare la condizione del minore nell'area considerata.

## *6. Considerazioni conclusive*

Salute, istruzione e occupazione sono le tre aree prevalenti dello stato sociale che, basandosi sul principio di uguaglianza, deve garantire i diritti essenziali per il benessere (*welfare*) di tutti i cittadini.
Attorno a questa definizione ha ruotato sinora la ricerca di indicatori e indici che aiutassero a sintetizzare non solo lo «stato» sociale di un popolo, ma anche il suo sviluppo nel tempo. Impresa ardua e forse impossibile considerate le numerose variabili che possono determinare il benessere soggettivo (del singolo) e collettivo (della popolazione). Ma con lo sviluppo della globalizzazione (economica) nel corso degli ultimi decenni anche valutare la qualità della vita tra le nazioni è diventato parte essenziale delle complesse interazioni internazionali. Considerare il benessere di una nazione solo in termini di valore monetario dei beni e dei servizi prodotti (Pil), come è stato fatto dagli anni trenta era sicuramente limitativo e inappropriato a comprendere le capacità, le possibilità e la partecipazione dei singoli alla produzione dei benessere comune.
L'Isu è stata la risposta in proposito da parte delle Nazioni unite, ma ancora insufficiente ad esprimere la caratteristica oggi prevalente tra le nazioni e all'interno di queste: la diseguaglianza tra i cittadini. L'Isu ha perciò manifestato gli stessi limiti del Pil e quelli comuni ad altri indici complessi di area. Ne consegue che a tutt'oggi per «superare il Pil» è necessario partire dalle varie diseguaglianze cercando di comprendere quali sono le principali cause a partire dal livello locale delle comunità. Invertire il cono di osservazione dal macro al micro.
Il lavoro svolto dalla Commissione Oms sui determinanti sociali della salute, il Rapporto del governo inglese sulle diseguaglianze di salute in Inghilterra, entrambi del 2008 e coordinati da Sir Michael Marmot, e la «Commissione Sarkozy» tra i cui membri c'era Amartya Sen hanno fornito utili indicazioni per andare «oltre il Pil», identificando un vet-

tore di indicatori che a livello territoriale consenta di valutare in modo più esaustivo le varie realtà così da pianificare interventi più appropriati per ridurre le diseguaglianze sociali e sanitarie.

## *Riferimenti bibliografici*


Bonati M. e Campi R., 2000, *Breastfeeding and Infant Illness*, «American Journal of Public Health», vol. 90 (9), pp. 1478-9.

Bonati M. e Campi R., 2005, *What Can We Do to Improve Child Health in Southern Italy?*, «PLoS Medicine», vol. 2 (9), p. e250.

Bonati M. e Campi R., 2006, *La salute materno infantile*, in *A caro prezzo. Le diseguaglianze nella salute. 2° Rapporto dell'Osservatorio Italiano sulla Salute Globale*, Edizioni Ets, Pisa, pp. 71-84.

Bonati M. e Campi R., Gruppo Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, 2009, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 2° rapporto supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Save the Children Italia, Roma.

Campi R. e Bonati M., 2005, *Nascere e crescere oggi in Italia*, Il Pensiero Scientifico Editore, Roma.

Cirillo B., Bonati M., Campi R., De Campora E. e Siani P., 2007, *Disuguaglianze nella salute nell'infanzia e nell'adolescenza in Campania*, Phoebus Edizioni, Casalnuovo (Na).

Clark R., 2011, *World Health Inequality: Convergence, Divergence, and Development*, «Social Science & Medicine», vol. 72 (4), pp. 617-24.

Fair Society, Healthy lives, 2010, *The Marmot Review*, disponibile al sito web: www.marmot-review.org.uk/ (accesso del 24 febbraio 2011).

Giunta della Provincia autonoma di Trento, Azienda provinciale per i servizi sanitari, 2003, Relazione sullo stato del servizio sanitario provinciale, *Rapporto epidemiologico – Anno 2001*, Trento.

Undp - *United nations development programme*, 1990, *Human Development Report*, disponibile alla pagina web: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/ (accesso del 24 febbraio 2011).

Undp - *United nations development programme*, 2010, *Human Development Report*, disponibile alla pagina web: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/ (accesso del 24 febbraio 2011).

Hurrelmann K., Rathmann K. e Richter M., 2011, *Health Inequalities and Welfare State Regimes. A Research Note*, «Journal of Public Health», vol. 19, pp. 3-13.

Pickett. K. e Wilkinson R., 2009, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, Londra, 5 marzo.

Ricolfi L., 2010, *Il Sacco Del Nord*, Guerini Editore, Milano.

Segre E., 2010, *Addio al Pil*, dall'introduzione all'VIII Rapporto Quars, *Come si vive in Italia? Rapporto QUARS*, disponibile alla pagina web: http://www.sbilanciamoci.info/Rubriche/Addio-al-Pil-7084 (accesso del 24 febbraio 2011).

Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.P., 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponibile alla pagina web: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf (accesso del 24 febbraio 2011).

Unicef, 2010, *Bambini e adolescenti ai margini. Report card 9*, disponibile alla pagina web: http://www.unicef.it/doc/2028/bambini-e-adolescenti-ai-margini.htm (accesso del 24 febbraio 2011).

Ziebarth N., 2010, *Measurement of Health, Health Inequality, and Reporting Heterogeneity*, «Social Science & Medicine», vol. 71 (1), pp. 116-24.

# Rubriche

# Rileggere Giorgio Ruffolo

## Giorgio Ruffolo, **La qualità sociale. Le vie dello sviluppo**, Laterza, Roma-Bari, 1985

**(a cura della redazione)**

*Le pagine che seguono sono tratte da un noto testo di Giorgio Ruffolo che, all'epoca della pubblicazione, prospettava un'ottica del tutto innovativa sui limiti della crescita e sulla capacità del Pil di riflettere lo sviluppo, inaugurando un filone di pensiero fino ad allora quasi inesplorato nel nostro paese (*La qualità sociale. Le vie dello sviluppo*, Laterza, Roma-Bari, 1985, pp. 347).*

*Il volume di Ruffolo, ed è questa la ragione per cui «Rps» ha deciso di ripubblicarne con il consenso dell'autore alcuni stralci, fu infatti precursore di una ricerca e di un dibattito che sarebbero esplosi – nelle proporzioni attuali – solo alcuni decenni dopo.*

*Basata soprattutto su argomentazioni di natura economica, ma anche su analisi ambientaliste e riferimenti sociologici divenuti classici, l'intensa critica del credo nella crescita illimitata elaborata da Ruffolo si pone come un'appassionata perorazione alla politica, a partire dall'incipit sull'«ansiosa quotidianità» e su un «presente privo di futuro» tipici delle società contemporanee e, nondimeno, dalla dichiarazione iniziale: «i valori capitalistici, fortemente propulsivi per lo sviluppo materiale del sistema, sono, allo stato puro, socialmente disgreganti» (p. 3).*

*L'impressione che a molti anni dalla sua pubblicazione si ricava dalla rilettura di queste pagine è che si trattasse di un lavoro fortemente ispirato dall'intenzione di offrire alla politica «prove» circa l'ineludibilità di un radicale cambiamento di rotta sugli orientamenti da adottare e le scelte da compiere tanto in tema di sostenibilità ambientale, quanto di qualità sociale dello sviluppo. Evidenze chiave – oltre che nei più esplorati limiti ambientali – sono state rinvenute dall'autore nell'errata illusione della crescita come fattore per la realizzazione di un benessere generalizzato. Un tracciato ad ampio spettro che – pur nella coincidenza di orientamenti – suona in realtà piuttosto distante dal corso delle riflessioni odierne, da cui si distingue non solo per un suo carattere inevitabilmente più esplorativo, quanto per un più fiducioso e accorato tono di sprone verso un'azione pubblica in grado di esprimere una reale capacità di progetto e rispetto per il futuro.*

## *1. Il credo della crescita*[1]

Il credo della crescita si fonda su due dogmi. Primo dogma: la crescita economica è la fonte del benessere sociale. Secondo dogma: la crescita economica è la fonte della pace sociale. La metafora più caratteristica del nuovo credo è la «colonna marciante». L'hanno coniata due sociologi, Young e Wilmott (Young e Willmott, 1973) e d'ora innanzi la chiameremo, per brevità, la «colonna di Youlmott». La società è una colonna in marcia. La lunghezza della colonna misura la distanza relativa, nella distribuzione del reddito, tra chi è in testa e chi è in coda. Ma poiché la colonna marcia in avanti, chi è in coda può sperare di giungere presto là dove si trovano ora le prime file. Poco importa che quelle, intanto, si siano spostate in avanti, e di quanto. Andare avanti è possibile: ed è – per la maggior parte degli uomini – l'essenziale.

Naturalmente la colonna di Youlmott non è – neppure negli anni felici della crescita – un dogma per tutti. Intanto, c'è un forte fronte marxista che oppone, all'ottimismo neo-capitalistico, una tenace controcultura della crisi. Inoltre, all'interno stesso della «maggioranza del consenso», si apre una distinzione conflittuale tra l'interpretazione liberale (politicamente conservatrice) e l'interpretazione socialdemocratica e progressista. Nella versione socialdemocratica – egemonica in Europa – la crescita deve servire anche ad accorciare le distanze relative: a serrare i ranghi della colonna. Deve, dunque, accompagnarsi con un'ampia redistribuzione del reddito. Nella versione liberalconservatrice – egemonica negli Stati Uniti e in Giappone – è importante, invece, non frenare l'impulso dell'avanguardia. Non è grave tanto che le distanze non si accorcino (o addirittura che crescano), quanto che la velocità della colonna non rallenti. Sono infatti i guadagni assoluti, non quelli relativi, che contano, secondo questa visione delle cose, per i gruppi più svantaggiati.

Si può dire che questo, dei limiti della redistribuzione e del relativo intervento statale per correggerla, abbia costituito, nei «trenta anni gloriosi» (Aron, 1977 e 1983) il tema dominante del conflitto politico: il quale tuttavia si svolgeva all'interno di un sostanziale consenso sui due dogmi del nuovo credo.

Del resto, la crescita, nel corso degli anni cinquanta e sessanta, aveva finito per essere assunta – consapevolmente o inconsapevolmente – come un processo quasi naturale. Il meccanismo della produzione e

[1] A p. 17 della pubblicazione originale [*n.d.r.*].

del consumo di massa produceva un movimento autopropulsivo, che la politica economica doveva soltanto sostenere e regolare. Un livello di domanda globale sufficiente ad assicurare la piena occupazione, e una evoluzione dei salari non eccedente l'aumento medio della produttività diventano, nella vulgata della politica macroeconomica fortemente influenzata dal pensiero keynesiano, le due fondamentali preoccupazioni dell'azione di governo di questo periodo. Erano bastati, in fondo, pochi lustri di espansione, perché la crescita si inserisse nella coscienza profonda delle economie capitalistiche avanzate come la condizione normale della economia moderna. L'attenzione si spostava sui movimenti della derivata seconda, del tasso di aumento del prodotto nazionale. I suoi rallentamenti, non la sua caduta, erano segnalati come segni di debolezza. La sua costanza o le sue accelerazioni, come segni di salute. Era, insomma, come se la colonna di Youlmott si spostasse su un *tapis roulant,* il *cui* movimento costituisce la fondamentale forza di cambiamento e di progresso della società.

Del resto, il credo della crescita non si arrestava, in quegli anni, neppure di fronte al muro che divide il mondo capitalistico da quello comunista. Di fronte alla crescita, comunismo e capitalismo potevano essere considerati, non più come regni ideologici dei fini, ma come sistemi pragmatici diversi, e diversamente efficaci, per perseguirla. La crescita dunque, sembrava destinata, alla lunga, a fare impallidire anche il conflitto storico tra le due fedi. Non era forse concepibile che, lungo la via della nuova abbondanza, i due sistemi convergessero verso un unico punto di fuga? Molti cominciavano a crederlo sotto il regno di Kennedy, di Kruscev, e del Santo Padre Giovanni.

È in quegli anni che fiorisce la letteratura futurologica della società post-industriale. Scrivendo nel 1967, uno dei più entusiastici profeti della società industriale avanzata, Herman Kahn – da poco scomparso – osservava come «dal 1952 siamo entrati in un periodo simile a quello della *belle époque,* tra il 1901 e il 1913». E proseguiva: «il tema centrale di questo saggio è che le attuali tendenze proseguiranno più o meno indisturbate nei prossimi trentatré anni (cioè, fino alla fine del secolo) e forse oltre; e non saranno brutalmente interrotte [...]». Infatti, «malgrado l'ovvia esistenza di luoghi e di problemi suscettibili di produrre instabilità e caos, sembra vi sia crescente consenso sul fatto che stiamo entrando in un periodo di stabilità politica ed economica generale, almeno per quanto riguarda le frontiere e le economie della maggior parte delle vecchie nazioni» (Kahn, 1976). Come si vede, i profeti del capitalismo trionfante, per geniali che siano (Kahn certa-

mente era uno dei più geniali) non sono meno immuni dalle disavventure, dei profeti marxisti della catastrofe. Proprio in quegli anni, infatti, le società industriali cominciavano ad essere contestate dal loro interno – in quei valori che sembravano diventati ormai incontestabili – prima di incontrare, ben presto, una nuova zona di forte perturbazione economica. Proprio in quegli anni cominciava quella che lo stesso Kahn avrebbe chiamato, autocorreggendosi, l'età *del disagio* (Kahn, 1979). […]

## *2. Il Paradiso in terra*[2]

La ricerca della felicità attraverso la prosperità è il dono storico del capitalismo. È un dono molto recente. Il concetto che la prosperità materiale possa essere continuamente aumentata sfruttando a fondo le risorse della natura e stimolando i bisogni lungo una frontiera in continua espansione, e che questa crescita permanente sia la condizione fondamentale del benessere e della pace sociale, era ignoto alle società tradizionali. Quanto alla prosperità, queste miravano all'ideale di uno stato stazionario (con occasionali profitti di conquista). Quanto alla felicità, poiché non era di questo mondo (salvo per pochi eletti), la affidavano al timore di Dio e dei potenti, all'osservanza dei riti, dell'ordine e della frugalità. L'abbondanza era rinviata al Paradiso.

Il capitalismo ha portato il Paradiso in terra. La sua «rivoluzione» non è solo un fatto tecnologico, ma anche, e soprattutto, nel senso proprio della parola, un rivolgimento radicale nel modo di concepire l'uomo, il mondo, e il posto dell'uomo nel mondo. Da questo punto di vista, la rivoluzione capitalistica si fonda su due presupposti «faustiani». Il primo è l'inesauribilità delle risorse. Il secondo è l'inesauribilità dei bisogni. Su questi presupposti si è sviluppato il processo di mercatizzazione progressiva della società moderna. Prima i prodotti, poi i fattori: la terra e il lavoro, e gli strumenti della produzione, sono stati gettati nel grande crogiuolo del mercato capitalistico. Il mercato capitalistico, infatti, è l'organizzazione sociale che connette i due poli della crescita, ponendo risorse inesauribili al servizio di bisogni insaziabili. L'assunto implicito, dell'inesauribilità delle risorse e dei bisogni, non è in contraddizione con la concezione dell'economia come scienza della scarsità, riassunta nella celebre definizione di Lionel Robbins: la scienza

[2] A p. 41 della pubblicazione originale [*n.d.r.*].

che studia la ripartizione di mezzi scarsi fra scopi concorrenti. Infatti, la scarsità dei mezzi è relativa (rispetto agli altri mezzi e al tempo), non assoluta. Ora, se non esistono limiti assoluti alle risorse naturali, e non esistono limiti assoluti di saziabilità dei bisogni acquisitivi; se le risorse sono inesauribili e i bisogni economici insaziabili, il solo criterio per inseguire il benessere è quello di massimizzare la produzione di beni intesi a soddisfare quei bisogni.

I presupposti culturali «faustiani» di inesauribilità delle risorse e dei bisogni, sui quali si fonda la mercatizzazione della società, diventano anche le basi epistemologiche implicite della scienza del mercato, dell'economia politica. Sono, infatti, proprio questi presupposti, che le consentono di svilupparsi in un sistema chiuso e autosufficiente, rispetto alle scienze fisiche, sociali, morali.

A dire la verità, alle sue origini, la scienza economica è tutt'altro che un sistema chiuso. I presupposti di inesauribilità di risorse e di bisogni, che permettono di raffigurare l'economia come un sistema autosufficiente, non compaiono nell'economia politica dei classici. E anche tra i grandi economisti «moderni», Alfred Marshall considera l'economia tanto poco chiusa, dal lato delle risorse naturali, da definirla «una branca dell'ecologia»; e John Maynard Keynes riprende i concetti classici di bisogni assoluti decrescenti e di stato stazionario, come frontiera della crescita. L'economia classica non è certo chiusa neppure rispetto ai valori, dal momento che il suo fondatore la considera come parte del suo insegnamento di filosofia morale.

È la pretesa neo-classica di trasformare l'economia politica in una scienza esatta, ricalcata sul paradigma della meccanica classica, a rinserrarla in un sistema chiuso e circolare. L'ipotesi di inesauribilità delle risorse e dei bisogni permette di isolare questo sistema dai problemi della natura e della storia: e di ridurlo ad una «meccanica dell'utilità e dell'interesse privato» (Jevons, 1871), impassibile rispetto all'etica. Grazie alle ipotesi di inesauribilità dei bisogni e delle risorse, e di sommabilità delle utilità individuali, questo schema permette di identificare nella massimizzazione della produzione per il mercato il criterio guida per il perseguimento del benessere sociale. Ora, è incontestabile che la crescita della produzione per il mercato abbia costituito la causa fondamentale del progresso civile e del benessere sociale, in tutta la fase storica, durante la quale le società occidentali sono passate dalla scarsità all'opulenza. In quella fase, la produzione rappresentava una quota relativamente modesta, sia rispetto alle risorse che ai bisogni. Ma nelle società opulente, l'identificazione del benessere con la cre-

scita della produzione mercantile cessa di essere così evidente, e diviene contestabile. È alla sua scala, di dimensione e di complessità, che si rivela, infatti, l'infondatezza degli assunti: di quelli «faustiani», sulla inesauribilità delle risorse e dei bisogni; e di quello utilitaristico, secondo il quale l'utilità sociale è la somma delle utilità individuali, e i vizi privati generano pubbliche virtù.

Quanto agli assunti faustiani. Nelle società ricche, l'opulenza della produzione mercantile genera fenomeni di degradazione delle risorse e di disagio sociale, che obbligano a fare rientrare nel quadro della problematica economica i problemi ecologici e sociologici. Né le risorse, né i bisogni possono essere considerati, grazie alla loro inesauribilità, come dati esogeni del problema economico. Appare evidente, nelle società industriali avanzate, che il sistema economico non è un circuito chiuso tra produzione e consumo, ma un sistema lineare intermedio, tra quello ecologico e quello sociale. *Dietro* la produzione, ci sono le risorse dell'ambiente naturale: che non sono inesauribili. *Dietro* il consumo ci sono utilità e bisogni materiali: che non sono insaziabili. A partire da un certo livello del prodotto, il processo di crescita, da una parte, comincia a intaccare le risorse; dall'altra, a produrre risultati decrescenti in termini di utilità. La crescita, insomma, comporta dei limiti, naturali e sociali, dei quali la contabilità economica non tiene conto. […]

## *3. Il Pnl, un idolo bugiardo*[3]

La contabilità economica nazionale è anch'essa figlia della mercatizzazione. E anch'essa ne subisce i limiti.

Fino a tempi relativamente recenti, la ricchezza e la potenza di un paese si misuravano con la popolazione. La popolazione – ci ricorda Schumpeter – era il vero indice della prosperità: «una popolazione numerosa e crescente era il più importante sintomo della ricchezza; era la principale causa della ricchezza; era la ricchezza stessa, il più grande attivo di cui una nazione potesse disporre» (Schumpeter, 1954; trad. it., 1972).

Solo tra il XVII e il XVIII secolo, con l'avvento del capitalismo commerciale, emerge l'idea di misurare la ricchezza non con i produttori, ma con il prodotto. È del 1696 la ricerca di King, *Il reddito an-*

[3] A p. 44 nella pubblicazione originale (*n.d.r.*).

*nuale e la spesa della nazione, come si presenta nel 1688* (Janovsky, 1973) dove già si distinguono con precisione i due concetti di flusso di reddito e di stock della ricchezza che più tardi, in Smith, appariranno confusi. I fondatori dell'analisi quantitativa del reddito sono gli econometrici del XVII secolo – William Petty con la sua aritmetica politica – e del XVIII: Quesnay, con il suo *Tableau économique*. Ma per giungere alla contabilità economica moderna occorre attraversare tutto il XIX secolo – dominato dalla microeconomia – e approdare al Novecento, quando la rinascita della macroeconomia keynesiana stimola la fioritura della nuova «econometria», dovuta soprattutto agli economisti anglosassoni (Fuà, 1957).

L'indice del Prodotto nazionale lordo, del Pnl, attorno al quale ruota il sistema moderno della contabilità economica, è certamente una delle più grandi invenzioni delle scienze sociali (Morris, 1979). Esso «combina caratteristiche teoriche raffinate con l'utilità pratica in un modo che nessuna altra misura sociale è riuscita finora ad ottenere». È un potente strumento di diagnosi sociale e di confronti internazionali, nel tempo e nello spazio, che ha permesso di ridurre lo iato tra l'economia e la politica. Grazie a questo strumento di aritmetica politica, i governi hanno potuto infatti disporre di un indice obiettivo di successo: di una bussola per la loro politica economica.

Ciò spiega la sua fortuna. Ma anche i suoi fallimenti. Una misura efficace non deve essere usata fuori del suo contesto analitico e storico. Ora, è indubbio che il Pnl sia stato usato e abusato, dagli economisti, e soprattutto dai politici, in relazione a contesti incomparabili e a realtà non quantificabili secondo i criteri dell'economia di mercato, cui l'aritmetica della contabilità economica convenzionale resta indissolubilmente legata. Lo stesso Simon Kuznets, uno dei padri della moderna contabilità nazionale, ammonisce esplicitamente sulle limitazioni del concetto e sui rischi dei suoi abusi (*ibidem*).

Si spiegano così le reazioni, nate tra gli stessi economisti, alla mania di quantificare una realtà complessa con una misura incongrua: alla «superstizione aritmomorfica» (Georgescu Roegen, 1973), che soccombe alla tentazione di far prevalere «l'esattezza oscura sulla chiarezza vaga» (Wittgenstein, in Georgescu Roegen, cit. p. 74). Sono i grandi economisti matematici i più scandalizzati dall'uso improprio del Pnl. Koopmans lo definisce «una misura senza teoria». Morgenstern va più in là. Il «tanto venerato Pnl» – dice – è «una nozione in gran parte inutile», uno scalare del quale si immagina possa dirci qualcosa sulla crescita di un sistema complesso; e che persino stupidamente registra

ogni disfunzione del sistema come un cambiamento positivo: se siete imbottigliati nel traffico aereo o terrestre, il Pnl aumenta: si consuma più carburante, tutti i costi aumentano, ecc. Gli esempi di questo genere non si contano» (Morgenstern, 1976a). «Quando la scienza economica raggiungerà uno stato più maturo, sembrerà incredibile che tali misure siano state prese tanto sul serio: esse formano addirittura la base per decisioni importanti che influenzano l'intera nazione […]. Misure globali di questo tipo» – conclude Morgenstern – «appartengono ai secoli bui»[4].

La contestazione dell'idolo del Pnl – che ha dato luogo a una vastissima letteratura – muove da tre principali osservazioni.

Anzitutto, è chiaro che il sistema della contabilità nazionale è tanto meno efficiente quanto più l'economia si terziarizza. Il sistema funziona bene con quantità fisiche visibili, quantificabili e misurabili. Quando si ha a che fare con servizi «immateriali» – personali, culturali, professionali, pubblici in generale – la distinzione tra il bene e il suo prezzo, tra il volume e il valore, è ardua; e costringe a definire la quantità dei servizi resi attraverso il loro costo, togliendo ogni significato al concetto di valore aggiunto e di reddito. Quanto più l'economia si terziarizza e si smaterializza, tanto più è difficile misurarla con parametri fisici e quantitativi.

Secondo: la contabilità economica non può tener conto delle transazioni che non passano attraverso il mercato. Ora, l'ampliamento costante dell'area del mercato ha effettivamente ristretto l'area dell'autoproduzione e dell'autoconsumo, nelle società industriali avanzate, in ambiti periferici. Ma l'evoluzione economica più recente mostra chiari segni di una rinascita dell'economia informale, sottratta al mercato. Man mano che questa si espande, il significato delle statistiche del prodotto nazionale si riduce. Se la sua espansione dovesse poi costituire una caratteristica centrale, non più marginale dell'economia «postmoderna», la contabilità nazionale dovrebbe essere profondamente riformata.

La terza osservazione, e anche la più rilevante, è che – come s'è già accennato – il prodotto nazionale dovrebbe misurare non solo i *valori aggiunti,* ma anche i *valori sottratti*: danni emergenti, nella misura in cui

[4] «È come se la crescita – fisica e mentale e in esperienza – di un essere umano venisse misurata dall'infanzia sino alla morte per mezzo delle variazioni di un solo semplice numero (e per di più preciso fino a 1/10 o 1/100 di % e anche oltre)» (*ivi*, p. 69).

si depaupera il patrimonio naturale e ambientale; lucri cessanti, nella misura in cui l'accumularsi di beni e lo sviluppo di servizi di mercato produce utilità decrescenti e fa emergere nuovi costi e nuovi disagi: i disagi e i costi dell'opulenza. In altri termini: l'opulenza economica, misurata dalla produzione per il mercato, è soggetta a limiti, incontra frontiere, oltre le quali i valori dedotti superano i valori aggiunti e la crescita produce malessere. Volgiamoci a considerare queste frontiere. […]

## *Riferimenti bibliografici*

Aron R., 1983, *Mémoires*, Julliard, Parigi.
Aron R., 1977, *Plaidoyer pour l'Europe décadente*, R. Laffont, Parigi.
Fuà G., 1957, *Reddito nazionale e politica economica*, Einaudi, Torino.
Georgescu Roegen N., 1973, *Analisi economica e processo economico*, Sansoni, Firenze.
Young M. e Willmott P., 1973, *The Symmetrical Family*, Routledge & Kegan Paul, Londra.
Janovsky M., 1973, *Sistemi di contabilità nazionale*, Il Mulino, Bologna.
Jevons S., 1871, *The Theory of Political Economy*, Macmillan, Londra.
Kahn H., 1976, *The Next 200 Years*, William Morrow & Co., New York.
Kahn H., 1979, *World Economic Developement: 1979 and beyond*, Morrow Quill Paperbacks, New York.
Morgenstern O., 1976a, *Teoria descrittiva, predittiva e normativa*, in Fiorito R. (a cura di), *Il disagio degli economisti*, La Nuova Italia, Firenze.
Morgenstern O., 1976b, *Tredici punti critici*, in Fiorito R. (a cura di), *Il disagio degli economisti*, La Nuova Italia, Firenze.
Morris M.D., 1979, *Measuring the Conditions of the World's Poor*, Pergamon Press, New York.
Schumpeter J., 1954, *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, New York 1954; trad. it. 1972, Boringhieri, Torino.

# Dalla crescita economica al progresso sociale: una traiettoria complessa*

**Stefano Palmieri**

*L'articolo ripercorre le principali tappe e gli eventi più significativi che hanno accompagnato lo sviluppo degli indicatori di progresso dal 1930 al 2010, ovvero dalla nascita del Pil alla sua attuale messa in discussione. Il contributo delinea come nel dibattito corrente si è sviluppata una riflessione sull'opportunità di affiancare al tradizionale indicatore della crescita economica, il prodotto interno lordo (Pil), una serie di indicatori complementari. Indicatori in grado di misurare il livello di benessere raggiunto da una società garantendo, nel contempo, la sua sostenibilità economica, ambientale e sociale.*

## *1. La lunga marcia: dal Pil al progresso sociale*

Il prodotto interno lordo – per gran parte del secolo scorso – ha rappresentato l'indicatore attraverso il quale misurare «indirettamente» il livello di benessere raggiunto da una nazione. Fin dal suo utilizzo (negli anni trenta) gli economisti e gli statistici, che avevano lavorato alla definizione della sua metodologia – all'interno del sistema di contabilità nazionale – ne avevano evidenziato i limiti[1]. Il Pil poteva e doveva essere utilizzato, essenzialmente, come indicatore del volume di beni e servizi, prodotto nell'ambito dell'attività economica di una nazione. Nessuno, in quel periodo, considerava l'idea che potesse indiretta-

* Il contributo è una rielaborazione dell'autore del capitolo *Nuovi indicatori di misurazione della crescita*, pubblicato nel volume a cura di Laura Pennacchi, *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Ediesse, Roma, 2010.

1 Una parte importante delle attività svolte all'interno di un'economia non sono contabilizzate nel Pil, si pensi al lavoro domestico o al volontariato, al costo della criminalità, alle diseconomie legate ai danni ambientali, ecc. (Costanza e al., 2009). Un ulteriore problema è legato alla aggregazione del valore della produzione di beni e servizi non di mercato con il valore della produzione di beni e servizi di mercato (Commission on the measurement of economic performance and social progress, 2009b).

mente diventare – come più tardi accadde – un possibile indicatore del benessere di una nazione. Lo stesso Simon Kuznets – al quale si deve la diffusione del Pil negli Stati Uniti – si era preoccupato di mettere in guardia sui possibili abusi o fraintendimenti a cui si poteva incorrere nell'utilizzo distorto di tale strumento e perciò, si preoccupò di delimitarne gli ambiti di utilizzo. Il Pil rappresentava essenzialmente uno strumento di misurazione particolarmente «*specializzato*» su un «*segmento*» ben delineato dell'attività (essenzialmente di mercato) di una società. Lo studioso precisava come, da questa definizione di reddito nazionale, i «*confini nazionali*» dovevano essere ancora definiti, dato che un'innumerevole quantità di «*altri servizi*» restavano fuori da tale misurazione (lavoro di cura, servizi domestici, guadagni illeciti, ecc.). Il principale elemento di forza dell'indicatore, risultava essere anche il suo principale elemento di debolezza. Infatti, la sua semplicità di riuscire a sintetizzare un complesso flusso di informazioni, in un unico valore, faceva sì che tale indicatore – a sua volta – potesse prestarsi a degli utilizzi impropri, specie quando l'oggetto della misurazione poteva essere al centro di un conflitto che opponeva gruppi sociali contrapposti (Costanza e al., 2009). L'affinamento di questo strumento e il suo relativo successo sono stati favoriti, principalmente, da due eventi: la Grande depressione degli anni trenta e la seconda guerra mondiale. Nel corso della Grande depressione, permise di monitorare la reazione del sistema economico alle misure di bilancio adottate dall'amministrazione di F.D. Roosevelt per condurre il paese fuori dalla depressione. Mentre nel corso della seconda guerra mondiale, le stime del Pil vennero utilizzate, essenzialmente, per garantire che lo sforzo bellico potesse essere realizzato in un quadro di compatibilità macroeconomiche. All'indomani della seconda guerra mondiale, le nazioni partecipanti alla Conferenza di Bretton Woods (1944) stabilirono un nuovo ordine mondiale. Attraverso un sistema di cooperazione internazionale degli scambi commerciali e dei tassi di cambio, si poneva come obiettivo quello di favorire la crescita economica assicurando la prosperità delle popolazioni, la stabilità politica e la pace. È in questo nuovo scenario che inizia così ad associarsi la crescita economica al benessere delle popolazioni, adottando un approccio del tipo «*materialista*». Un approccio che traeva la sua ragion d'essere dalla correlazione esistente – per certi livelli di reddito nazionale – tra questi livelli e alcuni indicatori di benessere, quali ad esempio: tassi di alfabetizzazione, livelli adeguati di alimentazione e di assistenza sanitaria, crescita della speranza di vita alla nascita, ecc.

Nel corso della metà degli anni settanta la correlazione tra Pil e livelli di benessere inizia ad essere messa in discussione attraverso il paradosso di Easterlin (1974). L'economista statunitense fu tra i primi a denunciare come, una volta raggiunto un determinato livello di reddito (Pil), che permette alla popolazione di soddisfare una serie di bisogni materiali, un'ulteriore crescita economica non necessariamente si tradurrebbe in una crescita nel benessere di quella stessa popolazione (Easterlin, 1974). Si verrebbe così a manifestare una specie di «*effetto soglia*», oltrepassata la quale la crescita del Pil viene neutralizzata o addirittura più che compensata dai costi associati a quella crescita, in termini di crescente diseguaglianza dei redditi, perdita di tempo libero per i cittadini, sfruttamento delle risorse naturali, ecc. Si inizia così a sottolineare il limite del Pil come indicatore di benessere. Un limite che risiede essenzialmente nel fatto che al suo interno mancano molte, anzi troppe informazioni (ad esempio quelle di carattere sociale e ambientale) per poter assumere questo ruolo in modo efficace. Misurando esclusivamente gli scambi avvenuti all'interno dell'economia di mercato il Pil ignora i cambiamenti avvenuti nelle componenti naturali, sociali e umane. Componenti essenziali del capitale di una comunità di individui e dalle quali la comunità trae le proprie risorse per il proprio benessere e per proseguire la propria esistenza. Così, il Pil non solo fallisce nel misurare molti aspetti che contribuiscono a determinare la qualità della vita dei cittadini di una nazione ma, implicitamente, incoraggia comportamenti che pregiudicano, nel lungo periodo, il benessere di quella stessa comunità (Costanza e al., 2009).

Già prima dell'enunciazione del paradosso di Easterlin alcuni studiosi iniziarono ad elaborare indicatori di carattere sociale, complementari o alternativi al Pil, in grado di evidenziare ambiti di indagine supplementari al tradizionale dominio di carattere economico. Una fase questa – compresa tra gli anni '60 e gli anni '90 – che può essere definita *la fase sociale* degli indicatori di progresso di una società. Sul finire degli anni ottanta il *Rapporto Brundtland* del 1987[2] solleva la questione dello sviluppo sostenibile all'attenzione mondiale (United Nations, 1987). Successivamente, con la Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni unite del 1992 (*Rio Earth summit*), la questione ambientale entrerà nell'agenda politica internazionale (United Nations, 1993a; 1993b).

[2] Il rapporto era il frutto di un lavoro elaborato dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (*World commission on environment and development*) costituita nel 1983 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

In questo nuovo scenario la ricerca e l'elaborazione di indicatori in grado di misurare il progresso di una società entra in una nuova fase: la *fase globale*.

Insieme ad indicatori di carattere economico e sociale, iniziano ad acquisire un'importanza significativa anche gli indicatori di carattere ambientale.

È a partire da questo momento che inizia a svilupparsi un'intensa attività di ricerca verso nuove modalità di rilevazione che tengano conto anche di considerazioni di carattere sociale e ambientale. Un'attività di ricerca che si concentrerà essenzialmente verso quattro differenti approcci metodologici: *i*) indicatori di correzione del Pil; *ii*) indicatori alternativi; *iii*) indicatori sintetici (o compositi); *iv*) sistema di indicatori[3].

L'intensa attività di elaborazione di indicatori alternativi e complementari al Pil ha raggiunto il suo apice nel corso del 2009: anno in cui si è assistito ad una serie di eventi che hanno posto al centro del dibattito internazionale una riflessione volta a sistematizzare l'uso di tali indicatori (nella tabella 1 è riportata la cronologia dei principali eventi e indicatori del progresso che si sono avuti nel periodo compreso tra il 1930 e il 2010).

Il 20 agosto del 2009 la Commissione europea ha presentato la Comunicazione su «*Non solo Pil - Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*» (Commissione europea, 2009). Nella Comunicazione la Commissione ha sottolineato l'importanza di affiancare al Pil una serie di indicatori complementari di carattere ambientale e sociale. Meno di un mese più tardi – il 14 settembre – veniva pubblicato il *Rapporto della Commissione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale* (comunemente conosciuto come il Rapporto della Commissione Stiglitz, Sen e Fitoussi; Commission on the measurement of economic performance and social progress, 2009a e 2009b). La Commissione si è posta come obiettivi quelli di: *i*) identificare i limiti dell'u-tilizzo del prodotto interno lordo quale indicatore della performance economica e del progresso sociale; *ii*) valutare la possibilità che, per adottare informazioni ulteriori, sia necessaria l'individuazione di ulteriori indicatori di progresso sociale; *iii*) e infine, valutare la possibilità di utilizzare strumenti di misurazione alternativi.

Il lavoro della Commissione ha prodotto un volume, di poco meno di trecento pagine, che rappresenta, al momento, un manuale di rassegna

[3] Tale classificazione è stata elaborata da Costanza e al., 2009, poi ripreso in Palmieri, 2010.

e critica tra i più completi per quanto riguarda lo studio della misurazione della performance economica e del progresso sociale[4].
La riflessione sul Pil e sulla necessità di indicatori complementari di benessere sociale e ambientale, acquisisce un'ulteriore autorevolezza quando, a conclusione del vertice di Pittsburgh del 24 e 25 settembre nella dichiarazione del G20, ne viene ribadita l'importanza attraverso il seguente impegno: «As we commit to implement a new, sustainable growth model, we should encourage work on measurement methods so as better take into account the social and environmental dimensions of economic development». Un mese più tardi l'Ocse, nell'ambito del *Global project on measuring the progress of societies,* ha organizzato a Busan, in Corea del Sud, il terzo World forum su «Charting progress, building vision, improving life». Il forum organizzato dall'Ocse rientra nel *Global project,* un progetto – avviato nel 2003 – che intende: *i*) promuovere una riflessione su studi e analisi riguardanti le statistiche sul benessere sociale, sulla sostenibilità ambientale e sulla crescita economica; *ii*) sviluppare gli strumenti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in grado di permettere la trasformazione della statistica da informazione a conoscenza; *iii*) sviluppare una rete globale di operatori pubblici e privati interessati al progetto. Il *Global project* ha rappresentato – e continua a rappresentare – un vero e proprio momento di riflessione di livello mondiale in cui si è acquisita una consapevolezza del necessario mutamento di paradigma globale di progresso per la società, spostando così l'attenzione dalla produzione al benessere sostenibile (Salvaris, 2009)[5]. L'iniziativa

[4] Per una valutazione critica dei lavori e del rapporto presentato dalla Commissione si rimanda ad una serie di articoli (tra cui: Gadrey e Méda, 2009) presenti nel sito dell'Idies – *Institut pour le développment de l'information économique et sociale* (http://www.idies.org/); al Fair – *Forum for other indicators on wealth* e al lavoro di Kassenboehmer e Schmidt, 2011.

[5] Il progetto venne lanciato nel corso del primo World forum dell'Ocse su «Statistics, knowledge and policy», tenutosi a Palermo nel 2004. In questa prima riunione si costituì un network di operatori pubblici e privati, composti da: statistici, economisti, decision maker, civil servant, ecc. Tre anni più tardi, circa 1200 persone provenienti da oltre 130 paesi si riunirono ad Istanbul per il secondo World forum su «Measuring and fostering the progress of society». In quell'occasione venne sottoscritta la Dichiarazione di Istanbul, dai rispettivi rappresentanti: della Commissione europea, dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, dell'Organizzazione per la conferenza islamica, dell'Organizzazione delle Nazioni unite, del Programma dello sviluppo delle Nazioni unite e dalla Banca mondiale.

promossa dall'Oecd ha l'indubbio merito di aver rappresentato – nel corso di questi ultimi cinque anni – il luogo deputato ad un'accurata riflessione in merito al Pil e alla possibilità di affiancare a questo altri indicatori complementari[6].

## *2. Il nuovo paradigma di riferimento*

Il dibattito intorno alla necessità di avvalersi di indicatori in grado di oltrepassare la sfera economica, e di tener conto delle problematiche di carattere sociale e ambientale, è un dibattito che in modo ricorrente si è presentato nel corso degli ultimi cinquanta anni. Oggi questo dibattito assume un nuovo vigore a seguito degli effetti prodotti dall'attuale crisi economica. Sembra essere, infatti, mutato il paradigma di riferimento della società. La crescita economica non è più sufficiente per assicurare un progresso reale, per la collettività, se non è inclusiva dal punto di vista sociale e geografico e se non è sostenibile dal punto di vista ambientale. Al concetto di crescita o di sviluppo economico si sostituisce, quindi, quello di progresso. Un contesto, questo, completamente nuovo, che richiede l'individuazione delle differenti dimensioni che lo compongono, per poter poi costruire i relativi indicatori di progresso di una società. È su tale approccio che si sono concentrati alcuni studiosi – tra i principali animatori del *Global project* dell'Ocse. Il progresso di una società risulta essere composto essenzialmente da due sistemi: il sistema umano e l'ecosistema. Sono due sistemi strettamente interconnessi attraverso due differenti canali: il primo rappresentato dalla «*gestione delle risorse ambientali*» e il secondo dai «*servizi dell'ecosistema*»[7].

[6] La possibilità di sistematizzare e diffondere l'enorme mole di «lavori» presenti a livello mondiale riteniamo che sia strettamente legata alla sopravvivenza di questo importante forum. Dall'incontro di Busan hanno preso avvio due social network via web: «wikiprogress» (http://www.wikiprogress.org/index.php/Main_Page), una piattaforma globale che riporta gli aggiornamenti al dibattito sugli indicatori di progresso sociale e ambientale, e ProgBlog «Blogging for progress society» (http://theblogprogress.blogspot.com), un blog indirizzato alla comunità coinvolta nelle tematiche del progresso.

[7] Mentre la gestione delle risorse è la risultante degli effetti delle azioni che il sistema umano ha nei confronti dell'ecosistema (sfruttamento delle risorse naturali, inquinamento), i servizi dell'ecosistema collegano i due sistemi in entrambe le direzioni (cibo, acqua, aria, effetti di calamità naturali, ecc.) (Hall, Giovannini, Morrone, e Ranuzzi, 2010).

All'interno di questo contesto «*il benessere umano*» (nella sua concezione individuale e sociale) assume la funzione dominante e rappresenta l'obiettivo fondamentale per il progresso della società. Il benessere umano risulta sostenuto da tre ambiti di attività: *economica*, *culturale* e di *governance* (possono essere a loro volta considerati come degli «*obiettivi intermedi*»). Anche l'ecosistema risulta composto da un ambito di attività rappresentato dalla «*condizione dell'ecosistema*». In questo contesto si può definire «*il benessere di una società*» come la somma del benessere umano e delle condizioni dell'ecosistema e, il relativo «*progresso della società*» come il miglioramento del benessere umano e delle condizioni dell'ecosistema. Una valutazione questa che dovrà comunque essere corretta, integrandola con il ruolo esercitato dalle diseguaglianze nel benessere umano e nelle condizioni dell'ecosistema. Diseguaglianze da considerare: tra le società e le aree geografiche; all'interno di esse; e tra le diverse generazioni. È in questo modo che si arriva così a definire il progresso equo e sostenibile di una società (Hall, Giovannini, Morrone e Ranuzzi, 2010).

Risulta evidente che il concetto di progresso che ne deriva assume un significato molto più ampio e complesso – della semplice crescita economica – e che riguarda non solo le generazioni presenti ma anche quelle future. Il carattere multidimensionale del concetto di progresso per una società implica una molteplicità di obiettivi da perseguire, di politiche e di strumenti di intervento da predisporre e quindi, di indicatori per monitorare lo stato di avanzamento verso tali scopi (Henderson, 199). Occorre però precisare che lo stesso concetto di progresso può incorrere – a latitudini diverse – in interpretazioni e significati differenti per popolazioni e culture diverse. Il mutamento di paradigma – dalla crescita al progresso – se vogliamo, lungi dal semplificare le cose tende semmai a complicarle. Per tale ragione, è quanto mai necessaria la diffusione di un dibattito sul significato del concetto stesso di progresso. Un dibattito che, oltre a ridefinire il concetto di sviluppo, promuovendo l'individuazione degli obiettivi che si vogliono conseguire e i mezzi per raggiungerli, introduca elementi di responsabilità politica. In altri termini, un dibattito che assicuri che la società si concentri su quegli elementi che ritiene essenziali per la propria esistenza. È in questo ambito che si inserisce la discussione sulle esigenze di misurazione e sulla ricerca di elaborazione di nuovi indicatori. Abbiamo potuto vedere come questi indicatori (in grado di tener conto delle questioni sociali e ambientali) fossero presenti fin dalla prima metà degli anni sessanta. Se oggi vengono riscoperti e se si po-

ne l'esigenza di misurare altri fenomeni – finora non rilevati – con nuovi indicatori, è perché una nuova consapevolezza dell'importanza di tali fenomeni fa sì che siano inseriti nell'agenda politica. La loro misurazione oggi, oltre a permettere la loro conoscenza ne consente la possibile gestione, attuale e futura.

Oggi quegli stessi fenomeni (di carattere sociale e ambientale) assumono il ruolo di fondamentali obiettivi di policy, diventa quindi necessaria l'individuazione degli opportuni strumenti per il loro adeguato monitoraggio. In questo ambito, i cittadini devono poter formulare le loro scelte in modo informato, razionale e democratico. Da qui l'importanza di una statistica ufficiale – aggiungiamo autonoma e indipendente – in grado di certificare e diffondere i risultati raggiunti, utilizzando i supporti forniti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione[8].

Il processo di ricerca di indicatori di progresso è stato promosso, essenzialmente, da un mutamento del paradigma di riferimento. È stata posta in discussione la centralità della crescita economica e del relativo indicatore di riferimento, il Pil. Ferma restando l'importanza che la crescita economica continua ad assumere, per i paesi in via di sviluppo, nell'assicurare il raggiungimento di adeguati livelli di benessere sociale, alcuni studiosi (Daly, 2008; Jackson, 2009) hanno iniziato a porsi la domanda di quanto sia corretto in un mondo finito – come quello in cui viviamo – perseguire un modello di crescita economica infinita e se non sarebbe forse più giusto passare da una crescita basata sulla quantità ad una crescita basata sulla qualità[9]. È in questo contesto che si inserisce la riflessione intorno alla ricerca di nuovi indicatori di progresso sociale e ambientale. Una riflessione questa, strettamente legata all'idea di progresso che vuole darsi una società.

[8] Si rimanda alla «geniale» applicazione «*Gapminder*» ideata dallo svedese Hans Rosling. Uno strumento destinato a rivoluzionare le modalità attraverso le quali gli utenti possono avvicinarsi ai risultati statistici e utile quindi a diffondere, in modo intuitivo, le diverse informazioni statistiche (http://www.gapminder.org/).

[9] «The most important change in recent times has been the enormous growth of one sub system of the Earth, namely the economy, relative to the total system, the ecosphere. […] Economists have focused too much on the economy's circulatory system and have neglected to study its digestive tract. Throughput growth means pushing more of the same food through an ever larger digestive tract; development means eating better food and digesting it more thoroughly» (Daly, 2008, p. 1).

## *3. Conclusioni*

Il percorso che conduce dal Pil al progresso di una società, come si è visto, risulta essere particolarmente lungo e complesso. Purtroppo, nonostante la rinnovata attenzione verso il progresso di una società permangono delle resistenze piuttosto forti quando si tratta poi di applicare quegli stessi indicatori di carattere sociale e ambientale. Sembrerebbe come se il dibattito sul Pil e gli indicatori di progresso – particolarmente vivace nel corso della crisi 2008-09 – al manifestarsi dei primi timidi segnali di ripresa da una delle crisi tra le più gravi degli ultimi cinquant'anni, torni ad essere messo da parte dai principali policy-maker che ritornano ad essere guidati dagli stessi princìpi che hanno condotto verso quella stessa crisi (Ilo-Imf, 2010).

Si pensi a cosa sta accadendo oggi in Europa, dove la Commissione europea (Ce) ha presentato un progetto di rafforzamento della governance economica europea volto a riequilibrare gli squilibri fiscali e macroeconomici degli Stati membri dell'Ue (European Commission, 2010a). Tale rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche europee dovrebbe poggiare su un sistema di indicatori (lo *score-board*) in grado di fornire dei segnali di allarme per gli Stati membri che dovessero incorrere in tali squilibri e permettere – attraverso i necessari interventi – di realizzare gli opportuni correttivi (European Commission, 2010b; 2010c). Se si esaminano gli indicatori proposti dalla Ce, per segnalare gli squilibri macroeconomici, si può notare che sono del tutto esclusi gli indicatori sociali[10]. Riteniamo tale approccio errato poiché se, per squilibri macroeconomici, si intendono persistenti divergenze tra la domanda e l'offerta aggregata che conducono a surplus o deficit nei consumi e risparmi complessivi di un'economia, risulta quanto mai opportuno inserire anche indicatori di natura sociale come ad esempio: l'indice della diseguaglianza dei redditi e della ricchezza; l'incidenza delle retribuzioni più basse; la componente dei «*working poors*»; la quota delle retribuzioni e dei profitti sul Pil, ecc. In-

[10] Una prima bozza di indicatori proposti dalla Commssione europea comprende: 1) il saldo delle partite correnti rispetto al Pil; 2) la posizione finanziaria netta con l'estero rispetto al Pil; 3) la variazione del tasso di cambio reale effettivo; 4) la variazione del prezzo reale delle case; 5) la variazione della quota del valore aggiunto del settore immobiliare sul totale; 6) il debito del settore privato rispetto al Pil; 7) la variazione del credito concesso al settore privato (European Commission - Dg Ecofin, 2010a; 2010b).

dicatori, questi, che evidenziano l'esistenza di squilibri macroeconomici, derivanti da eccessi di risparmio dei redditi più elevati ed eccessi di indebitamento dei redditi medi e bassi. Fonti, queste, inequivocabili della crisi economica e finanziaria del 2008-09 (Ilo-Imf, 2010; Kumhof e Rancière, 2011).

Appare quanto mai singolare che, a poco meno di due anni dalla pubblicazione – da parte della Ce – della comunicazione *Non solo Pil* (Commissione europea, 2009), in un'occasione così importante come quella del rafforzamento del coordinamento della politica economica europea, la Commissione non abbia avvertito l'esigenza di dotarsi di un set di indicatori più ampio e più preciso per individuare le principali fonti di squilibrio macroeconomico. È come se, in una fase critica per l'economica mondiale, come quella nella quale ha preso avvio la comunicazione della Commissione *Non solo Pil*, la Commissione abbia avvertito la necessità di esplorare nuovi percorsi ed elaborazioni salvo poi fare una repentina marcia indietro quando, al primo diradarsi di nubi sulla situazione economica, si sia ritornati sui vecchi e tradizionali percorsi. In altri termini, la Commissione, pur seguendo nuovi percorsi di elaborazione dello sviluppo e del progresso sociale (tra l'altro dettati anticipatamente da altri organismi quali: l'Ocse, la Commissione Stiglitz, Sen e Fitoussi, le Nazioni unite e l'Organizzazione internazionale per il lavoro), quando poi si tratta di tornare a gestire l'esistente continua ad utilizzare strumenti e approcci tradizionali, con l'economico che fa premio sul sociale e l'ambientale.

È a seguito di tali situazioni che la riflessione, sull'idea di progresso sociale di una società, riteniamo che non possa, e non debba, essere circoscritta in ambiti ristretti di tecnici e politici, ma debba, necessariamente, coinvolgere tutta la collettività. Può essere utile ricordare cosa scriveva l'economista statunitense Henderson nel 1995, quando sosteneva che le statistiche riflettono i valori e gli obiettivi delle società e che il Dna culturale diventa il fattore guida tanto nelle scelte economiche quanto in quelle sulle tecnologie (Henderson, 1995).

È indubbio che la riflessione sul Pil e su indicatori alternativi per il progresso di una società apre nuovi e interessanti scenari per riflettere sul benessere attuale e sulle precondizioni per assicurare il benessere delle generazioni future. Ciò potrà avvenire a patto, però, che la politica sia disposta a considerare e far proprie tali istanze, perché realmente convinta, e non semplicemente costretta da situazioni prettamente congiunturali.

Qui tab 1

## *Riferimenti bibliografici*


Blinder A.S. e Krueger A.B., 2004, *What Does the Public Know about Economic Policy, and How Does It Know It?*, Nber Working Paper 10787, disponibile alla pagina web: http://www.oecd.org/dataoecd/59/49/39562109.pdf (accesso del 28/01/2010).

Costanza R., Hart M., Posner S. e Talberth J., 2009, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*, Boston University, The Frederick S. Pardee Center for Study of the longer Range Future, Boston.

Commissione europea, 2009, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: *Non solo PIL - Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, Bruxelles, 20.8.2009, Com (2009) 433 definitivo.

Commission on the measurement of economic performance and social progress, 2009a, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponibile alla pagina web: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

Commission on the measurement of economic performance and social progress, 2009b, *Survey of Existing Approaches to Measuring Socio-Economic Progress*, disponibile alla pagina web: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/ documents/Survey_of_Existing_Approaches_to_Measuring_Socio-Economic_ Progress.pdf.

Daly H.E., 2008, *A Steady-State Economy. Sustainable Development Commission*, Uk (24 aprile 2008), disponibile alla pagina web: http://www.sd-commission.org.uk/publications/downloads/Herman_Daly_thinkpiece.pdf (accesso del 17/03/2010).

David R. e Reder R. (a cura di), 1974, *Nations and Households in Economic Growth: Essays in honor of Moses Abramovitz*, Academic Press, New York.

Easterlin R., 1974, *Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence*, in David R. e Reder R. (a cura di), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in honor of Moses Abramovitz*, Academic Press, New York.

European Commission, 2010a, *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth And Jobs - Tools for Stronger EU Economic Governance*, Com (2010) 367.

European Commission, 2010b, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Enforcement Measures to Correct Excessive Macroeconomic Imbalances in the Euro Area*, Bruxelles 29 settembre 2010, Com (2010) 525.

European Commission, 2010c, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances*, Bruxelles 29 settembre 2010, Com (2010) 527.

European Commission - Dg Ecofin, 2010a, *A Structured Framework to Prevent and Correct Macroeconomic Imbalances: Operationalising the Alert Mechanism*, 11 novembre 2010.

*sumers*, Isae-Oecd.

G20, 2009, *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit 2009*, 24-25 settembre, disponibile alla pagina web: http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm (accesso del 26/1/2009).

Gadrey J. e Méda D., 2009, *Commission Stiglitz: un diagnostic juste, des propositions (encore) timides*, giugno 2009, disponibile al sito web: http:/www.idies.org/.

Giovannini E., 2007, *Statistics and Politics in a Knowledge Society*, Oecd, Std/Doc(2007)2, 29 maggio 2007, disponibile alla pagina web: http://www.2007oecd.org/dataoecd/39/53/41330877.pdf (accesso del 28/01/2010).

Giovannini E., 2009, *Measuring Societys Progress: A Key Issue for Policy Making and Democratic Governance*, disponibile alla pagina web: http://www.oecd.org/dataoecd/6/34/41684236.pdf (accesso del 28/01/2010).

Giovannini E., 2010, *Statistica 2.0 - The Next Level*, Decima Conferenza Nazionale di Statistica, Roma 15-16 dicembre.

Hall J. e Trewin D., 2010, *Developing Societal Progress Indicators: A Practical Guide*, Oecd, Statistics Directorate, Working Paper n. 35.

Hall J., Giovannini E., Morrone A. e Ranuzzi G., 2010, *A Framework to Measure the Progress of Societies*, Statistics Directorate, Working Paper n. 34, Oecd, Std/Doc (2010)5, Parigi.

Henderson H., 1991, *Paradigms in Progress - Life Beyond Economics*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco, Ca.

Henderson H., 1996, *What's Next in the Great Debate about Measuring Wealth and Progress?*, «Challenge», 1° novembre.

Iasiello B. e Scrivens K., 2010, *Indicators of «Societal Progress»: Lessons From International Experiences*, Oecd, Statistics Directorate, Working Paper n. 33.

Ilo-Imf, 2010, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, Oslo 13 settembre 2010.

Jackson T., 2009, *Prosperity Without Growth - Economics for a Finite Planet*, Earthscan, Londra.

Kassenboehmer S.C. e Schmidt C.M., 2011, *Beyond GDP and Back: What is the Value Added by Additional Components of Welfare Measurement?*, Discussion Paper Series, Centre for Economic Policy Research.

Kumhof M. e Rancière R., 2011, *Inequality, Leverage and Crises*, 4/02/2011, www.voxeu.org/index.php?q=node/6075.

Maggino F., 2009, *The State of the Art in Indicators Construction in the Perspective of a Comprehensive Approach in Measuring Well-being of Societies*, Working Paper, Università degli Studi di Firenze.

Malgarini M., 2007, *Results of First Coordinated International Surveys on What People Know about Key Statistical Indicators Produced by Official Statistics*, Third Joint European Commission-Oecd Workshop on International Development of Business and Consumer Tendency Surveys, Bruxelles, 12-13 novembre 2007.

Oecd, 2008, *Growing Unequal? Distribution and Poverty in OECD Countries*, Oecd, Parigi.

Oecd, 2009, *Chronological Evolution of Related Measures of Progress*, Wikiprogress.
Palmieri S., 2010, *Nuovi indicatori di misurazione della crescita e del benessere*, in Pennacchi L. (a cura di), *Pubblico. Privato, comune - Lezione dalla crisi globale*, Ediesse, Roma.
Pickett K. e Wilkinson R., 2009, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, Londra.
Salvaris M., 2009, *Committments and Conclusion Session of The Busan OECD 3rd World Forum*, 30 ottobre 2009, disponibile alla pagina web: http://www.oecd.org/dataoecd/41/7/ 44063988.pdf (accesso del 27/01/2010).
United Nations, 1987, *Report of the World Commission on Environment and Development*, documento dell'Assemblea generale.
United Nations, 1993a, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, Rio de Janeiro, 3-14 giugno, 1992, New York.
United Nations, 1993b, *Agenda 21: The United Programme of Action from Rio*.

*Tabella 1 - Cronologia dei principali eventi e indicatori di misurazione del progresso*

| Fase | Anno | Indicatori | Autore | Tipologia |
|---|---|---|---|---|
| 1930-1960<br>FASE MATERIALISTA<br>Indicatori economici | 1930 | Prodotto interno lordo | Kuznets, S. | |
| 1960-1990<br>FASE SOCIALE<br>Indicatori economici<br>+<br>Indicatori sociali | 1966 | Indicatori sociali | Bauer, R. | Tab. |
| | 1972 | Indicatore della Felicità nazionale<br>(*Gross national happiness* - Gnh) Regno del Buthan | King Jigme Singye Wangchuck | Alter. |
| | 1973 | Misuratore del benessere economico<br>(*Measure of economic welfare* - Mew)<br>Misuratore del benessere economico sostenibile<br>(*Sustainable measure of economic welfare* - Smew) | Nordhaus, W. - Tobin, J. | Corr. |
| | 1975 | Indicatori sulle condizioni di vita e di lavoro<br>(*Indicators of living and working conditions*) | European foundation for the improvement of living and working conditions | Tab. |
| | 1979 | Indicatore fisico della qualità della vita<br>(*Pysical quality of life index* - Pqol) | Morris, D. | Sint. |
| | 1981 | Indice dell'aspetto economico del benessere<br>(*Economic aspect of welfare index* - Eawi) | Zolotas, X. | Corr. |
| | 1982 | Lista di Indicatori sociali | Oecd | Tab. |
| | 1986 | Indicatore della salute sociale<br>(*Index of social health* - Ish) | Miringoff, M., Miringoff, M.L., Institute for innovation in social policy | Sint. |
| | 1989 | Indice del benessere sostenibile<br>(*Index of sustainable well-being*) | Cobb, J., Daly, Cobb, C. | Corr. |
| | 1990 | Indicatore di sviluppo umano<br>(*Human development index*) | Mahbub ul Haq - Undp | Corr. |

segue *Tabella 1 - Cronologia dei principali eventi e indicatori di misurazione del progresso*

| Fase | Anno | Indicatori | Autore | Tipologia |
|---|---|---|---|---|
| 1992<br>Rio Earth summit<br><br>1991-2010<br>FASE GLOBALE<br>Indicatori economici<br>+<br>Indicatori sociali<br>+<br>Indicatori ambientali | 1991 | Indicatore di sostenibilità ambientale del reddito nazionale<br>(*Environmentally sustainable national income* - Esni) | Hueting, R., Tinbergen, J., Statistics Netherland, Wwf | Sint. |
| | 1995 | Impronta ecologica<br>(*Ecological footprint*) | Wackernagel, M., Rees, W. | Alter. |
| | 1995 | Indicatore genuino di progresso<br>(*Genuine progress indicator* - Gpi) | Cobb, C., Halsted, T., Rowe, J. | Corr. |
| | 1995 | Indice della qualità della vita<br>(*Quality of life index* - Qol) | Diener, E. | Sint. |
| | 1995 | Indice del rafforzamento di genere - Indice dello sviluppo di genere<br>(*Gender empowerment index* - Gei; *Gender related development index* - Grdi) | Undp | Sint. |
| | 1996 | Indice di speranza di vita felice<br>(*Happy life expectancy index*) | Veenhoven, R. | Sint. |
| | 1996 | Indicatori di sviluppo sostenibile<br>(*Sustainable development indicators*) | Un | Tab. |
| | 1996 | Indicatori per lo sviluppo sostenibile del Regno Unito<br>(*Indicators of sustainable development for the United Kingdom*) | Uk | Tab. |
| | 1997 | Indicatori presenti nel Report: *Quality of Life Counts* | Uk | Tab. |
| | 1997 | Indicatore genuino dei risparmi<br>(*Genuine savings indicator* - Gsi) | World Bank | Corr. |
| | 1997 | Indicatore di povertà umana<br>(*Human poverty index* - Hpi) | Undp | Sint. |
| | 1997 | Indice del progresso sociale<br>(*Index of social progress*) | Estes, R. | |

segue *Tabella 1 - Cronologia dei principali eventi e indicatori di misurazione del progresso*

| Fase | Anno | Indicatori | Autore | Tipologia |
|---|---|---|---|---|
| | 1997 | Indice avanzato della qualità della vita (*Advanced quality of life index*) | Diener. Suh. | Sint. |
| | 1998 | Indice di sicurezza personale oggettivo e Indice di sicurezza personale oggettivo (*Personal security index* - Psi) | Canadian council on social development (Ccsd) | Corr. |
| | 1998 | Indice di benessere economico (*Index of economic well-being*) | Osberg, L., Sharpe, A. - Centre for the study of living standards | Sint. |
| | 1998 | Indice dello standard di vita (*Index of living standard)* | Sarb, C. | Sint. |
| | 1999 | Indicatori presenti nell'aggiornamento al Report: *Quality of Life Counts* | Uk | Tab. |
| | 1999 | Indicatori chiave del mercato del lavoro (*Key indicators of the labour market* - Kilms) | Ilo | |
| | 2000 | Indicatori degli obiettivi di sviluppo del Millennio (*Millennium development goals indicators* - Mdg Indicators) | Undp | Tab. |
| | 2000 | Indicatori sociali presenti nel: *Society at Glance* | Oecd | Tab. |
| | 2001 | Indicatori ambientali chiave (*Key environmental indicators*) | Oecd | Tab. |
| | 2000 | Sistema di indicatori di monitoraggio della Strategia di Lisbona | Eu | Tab. |
| | 2001 | Structural Indicators - *Annual Progress Report to the European Council* | Eu | Tab. |
| | 2001 | Indicatori di Laeken - Indicatori sociali dal 2006 | Eu | Tab. |
| | 2002 | Barometro dell'ineguaglianza e della povertà (*Baromètre des inégalités et de la pauverté* - Bip40) | Rete di allarme sulle diseguaglianze | Sint. |

segue *Tabella 1 - Cronologia dei principali eventi e indicatori di misurazione del progresso*

| Fase | Anno | Indicatori | Autore | Tipologia |
|---|---|---|---|---|
| | 2003 | Misurazione del Progresso della Repubblica d'Irlanda (*Measuring Ireland's progress* - Mip) | Irish central statistics office (Cso) | Tab. |
| | 2003 | Indicatori sul lavoro decente (*Decent work indicators*) | Ilo | Tab. |
| | 2004 | Pil verde (*Green Gdps*) | State environmental protection administration of China - National bureau of statistics of China | Corr. |
| | 2004 | Misure del progresso in Australia (*Measures of Australia's progress)* | Australian bureau of statistics | Tab |
| | 2004 | Indicatori dello sviluppo sostenibile (*Sustaianble development indicators*) | Uk | Tab. |
| | 2005 | Indice di sostenibilità ambientale (*Environmental sustainability index* - Esi) | Yale University Columbia University | Sint. |
| | 2005 | *Indice combinato della felicità/diseguaglianza* (*Inequality adjusted happiness index* - Iah) | Veenhoven, R., Kalmijin, W., Erasmus University Rotterdam | Sint. |
| | 2005 | *Factbook: Economics, Environmental and Social Statistics* | Oecd | Tab. |
| | 2005 | Indicatori strutturali (*Structral indicators*) | Oecd | Tab. |
| | 2005 | Osservatorio europeo sulla situazione sociale e demografica (*European observatory on the social situation and demography)* | Eu | Tab. |
| | 2005 | Indice della qualità della vita (*Economist intelligence unit's quality of life index*) | «The Economist» | Sint. |
| | 2006 | Misure alternative del benessere (*Alternative measures of well-being*) | Oecd | Tab. |

segue *Tabella 1 - Cronologia dei principali eventi e indicatori di misurazione del progresso*

| Fase | Anno | Indicatori | Autore | Tipologia |
|---|---|---|---|---|
| | 2006 | Indice di felicità del pianeta (*Happy planet index* - Hpi) | New Economics Foundation | Sint. |
| | 2006 | Indicatore del pianeta vivente (*Living planet index* - Lpi) | Wwf | Sint. |
| | 2007 | Indicatori di sviluppo sostenibile (*Sustainable development indicators)* | Ue | Tab. |
| | 2008 | Monitoraggio e valutazione del progresso sul lavoro decente (*Measuring and assessing progress on decent work* - Map) | Ilo | Tab. |
| | 2008 | Indice del benessere soggettivo (*Well-being subjective index*) | Veenhoven, R. | Alter. |
| | 2008 | Indice di sostenibilità sociale (*Sustainable society index - Ssi*) | Sustainable society foundation | Sint: |
| | 2008 | Indice della qualità regionale dello sviluppo (*Quars*) | «Sbilanciamoci!» | Sint. |
| | 2009 | Governement at Glance | Oecd | Tab. |
| | 2010 | Indice di performance ambientale (*Environmental performance index* - Epi) | Yale University - Columbia University | Sint. |
| | 2010 | Sistema di indicatori di monitoraggio della Strategia «Europa 2020» | Eu | Tab. |

*Note:* Classificazione degli indicatori: 1) Corr.: Indicatori di correzione del Pil; 2) Alter.: Indicatori alternativi; 3) Sint.: Indicatori sintetici o compositi; 4) Tab.: Tableaux de bord o Sistema di indicatori di vario genere.

*Fonte:* La tabella si basa su Costanza R. e al., 2009. Per questa cronologia degli eventi principali l'autore si è inoltre basato su un grafico predisposto dall'Ocse e presente sul sito http://www.wikiprogress.org/index.php/Main_Page.

# Oltre il Pil, un'altra economia. Nuovi indicatori per una società del benessere

Aldo Eduardo Carra, Roma, Ediesse, 2010

**R.B.**

Il dibattito sui limiti del Pil e sulla necessità di affiancare ad esso nuovi indicatori in grado di cogliere e restituire un quadro multidimensionale del benessere di una collettività, e dunque capace di tener conto della dimensione economica, nonché di quella sociale e ambientale, è divenuto ormai diffuso e serrato anche in Italia. Si tratta per lo più di un dibattito per addetti ai lavori, e pertanto può essere utile focalizzare l'attenzione sulla piccola guida che Aldo Carra ha dedicato al tema, in un'ottica prettamente divulgativa. Inoltre, non si può omettere che la vitalità della discussione propria di questo periodo, di cui è evidente segnale l'attenzione riservata al tema da numerose iniziative culturali ed editoriali, si pone sulla scia di una riflessione internazionale di più lunga durata, che affonda nell'azione intrapresa dall'Ocse, dapprima con l'organizzazione nel 2004 del primo Forum mondiale su «Statistica, conoscenza e politica», e poi nel 2007 con il secondo Forum mondiale Ocse, allorquando fu firmata da quest'ultima, dalla Commissione europea, dall'Organizzazione della conferenza islamica, dalle Nazioni unite, dal Programma delle Nazioni unite per lo sviluppo e dalla Banca mondiale, la Dichiarazione di Istanbul. La Dichiarazione, non solo sosteneva con favore le iniziative nate nei diversi paesi per «misurare il progresso delle società per mezzo d'indici statistici», ma ribadiva la necessità di «promuovere un susseguirsi di processi decisionali presi a tutti i livelli per aumentare il benessere delle società. […] La disponibilità d'indicatori statistici sui risultati economici, sociali, e ambientali e la loro divulgazione ai cittadini può contribuire a promuovere un buon governo e il miglioramento dei processi democratici; può rafforzare la capacità dei cittadini di influenzare gli obiettivi ultimi delle nazioni in cui vivono per mezzo di dibattiti e creazione di consenso; può aumentare la credibilità delle decisioni politiche». A seguire, vennero gli importanti lavori della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi[1] voluta da Nicolas Sarkozy e la Co-

[1] *Rapporto della Commissione sulla misura delle performances economiche e del progresso sociale*,

municazione dell'Unione europea *Non solo Pil: misurare il progresso in un mondo in cambiamento*[2], entrambi datati 2009 ed entrambi concordi nel sottolineare l'esigenza di sviluppare alternative al Pil per la misurazione del benessere.

Nel solco di questo monito e di tale obiettivo si inserisce, dunque, il contributo di Aldo Carra che fa del tema della divulgazione ai cittadini il perno intorno a cui sviluppare il ragionamento tanto sui limiti del Pil, quanto sulle proposte per superarli.

Il libro è pensato come un agevole strumento per orientarsi nel dibattito contemporaneo sul rapporto distonico tra crescita quantitativa e crescita qualitativa. Il fine è divulgativo e lo scopo ultimo è dare l'opportunità ai lettori di divenire *soggetti attivi del processo in corso*. Ciò rappresenta senz'altro il punto di forza della pubblicazione pensata per un pubblico vasto, grazie all'ausilio di un linguaggio immediato e di box illustrati, tali da rendere effettivamente *accessibile* la questione. Tra l'altro, il coinvolgimento dei cittadini, delle forze politiche, sociali e culturali, costituisce un fattore e un parametro essenziale per la definizione del modello di società che si intende costruire. Come più volte è stato ribadito in precedenza nel corso del fascicolo, decidere cosa misurare, quali indicatori utilizzare, equivale a definire quale futuro delineare. Significa decidere a cosa dare attenzione e cosa trascurare, cosa si reputa importante ai fini della definizione di un nuovo paradigma di sviluppo, basato su un concetto più olistico dello stesso, e cosa invece si ritiene superfluo.

La posta in gioco è alta e nella sua costruzione, volutamente leggera, il libro riesce a coglierla in tutta la sua urgenza. Ecco perché l'obiettivo di arrivare ai singoli soggetti, sorregge di fatto l'impalcatura e l'architettura stessa del lavoro di Carra, che si apre con un approfondimento sulle ragioni che impongono un superamento del Pil, quale indicatore onnisciente, «tuttofare». Entrando nello specifico, se ne esaminano i limiti e i paradossi al fine di far emergere come oggi la misurazione del benessere non possa più tenere in considerazione solo la produzione, ma occorra prendere in esame anche i redditi e i consumi, o ancora che non si possa focalizzare l'attenzione solo sulle imprese, ma anche sulle famiglie e sugli individui, e non solo sui luoghi

disponibile all'indirizzo internet: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

[2] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Non solo Pil: misurare il progresso in un mondo in cambiamento* (Com/2009/0433 def).

di produzione, ma anche sull'ambiente naturale e sociale. Infine, non solo sulla formazione del reddito, ma soprattutto sulla sua distribuzione. Ancorato all'utilizzo del Pil vi è un modello di sviluppo considerato insostenibile per i danni ambientali che il suo ottenimento comporta, per le disuguaglianze prodotte a livello sociale, per gli effetti innescati sulla giustizia distributiva, con un allargamento della forbice tra ricchi e poveri. Un modello che si è dimostrato fallace e che impone una inversione di rotta. Come andare verso un'altra economia? Come attuare tale svolta? Con uno slogan di sintesi e parafrasando il volume, si potrebbe dire *crescendo in pace con l'ambiente* – a partire da investimenti in fonti di energia rinnovabile e in risparmio dei consumi – *e con l'umanità*, mediante la riduzione delle disuguaglianze presenti a livello sociale. A emergere è un nuovo modello economico, di cui si possono scorgere i segni in alcune attività che vanno nella direzione indicata e che al momento convivono con quante sono ispirate dal vecchio. A questo passaggio, Carra dedica attenzione sottolineando come a suo avviso «le politiche economiche debbono agire nella convivenza tra vecchio e nuovo, spingendo a trasformare le vecchie produzioni, ad orientarle verso altri settori e a favorire nuove attività e servizi» (p. 73). In tal senso, sempre nel ragionamento proposto dall'autore, gli indicatori da affiancare al Pil hanno il compito di «rappresentare la complessità del processo» e di «valorizzare gli elementi della sua trasformazione» (*ibidem*).

Nel dibattito sui *nuovi indicatori* il dilemma è su quali e quanti essi debbano essere. L'auspicio dichiarato è che questi possano essere pochi, se non uno, capaci/e di consentire confronti nel tempo e nello spazio, nonché di costituire una potente e semplice arma di comunicazione, al pari dell'attuale Pil. Nel rinviare al libro per tutti i dettagli del caso, è interessante qui sottolineare gli elementi salienti dell'ultima parte, che si chiude con la proposta di un percorso graduale progressivo teso a individuare tre macroindicatori: quello della produzione, quello della qualità ambientale e quello della qualità sociale, costruiti aggregando un set specifico di indicatori di secondo livello. Si tratta di un percorso complesso che richiede di essere il frutto di una costruzione condivisa. Ecco allora che, a ideale chiusura del cerchio, l'argomentazione ritorna al punto di partenza e al necessario coinvolgimento di tutte le forze sociali, politiche e culturali, entro il quadro di una «democrazia statistica». I primi passi nella direzione indicata sono stati mossi e ne è forte testimonianza l'iniziativa che vede impegnati, nel nostro paese (al pari di quanto in atto a livello internazionale), il Cnel e l'Istat attra-

verso la costituzione di un Gruppo di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana composto da rappresentanze delle parti sociali e della società civile. Il fine è pervenire ad un approccio multidimensionale del «benessere equo e sostenibile», nel quale l'indicatore dell'attività economica, il Pil, è integrato con altri: dall'indicatore relativo alle diseguaglianze (non solo di reddito) all'indicatore concernente la sostenibilità (non solo ambientale).

Il cammino sembra ormai segnato: restano da osservare e sostenere gli esiti di un processo che si configura come una vera e propria battaglia di civiltà.

# Verso un piano sostenibile per l'occupazione per l'Italia e per l'Europa

*Dichiarazione congiunta della Foundation on Economic Trends presieduta da Jeremy Rifkin e dell'associazione «Bruno Trentin» presieduta da Guglielmo Epifani a sostegno di un piano strategico per il lavoro, l'impresa, la crescita sostenibile imperniato intorno alla terza rivoluzione industriale*

CONSIDERANDO CHE

La disoccupazione sta raggiungendo livelli allarmanti in tutto il mondo.

I governi, le imprese e i consumatori sono sommersi dai debiti e le condizioni di vita stanno peggiorando ovunque in maniera significativa, le classi più deboli stanno già pagando il conto più salato.

Una cifra record pari a un miliardo di esseri umani – quasi un settimo dell'intera umanità – soffre fame e carestie.

Un catastrofico cambiamento climatico incombe sempre più sul nostro futuro.

Gli effetti della seconda rivoluzione industriale, che ha creato il più grande boom economico della storia, sono ormai in fase declinante, soprattutto nei paesi più industrializzati, anche per effetto della crisi mondiale.

L'intera infrastruttura industriale sta invecchiando, mentre si preferisce tagliare i finanziamenti alla ricerca e all'innovazione tecnologica.

Le fonti energetiche fossili sulle quali si basa il modello di vita industriale stanno tramontando e le tecnologie che queste fonti energetiche producono e alimentano sono antiquate.

Le grandi trasformazioni economiche della storia si verificano quando nuovi mezzi di comunicazione convergono con nuovi sistemi energetici. Le nuove forme di comunicazione diventano i meccanismi che comandano e controllano la struttura, l'organizzazione e la gestione di civiltà sempre più complesse, rese possibili dalle nuove fonti energetiche.

La nuova convergenza tra le tecnologie della comunicazione e i regimi energetici, la convergenza tra le tecnologie della comunicazione che ruotano attorno a Internet e le energie rinnovabili stanno dando vita ad una «terza rivoluzione industriale».

Nel ventunesimo secolo, centinaia di milioni di esseri umani genereranno le proprie energie verdi all'interno delle proprie case, degli uffici

e delle fabbriche, condividendole con gli altri tramite reti di distribuzione delle informazioni e dell'energia elettrica, proprio come oggi essi creano le proprie informazioni e le condividono su Internet, creando un nuovo rapporto tra produzione distribuita, consumi e nuove fonti di reddito.

I pilastri della terza rivoluzione industriale devono essere posti in essere ora e simultaneamente, o le fondamenta non reggeranno, anche alla luce del fatto che ciascun pilastro può funzionare solo in relazione agli altri.

I cinque pilastri della terza rivoluzione industriale sono:

1) il passaggio alle energie rinnovabili;
2) la trasformazione del patrimonio edilizio di ciascun continente in tante micro-centrali elettriche al fine di catturare in loco le energie rinnovabili e innescare un boom edilizio;
3) l'utilizzazione dell'idrogeno e delle altre tecniche di immagazzinamento in ogni edificio e infrastruttura, al fine di immagazzinare le energie intermittenti;
4) l'utilizzazione delle tecnologie di Internet per trasformare le centrali elettriche di ogni continente in una rete *intergrid* che funzioni in maniera analoga alla stessa Internet (quando milioni di edifici genereranno una piccola quantità di energia in loco, potranno poi rivendere il proprio surplus energetico ai propri vicini di continente);
5) la trasformazione dell'intera flotta di mezzi di trasporto in auto alimentate a elettricità e a pile a combustibile all'idrogeno, in grado di acquistare e vendere elettricità lungo una rete interattiva di distribuzione energetica avente scala continentale.

Pensiamo che un primo passo nella giusta direzione possa essere rappresentato da un piano per il risparmio energetico e dai lavori di riconversione ecosostenibile di abitazioni, uffici, impianti industriali, illuminazione pubblica, trasporti, generando nuova occupazione e produzione industriale di filiera.

Più in generale, la creazione di un regime energetico rinnovabile, alimentato dagli edifici e che veda l'energia parzialmente immagazzinata in forma di idrogeno, distribuita tramite *intergrid* e in connessione con mezzi di trasporto a emissione zero, apre le porte ad una terza rivoluzione industriale.

L'intero sistema è interattivo, integrato e senza soluzione di continuità. Questa interconnessione sta creando per intero nuove opportunità di relazione inter-settoriali e, all'interno di questo processo, sta reci-

dendo molte partnership imprenditoriali tradizionali riconducibili alla seconda rivoluzione industriale.

La trasformazione dell'economia va ben oltre la semplice trasformazione dei regimi energetici e dei sistemi di comunicazione. Si tratta di un trasferimento di poteri ad ogni livello della società. Il controllo della produzione e della distribuzione energetica sta iniziando a trasferire le sedi del potere nelle mani di milioni di piccoli produttori, che generano le proprie energie rinnovabili nei propri luoghi di residenza e scambiano i propri surplus creando *commons* info-energetiche che attraversano interi continenti. Questa «democratizzazione dell'energia» ha implicazioni profonde sul modo in cui organizziamo la società, la politica e l'economia e le grandi organizzazioni di rappresentanza della produzione e del consumo.

La terza rivoluzione industriale aprirà nuovi mercati per le imprese esistenti, aiutandole a uscire dalla crisi, creerà migliaia di nuove attività economiche e milioni di nuovi posti di lavoro in Italia e in Europa, e avrà un impatto significativo sul ventunesimo secolo, esattamente paragonabile a quello avuto dalla prima rivoluzione industriale sul diciannovesimo secolo e a quello della seconda rivoluzione industriale sul ventesimo secolo, e per questo motivo ha ricevuto l'appoggio del Parlamento europeo nella Dichiarazione scritta n. 0016/2007, per un'Europa post-carbonio, post-nucleare (allegata).

PERTANTO

*la Foundation on Economic Trends e l'Associazione «Bruno Trentin» intendono farsi promotori di un'iniziativa congiunta verso i sindacati italiani ed europei, le organizzazioni di impresa, le cooperative, affinché si raggiunga un'azione unitaria:*

- per attuare un Piano per l'occupazione sostenibile per una terza rivoluzione industriale in Italia e in Europa, creando le condizioni di mercato più favorevoli possibili perché tutte le imprese italiane ed europee possano condividere la ricchezza prodotta dal nuovo modello di sviluppo;
- fare sinergia per creare migliaia di imprese frutto della terza rivoluzione industriale e milioni di posti di lavoro in tutti i settori legati ai cinque pilastri della terza rivoluzione industriale;
- fare appello alle amministrazioni locali, regionali e ai governi nazionali affinché si armonizzi il livello istituzionale con la nuova sfida della terza rivoluzione industriale, perché forniscano i codici, le normative, gli standard, gli incentivi e i meccanismi finanziari necessari a realizzare i cinque pilastri strutturali della terza rivolu-

zione industriale, e la conseguente creazione di posti di lavoro e imprese;

- cooperare con le municipalità disponibili per raggiungere e superare il pacchetto Ue 20/20/20, che fissa per il 2020 gli obiettivi di efficienza energetica, riduzione delle emissioni di $Co_2$ e generazione di energie rinnovabili, al fine di diventare un paese leader nella corsa per un'era post-carbonio entro il 2050;
- creare un'economia sostenibile italiana ed europea che possa garantire una buona qualità della vita per le generazioni attuali e future;
- con questo documento, che rimane naturalmente aperto al contributo di tutti i soggetti aderenti, intendiamo contribuire a dare consistenza e a rappresentare un punto di riferimento per le speranze dell'Unione europea e dei paesi del mondo che condividono la scelta e la nostra visione di una vita migliore per l'umanità intera.

Roma 24/1/2011

Foundation on Economic Trends
*Jeremy Rifkin*

Associazione «Bruno Trentin»
*Guglielmo Epifani*

# Osservatorio Europa*

**Nota periodica di informazione sulle principali notizie relative all'azione sociale della Ue e sul dibattito politico, sindacale e istituzionale europeo**

*L'inizio del 2011 coincide con l'inaugurazione del «Semestre europeo», una delle principali novità della governance economica e sociale dell'Unione europea, e con l'ulteriore accelerazione in vista del risanamento dei conti pubblici e dell'introduzione delle riforme strutturali. Si tratta per molti aspetti di una vera e propria ipotesi di «germanizzazione» dell'Ue e dei suoi paesi membri. Nel presente numero di Osservatorio Europa l'attenzione è posta proprio su questi primi passi della nuova strategia europea in materia economica e sociale (sotto il nome di «Europa 2020»). Si farà poi riferimento agli altri temi centrali nel dibattito europeo: la revisione del Trattato di Lisbona al fine di istituzionalizzare il Fondo europeo per la stabilità finanziaria (Fesf); lo stato del processo legislativo della nuova direttiva sull'orario di lavoro e della direttiva in materia di congedo parentale; e i passaggi più importanti dell'agenda europea in tema di coordinamento degli schemi di protezione sociale e di tutela dei rom. Come sempre sono indicate una serie di letture consigliate per saperne di più sull'Europa sociale.*

## *1. Introduzione*

L'inizio del 2011 coincide con l'inaugurazione del «Semestre europeo», una delle principali novità della governance economica e sociale dell'Unione europea, e con l'ulteriore accelerazione in vista del risanamento dei conti pubblici e dell'introduzione delle riforme strutturali. Si tratta per molti aspetti di una vera e propria ipotesi di «germanizzazione» dell'Ue e dei suoi paesi membri.

Da un lato, a segnare l'inizio del «Semestre europeo» (si tratta del processo di coordinamento sempre più stretto delle decisioni di bilancio,

* L'«Osservatorio Europa» è redatto da Cécile Barbier, ricercatrice presso l'Osservatorio sociale europeo di Bruxelles e David Natali, direttore scientifico dello stesso Ose e docente all'Università di Bologna-Forlì in collaborazione con Carlo Caldarini, direttore dell'Osservatorio Inca-Cgil di Bruxelles.

economiche e sociali che i paesi membri si trovano ad adottare) vi è stata la pubblicazione di una comunicazione della Commissione europea sull'«Analisi annuale della crescita». Questa, come ci si poteva aspettare, insiste su tre pilastri: risanamento rigoroso dei conti pubblici per rafforzare la stabilità macroeconomica; riforma del mercato del lavoro per creare nuova occupazione; misure di sostegno alla crescita.

Dall'altro lato, il «Patto per la competitività» avanzato dall'asse franco-tedesco per una «più forte convergenza economica» nella zona euro, ha proposto d'inserire il principio della riduzione del debito nelle costituzioni nazionali, come appunto è già avvenuto in Germania, preconizzando anche l'aumento generalizzato dell'età pensionabile e l'abolizione dell'indicizzazione automatica dei salari. Va osservato, comunque, che pensioni e salari non rientrano nelle competenze dell'Unione europea.

Nel presente numero di Osservatorio Europa ci si concentra proprio su questi primi ma già significativi passi della nuova strategia europea per il coordinamento delle politiche economiche e sociali. Si farà poi riferimento agli altri temi centrali nel dibattito europeo: la revisione del Trattato di Lisbona al fine di istituzionalizzare e rendere più efficace il Fondo europeo per la stabilità finanziaria (Fesf), introdotto nel maggio 2010; il lancio della fase di consultazione in vista dell'adozione della nuova direttiva in materia di orario di lavoro; la discussione in sede di Parlamento europeo delle nuove norme per i congedi di maternità, nell'ambito della direttiva sulla sicurezza e salute delle lavoratrici gestanti; e i passaggi più importanti dell'agenda europea in tema di coordinamento degli schemi di protezione sociale e di tutela dei rom.

Come anticipato, i diversi elementi del dibattito europeo sembrano indicare una possibile strategia di «germanizzazione» del modello di sviluppo, con evidenti conseguenze per le politiche sociali dei paesi membri. Il tutto in un contesto segnato da una ripresa economica ancora debole e insufficiente a garantire il riassorbimento della disoccupazione e degli altri problemi sociali presenti in Europa. Il rischio evidente è di accentuare le difficoltà della ripresa.

## *2. Temi chiave*

### *2.1 Relazione annuale sulla crescita*

Elemento centrale del «Semestre europeo», la Comunicazione sull'analisi annuale della crescita individua le diverse azioni ritenute fonda-

mentali dalla Commissione europea per rafforzare la ripresa nel breve termine. L'obiettivo di fondo, per l'Ue, è non rimanere indietro rispetto ai principali concorrenti globali e preparare il terreno della Strategia Europa 2020.
La Commissione ha deciso di presentare dieci azioni prioritarie (da sviluppare successivamente su una pluralità di politiche pubbliche), con particolare riferimento ad un approccio integrato alla ripresa, basato su tre aree principali:

- risanamento rigoroso dei conti pubblici per consolidare la stabilità macroeconomica;
- riforma del mercato del lavoro per creare posti di lavoro;
- sostegno alla crescita.

Questa prima analisi annuale dovrà applicarsi all'intera Unione europea, ma con degli adattamenti alla situazione specifica di ciascuno Stato membro. Secondo la Commissione europea, «oltre alla necessità di rivedere il Fondo europeo per la stabilità finanziaria (Fesf), la relazione contribuisce alla risposta complessiva prevista per l'area euro con riferimento alla crisi del debito sovrano […]. Il risanamento dei conti pubblici, le riforme strutturali e le misure di rafforzamento della crescita sono tutti elementi essenziali della risposta globale che la zona euro dovrebbe dare alla crisi».
Dieci le azioni presentate dalla Commissione e suddivise in tre aree:

I. *Condizioni macroeconomiche per la crescita*
   1. attuare una forte risanamento dei conti
   2. correggere gli squilibri macroeconomici
   3. garantire la stabilità del settore finanziario
II. *Mobilitare il mercato del lavoro e creare occupazione*
   4. rendere il lavoro più attraente
   5. riformare i sistemi pensionistici
   6. reinserire i disoccupati nel mercato del lavoro
   7. conciliare sicurezza e flessibilità
III. *Dare la priorità alla crescita*
   8. sfruttare le potenzialità del mercato unico
   9. attrarre capitali privati per finanziare la crescita
   10. fornire l'accesso all'energia a prezzi competitivi

La comunicazione è accompagnata da tre allegati che illustrano la posizione della Commissione e le sue prime valutazioni sull'attuazione della Strategia Europa 2020 da parte degli Stati membri.

Nel primo allegato (*Relazione sui progressi della Strategia Europa 2020*), la Commissione ritiene che «la gestione del ritorno alla disciplina di bilancio e alla stabilità macroeconomica e la contemporanea attuazione delle riforme strutturali saranno temi centrali del Semestre europeo».
Basandosi sulle conclusioni del Consiglio europeo di marzo, la Commissione valuterà i programmi nazionali di riforma (Pnr) insieme ai programmi di stabilità entro giugno 2011, rivolgerà agli Stati membri raccomandazioni integrate specifiche per paese e fornirà indicazioni sulla politica di bilancio nell'ambito del patto di stabilità e crescita. Le raccomandazioni e i pareri del Consiglio sui programmi di stabilità e convergenza saranno adottati dal Consiglio nel luglio 2011, dopo di che l'Ue dovrà agire e gli Stati membri dovranno tradurre raccomandazioni e pareri in decisioni concrete nel secondo semestre dell'anno, al momento di definire i bilanci nazionali per il 2012.
Secondo la Commissione europea, «è evidente che gli aggiustamenti annuali del saldo strutturale di bilancio, pari allo 0,5% del Pil, non basteranno ad avvicinare il rapporto debito pubblico/Pil alla soglia imposta del 60%». La Commissione è quindi favorevole a «un risanamento più accentuato, da attuare sulla base delle norme di bilancio rafforzate proposte nel settembre 2010».
Nel secondo allegato (*Relazione macroeconomica*) la Commissione prevede che «solo correzioni di bilancio pari o superiori all'1% del Pil all'anno indirizzerebbero decisamente al ribasso i livelli del debito in percentuale del Pil nei prossimi vent'anni. Pur essendo assolutamente necessario, tuttavia, il risanamento di bilancio potrebbe non essere sempre sufficiente per invertire in modo rapido e duraturo la dinamica sfavorevole del debito. Una maggiore crescita del prodotto è indispensabile per aumentare le entrate di bilancio e ridurre la spesa legata alla disoccupazione, abbassando contemporaneamente il livello del debito in rapporto al Pil».
Il terzo allegato infine (*Progetto di relazione comune sull'occupazione*) insiste sulle riforme strutturali del mercato del lavoro, proponendo riduzioni temporanee e mirate dei contributi previdenziali a carico delle imprese, garantendo al tempo stesso salari decenti, condizioni di accesso al lavoro più flessibili, limiti alla durata delle indennità di disoccupazione, il tutto attraverso un rinnovato impulso al dialogo sociale. Non sorprende che nelle sue conclusioni la relazione della Commissione affermi che «il risanamento dei conti pubblici richiederà spese sociali più mirate».

*Riferimenti:*
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'Ue alla crisi*, Com(2011)11 del 12 gennaio 2011
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/COM2011_11.pdf
Allegato 1. Relazione sui progressi della strategia Europa 2020
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/COM2011_11_1.pdf
Allegato 2. Relazione macroeconomica
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/COM2011_11_2.pdf
Allegato 3. Progetto di relazione comune sull'occupazione
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/COM2011_11_3.pdf

*2.2 Strategia Europa 2020 e Piattaforma contro la povertà*

Il 16 dicembre la Commissione europea ha presentato il suo concetto di «Piattaforma contro la povertà e l'esclusione sociale», il solo fiore all'occhiello della Strategia Europa 2020 in materia di politica sociale. La Commissione conferma l'approccio adottato dalle istituzioni europee secondo il quale la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale deve essere basata in primo luogo sulla crescita e l'occupazione e poi su una protezione sociale efficace e moderna. Essa propone di «promuovere l'innovazione nelle politiche sociali», come «la sperimentazione di diversi metodi per la concessione delle prestazioni» sociali. Ciò permetterà di migliorare l'efficacia della protezione sociale e dei servizi sociali e la loro rilevanza ai bisogni sociali. Nel 2011, la Commissione pubblicherà un Libro bianco sulla sicurezza, adeguatezza e sostenibilità delle pensioni. Misure relative alla qualità dei servizi sociali, le disuguaglianze di salute e di esclusione abitativa sono in programma, e il 2012 sarà l'Anno europeo dell'invecchiamento attivo. In aggiunta alle parti sociali, «una serie di partner molto più ampia» sarà coinvolta nella lotta contro l'esclusione. La Commissione intende definire «linee guida volontarie per la partecipazione dei soggetti interessati nella progettazione, definizione e attuazione delle azioni da intra-

prendere, regionali e locali e a livello nazionale per ridurre la povertà» (si veda il paragrafo 2.9 per approfondimenti).

*Riferimenti:*
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, Com(2010)758 del 16 dicembre 2010
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/COM2010_758.pdf

*2.3 Revisione del Trattato*

A seguito del Consiglio europeo del dicembre 2010, è partita la procedura semplificata di revisione del Trattato sul funzionamento dell'Ue (Tfue), il cui scopo è creare un meccanismo di intervento permanente anti-crisi a favore con disposizioni relative soltanto agli Stati membri dell'area dell'euro. In particolare, all'art. 136 del Tfue è aggiunto un nuovo paragrafo che detta le condizioni secondo cui verrà istituito il meccanismo destinato a sostituire il Fondo europeo di stabilità finanziaria: «3. Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».
Le conclusioni contengono anche una Dichiarazione dei Capi di Stato o di Governo della zona euro e delle istituzioni dell'Ue che conferma, ancora, una volta l'accento sulla stabilità fiscale e sulla «accelerazione delle riforme strutturali» per rafforzare la crescita.

*Riferimenti:*
Consiglio europeo del 16 e 17 dicembre 2010, Conclusioni
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/CONS_DIC_2010.doc

*2.4 La direttiva sull'orario di lavoro*

Il 21 dicembre 2010 la Commissione europea ha lanciato la seconda fase di consultazione obbligatoria dei rappresentanti dei lavoratori e dei datori per il riesame della direttiva Ue sull'orario di lavoro. Ha inoltre presentato una relazione dettagliata sull'attuazione giuridica dell'attuale direttiva sull'orario di lavoro negli Stati membri, i principali risultati della prima fase di consultazione delle parti sociali, una panoramica dei dati più recenti sulle tendenze e sui modelli relativi all'orario di lavoro, nonché un'analisi dell'impatto socio-economico delle attuali norme negli Stati membri. Il documento di consultazione chiede alle parti sociali europee di pronunciarsi su questioni chiave come i servizi di guardia, la programmazione dei periodi di riposo, la protezione contro gli orari di lavoro eccessivi, la conciliazione tra lavoro e vita familiare e la chiarificazione degli ambiti in cui la legislazione appare poco chiara.

Una delle questioni più dibattute è quella relativa alla cosiddetta clausola dell'*opt-out*, che consente di derogare al limite dell'orario settimanale stabilito dalla direttiva. Ottenuta e adottata inizialmente dal Regno Unito per consentire la «settimana lunga», l'*opt-out* si è poi via via esteso a ben 15 Stati membri, diventando questione europea a tutti gli effetti: oltre al Regno Unito anche Bulgaria, Cipro, Estonia e Malta vi ricorrono in tutti i settori lavorativi, mentre Repubblica Ceca, Francia, Germania, Ungheria, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Spagna lo consentono nei settori in cui vi è un esteso ricorso ai periodi di guardia. Ed è soprattutto a questo proposito che la Confederazione europea dei sindacati (Ces) ha espresso il proprio disappunto verso il documento di consultazione, puntando il dito sulla «mancanza di volontà politica di porre fine all'*opt-out*». Più in generale, per la Ces la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori deve rimanere l'obiettivo principale di ogni revisione della direttiva sull'orario di lavoro.

---

*Riferimenti:*

Revisione della direttiva sull'orario di lavoro. Seconda fase di consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione europea
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/COM2010_801.pdf
Relazione sull'attuazione da parte degli Stati membri della direttiva sull'orario di lavoro + Documento di approfondimento (entrambi in lingua inglese)

---

www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/COM2010_802EN.pdf
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/COM2010_802_2_EN.pdf
Sintesi delle risposte delle parti sociali europee alla prima fase di consultazione
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/COM2010_801_2_EN.pdf
Analisi dell'impatto socioeconomico delle attuali norme in vigore negli Stati membri (in lingua inglese)
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Report_IAWTD_EN.pdf
*Comunicato* della Ces del 21 dicembre 2010
www.etuc.org/a/8126

*2.5 Congedi di maternità*

Nella sessione plenaria del 18-21 ottobre 2010 il Parlamento europeo ha approvato a larga maggioranza il progetto di direttiva che fissa le nuove regole minime dei congedi di maternità. Il testo licenziato dall'Europarlamento porta il periodo di congedo obbligatorio da 14 a 20 settimane, tutte remunerate al 100% dell'ultima retribuzione o della retribuzione mensile media, e prevede che nei paesi con regimi di congedo parentale per entrambi i genitori, le ultime 4 settimane debbano essere considerate come congedo di maternità, retribuite almeno al 75% dello stipendio. Il progetto di direttiva approvato a Strasburgo va quindi oltre la proposta della Commissione europea, che era di 18 settimane, con pagamento al 100% dello stipendio soltanto nelle prime 6 settimane. Gli Stati membri devono inoltre garantire ai padri un congedo di paternità retribuito, di almeno 2 settimane.
La proposta del Parlamento europeo si è scontrata a dicembre 2010 con il forte disaccordo espresso dagli Stati membri durante il Consiglio Occupazione, affari sociali e pari opportunità, dove la maggior parte dei ministri ha espresso grandi preoccupazioni per il costo eccessivo di queste misure. La Presidenza belga, che aveva caldeggiato l'esito positivo di questo dossier, ne ha quindi affidato le sorti alle successive presidenze di Ungheria e Polonia. È probabile, a questo punto, che venga abbandonata la proposta dell'Europarlamento, che

era stata salutata con una certa soddisfazione dai sindacati europei, per tornare al testo originario della Commissione.

*Riferimenti:*
Testo approvato dal Parlamento europeo il 20 ottobre 2010
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Congedi2010IT.pdf
Proposta della Commissione europea del 3 ottobre 2008
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/COM2008_637.pdf

*2.6 Nuove norme di coordinamento della sicurezza sociale anche per i cittadini dei paesi terzi*

Il 1° gennaio 2011 è entrato in vigore il regolamento europeo 1231/2010, che estende ai cittadini di paesi terzi, soggiornanti in uno Stato Ue, le nuove norme sul coordinamento della sicurezza sociale. Dal 1° maggio 2010 sono infatti d'applicazione in tutti i paesi Ue le nuove norme di coordinamento tra i sistemi nazionali di sicurezza sociale (regolamenti 883/2004 e 987/09). Nei primi otto mesi di applicazione di queste nuove regole, ossia tra il 1° maggio e il 31 dicembre 2010, per i cittadini dei paesi terzi continuava però ad essere d'applicazione il precedente quadro normativo, creando così una situazione di discriminazione verso questi ultimi e un'inutile aggravio amministrativo per gli organismi di sicurezza sociale. Tale estensione non conferisce ai cittadini di paesi terzi alcun nuovo diritto all'ingresso, al soggiorno, al lavoro o alla residenza in uno Stato membro, e pertanto non pregiudica il diritto degli Stati membri di rifiutare di ritirare un permesso d'ingresso, di soggiorno, di residenza o di lavoro o di rifiutarne il rinnovo nello Stato membro interessato conformemente al diritto dell'Unione. I regolamenti 883/2004 e 987/09 saranno applicabili ai cittadini di paesi terzi solo a condizione che l'interessato risieda già legalmente nel territorio di uno Stato membro. La residenza legale dovrebbe pertanto costituire un presupposto per l'applicazione di tali regolamenti. Essi non dovrebbero inoltre applicarsi ad una situazione che sia confinata, in tutti i suoi aspetti, all'interno di un solo Stato membro. Ciò vale, in particolare, quando la situazione di un cittadino di un paese terzo presenta unicamente legami con un paese terzo e

con un solo Stato membro (si veda il paragrafo 2.9 per approfondimenti).

*Riferimenti:*
Regolamento (Ue) n. 1231/2010 del 24 novembre 2010
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Regolamento_(Ue)_1231-2010.pdf.

*2.7 Il punto sull'integrazione dei rom*

Nel dicembre 2010 la Commissione europea ha presentato i primi risultati del lavoro svolto dalla sua task force sull'utilizzo dei fondi Ue nei progetti d'integrazione sociale ed economica dei rom. Mentre i fondi europei hanno in sé molte potenzialità di promozione dell'inclusione dei rom, a livello nazionale e locale si riscontrano molti ostacoli e molte «strozzature» che ne limitano i potenziali effetti positivi. In particolare, viene sottolineata la mancanza di strategie appropriate e misure specifiche cui si accompagna spesso una difficoltà di coinvolgimento della società civile e delle comunità rom nei programmi di inclusione sociale. Le risorse da destinare all'integrazione dei rom provengono in gran parte dai fondi a gestione indiretta (Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo per lo sviluppo rurale); sono dunque risorse cogestite da Unione europea e Stati membri ma, si legge nel Rapporto di presentazione dei risultati, «tocca a questi ultimi l'elaborazione e la presentazione di progetti efficaci e sostenibili».
Il gruppo di lavoro individuerà ora una serie di modalità per rendere più efficace ed efficiente l'utilizzo dei fondi Ue per l'integrazione dei rom ed elaborerà su queste basi un quadro strategico che la Commissione europea sottoporrà all'approvazione del Consiglio e del Parlamento nella primavera 2011 (si veda il paragrafo 2.9 per approfondimenti).

*Riferimenti:*
L'Unione europea e i Rom
http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=518&langId=it

*2.8 Eventi*

L'ombra dell'austerità e della crisi sull'Agorà dei cittadini. Il 27 e il 28 gennaio 2011 si è svolta la terza edizione dell'iniziativa «*Citizens' Agora*», ossia l'Agorà dei cittadini promossa da Parlamento europeo e Comitato economico e sociale giusto dopo la fine del 2010, Anno europeo della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. L'iniziativa si è svolta attorno a tre workshop paralleli. Il primo, su crisi finanziaria e nuove forme di povertà, ha chiamato il Parlamento e le altre istituzioni Ue a «monitorare l'impatto sociale delle misure di austerità fiscale», sottolineando che «la povertà esisteva anche prima della crisi». Il secondo workshop, su flussi migratori e processi d'integrazione, ha sottolineato la questione fondamentale dei diritti dell'uomo, chiedendo «la messa in rete di tutte le piattaforme civiche attive a livello europeo nel campo dell'immigrazione e dell'integrazione». Il terzo workshop, focalizzato sull'accesso a condizioni di vita decenti e sostenibili per tutte le persone in situazione precaria, ha sottolineato la necessità di un «approccio olistico alla povertà».
Sullo sfondo del dibattito, il futuro delle «iniziative cittadine». Il 15 dicembre 2010 la Commissione europea ha infatti accolto favorevolmente l'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla proposta di regolamento che permetterà la formulazione di atti legislativi europei per iniziativa dei cittadini, sulla falsa riga delle leggi nazionali d'iniziativa popolare. Il Consiglio dovrebbe adottare formalmente il testo definitivo nei primi mesi del 2011. Il regolamento sarà applicabile un anno dopo la data della sua entrata in vigore, ossia nel 2012. Si dovrà trovare quindi una soluzione per le iniziative depositate prima di tale data, ad esempio quella sugli Ogm presentata da Greenpeace e che ha già raccolto un milione di firme.

*Riferimenti:*
Comunicato stampa del Parlamento europeo, del 28 gennaio 2011 (in lingua inglese)
www.europarl.europa.eu/it/pressroom/content/20110124IPR12361/html/Citizens'-Agora-EU-should-analyse-the-social-impact-of-economic-policies
Comunicato stampa della Commissione europea del 15 dicembre 2010
http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1720&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/COM2010_119.pdf

*2.9 Per saperne di più, pubblicazioni e altro*

*Ilo: esclusa dalla protezione sociale l'80 per cento della popolazione mondiale*

Secondo il primo Rapporto dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Ilo) sulla sicurezza sociale nel mondo, la copertura minima di sicurezza sociale rimane fuori dalla portata della maggior parte delle persone nel mondo, soprattutto nei paesi a basso reddito. Il rapporto, intitolato *World Social Security Report 2010-2011: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond* (Rapporto 2010-2011 sulla sicurezza sociale nel mondo: garantire una copertura sociale in tempo di crisi e oltre), il primo di una serie di rapporti che saranno pubblicati ogni due anni, analizza i divari nell'accesso ai programmi di sicurezza sociale riguardanti le cure mediche, le pensioni, la maternità, la disoccupazione e l'assistenza sociale. Un dettagliato allegato statistico, di quasi 70 pagine, consente inoltre di comparare i sistemi di protezione sociale di 184 paesi del mondo.

Lo studio rileva che nel mondo la maggior parte delle persone in età lavorativa, insieme alle loro famiglie, non gode di un accesso effettivo a sistemi di protezione sociale universali. Il rapporto mostra anche come la protezione sociale giochi un ruolo importante in tempi di crisi, in quanto rappresenta «un insostituibile stabilizzatore economico, sociale e politico». Il rapporto avverte anche che la riduzione della spesa per la sicurezza sociale, dovuta a politiche di consolidamento fiscale volte ad affrontare l'aumento dei debiti e dei deficit pubblici, «non soltanto colpisce direttamente i beneficiari dei sistemi di protezione sociale, riducendo gli standard di vita di una larga fascia di popolazione, ma, attraverso la domanda aggregata, colpisce, rallenta o ritarda significativamente anche la ripresa economica». In conclusione, il rapporto afferma che gli schemi di sicurezza sociale dovrebbero tenere conto degli insegnamenti tratti dalle crisi economiche passate e di altri criteri, come ad esempio la crescente aspettativa di vita e la necessità di preservare un'adeguata sicurezza economica. «La crisi e la conseguente riduzione dei fondi pensione hanno chiaramente dimostrato la vulnerabilità dei livelli pensionistici, e quindi della sicurezza economica degli anziani, di fronte ai risultati dei mercati finanziari e ad altre fluttuazioni economiche», spiega il rapporto.

Oltre al Rapporto 2010-2011 sulla sicurezza sociale, l'Ilo ha pubblicato un nuovo studio *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options* (La sicurezza sociale per tutti: una guida attraverso sfide e opportunità). La pubblicazione, di 140 pagine, defini-

sce un quadro di riferimento e orientamento politico per stabilire un livello di sicurezza sociale adeguato per tutti e fa una sintesi analitica delle ultime misure addotte in questo ambito nel mondo. Lo studio conclude che «poiché l'estensione effettiva della sicurezza sociale alle persone che ne hanno bisogno determina un impatto sociale ed economico positivo, tutti i paesi possono garantire un certo livello di sicurezza sociale, a condizione che vi sia una reale volontà politica».

*Riferimenti:*
Articolo dell'Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa
www.osservatorioinca.org/index.php?p=text&cmd=details&tbl=sezioni_record&cat_id=12&id=650
Rapporto Ilo World Social Security 2010 (in lingua inglese)
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/ILO_World_Social_Security_2010_EN.pdf
Rapporto Ilo Extending Social Security 2010 (in lingua inglese)
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/ILO_Extending_Social_Security_2010_EN.pdf

## *Osservatorio sociale europeo (Ose)*

### *Europa 2020. Verso un'Unione più sociale?*

In che modo la nuova strategia Europa 2020 «per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» può portare al rafforzamento sociale dell'Ue, con meno povertà e una più grande coesione sociale? Questo nuovo libro dell'Osservatorio sociale europeo (Ose), che raccoglie i contributi di diversi ricercatori ed esperti del settore, è un primo tentativo di trovare risposte a questa domanda.

*Riferimenti:*
Marlier E. Natali D. (a cura di), con Van Dam R., 2010, *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, Pie, Peter Lang, Bruxelles, www. ose.be

*Le politiche per l'infanzia e l'inclusione delle famiglie Rom*

Il progetto di ricerca condotto dall'Ose affronta il tema della tutela della minoranza rom nei paesi dell'Ue, nell'ambito della Presidenza belga di turno dell'Unione e in collaborazione con l'Unicef.

*Riferimenti:*
*Preventing Social Exclusion through Europe 2020: Early Childhood Development and the Inclusion of Roma Families*, Paper redatto in vista della IV European Roma Platform, https://secure.destree.be/ei/Docs/Roma2/EarlyChildhoodDevelopmentandtheInclusionofRomaFamilies.pdf

*Il futuro del dialogo sociale europeo*

Il 24 e il 25 gennaio 2011, inoltre, nell'ambito di un'assemblea della Confederazione europea dei sindacati, l'Osservatorio sociale europeo ha presentato i risultati di una ricerca su «Dialogo sociale europeo: bilancio e prospettive».

*Riferimenti:*
Observatoire social européen, *Dialogue social européen: bilan et perspectives*, Coordination de Christophe Degryse, gennaio 2011, www.ose.be

## *Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa*

*Dire, fare, tutelare. L'azione sindacale di tutela individuale in cinque Paesi europei*

Una sorta di viaggio attraverso le parole e i fatti che rendono concreta l'azione di tutela individuale, in Italia e in Europa. Dopo una breve «geografia delle politiche sociali», attraverso interviste e altre fonti dirette vengono analizzate le azioni sindacali di tutela individuale in Belgio, Francia, Germania, Regno Unito e Svezia. Dal confronto con il modello italiano di «patronato sindacale» emergono diverse «mappe della tutela individuale», che mostrano le specifiche vie che ciascun

sindacato nazionale ha potuto e saputo sperimentare e costruire nel proprio sistema sociale di riferimento.

*Riferimenti:*

Caldarini C., (Prefazione di Morena Piccinini), 2010, *Dire, fare, tutelare. L'azione sindacale di tutela individuale in cinque Paesi europei*, Omnibus: Studi e ricerche dell'Inca Cgil n. 5, Ediesse, Roma
www.ediesseonline.it/catalogo/materiali/dire-fare-tutelare
www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Dire_fare_tutelare_ESTRATTO.pdf

*Indignez-vous!* Indignatevi

Lo scrittore francese Stéphane Hessel, diplomatico e partigiano durante la Seconda guerra mondiale, vincitore del Premio Nord-Sud del Consiglio d'Europa, ha pubblicato ad ottobre 2010 un piccolo libro intitolato *Indignez-vous!* (Indignatevi!), che ha venduto già diverse centinaia di migliaia di copie. Per Stephane Hessel, «il motivo di base della resistenza era l'indignazione». Certo, le ragioni per essere indignato nel complesso mondo di oggi possono sembrare meno chiare rispetto ai giorni del nazismo. Ma «cercate e troverete» dice lo scrittore francese: il divario crescente tra i grandi ricchi e i molto poveri, lo stato del pianeta, il trattamento riservato alle persone senza documenti, agli immigrati, ai rom, la «corsa al sempre di più», la dittatura del mercato finanziario e la svendita delle conquiste sociali della Resistenza: pensioni, sicurezza sociale, eccetera... Per essere efficaci si deve, oggi come ieri, agire in rete: Attac, Amnesty International, la Federazione internazionale dei diritti umani ne sono la prova. Stéphane Hessel invita a «una vera e propria rivolta pacifica contro i mezzi di comunicazione di massa che offrono ai nostri giovani, come unico e solo orizzonte, il consumo di massa, il disprezzo per i più deboli e per la cultura, l'amnesia generalizzata e la competizione ad oltranza di tutti contro tutti». Stephane Hessel è stato invitato nel febbraio 2011 a partecipare ai Dialoghi di Strasburgo, un'iniziativa organizzata dal Consiglio d'Europa per rafforzare l'idea di un'Europa cittadina. Quando un medesimo invito da parte del Parlamento europeo?

*Riferimenti:*

Hessel S., 2010, *Indignez-vous!*, Editions Indigènes, Montpellier.

*2.10 Qualche numero per conoscere meglio l'Europa sociale*

*23 milioni di disoccupati nell'Ue*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-07012011-AP/EN/3-07012011-AP-EN.PDF
*116 milioni di persone sono a rischio d'esclusione*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-13122010-AP/EN/3-13122010-AP-EN.PDF
*Struttura del debito pubblico in Europa*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-003/EN/KS-SF-11-003-EN.PDF
*Tasso di disoccupazione della zona Euro al 10%*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01022011-AP/EN/3-01022011-AP-EN.PDF
*Diminuiscono il tasso di risparmio e il reddito delle famiglie*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-28012011-AP/EN/2-28012011-AP-EN.PDF
*Richieste e concessioni di asilo politico nel 2009/2010*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-11-001/EN/KS-QA-11-001-EN.PDF
*Flussi migratori: diminuiscono le immigrazioni, aumentano le emigrazioni*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-001/EN/KS-SF-11-001-EN.PDF
*La povertà in Europa*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-030/EN/KS-RA-10-030-EN.PDF

# Fuori dal tema

# Leggere l'Europa attraverso indicatori armonizzati

**Enrica Aureli, Isabella Siciliani**



*L'articolo analizza il fenomeno dell'esclusione sociale in Europa attraverso gli indicatori proposti dalla Commissione europea, inclusi nel* Portfolio of Indicators for the Monitoring of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion – 2009 Update. *Tali indicatori garantiscono la comparabilità delle statistiche derivando anche da rilevazioni armonizzate a livello europeo. Gli indicatori sono stati analizzati dapprima in maniera disaggregata, per evidenziare le caratteristiche dei vari paesi in relazione al problema, e successivamente questi sono stati aggregati in gruppi omogenei per evidenziare omogeneità e disomogeneità tra i paesi della Ue-27.*

## *1. Introduzione*

Il processo di unificazione dell'Unione europea è proceduto per successive aggregazioni di paesi via via più lontani dal nucleo originario, sia geograficamente che per assetto socio-economico. L'integrazione degli attuali 27 paesi in una entità autenticamente unitaria non si è quindi ancora realizzata appieno e permangono situazioni diverse derivanti dalla più recente storia politica e dalla tradizione culturale e religiosa di ciascuno di essi. Da questa considerazione partono le politiche comunitarie volte alla integrazione e alla rimozione delle maggiori discrepanze che si riscontrano in campo economico e in campo sociale poggiate su informazioni statistiche comparabili, raccolte sia a fini conoscitivi e comparativi che a fini decisionali e di progettazione delle politiche.

La comparabilità dei dati su cui definire le politiche ha costituito una sfida che ha coinvolto in primo luogo l'ambito economico ai fini della valutazione del rispetto dei parametri di Maastricht, delle implicazioni dell'adozione della moneta unica, ma anche a supporto delle scelte sulla base di indicatori congiunturali e del mercato del lavoro o per valutare l'andamento degli aggregati monetari, per fissare i tassi di sconto, per calcolare l'inflazione riferita alla intera area dell'euro e così via.

Progressivamente le esigenze di comparabilità si sono venute ampliando agli aspetti sociali in senso lato, ai fini della valutazione delle condizioni di vita e della applicabilità di provvedimenti e di fissazione di obiettivi in grado di attenuare e infine rimuovere le disuguaglianze tra paesi.

È ben chiaro che il processo programmatico e decisionale può procedere soltanto sulla base di una conoscenza dei fenomeni puntuale e comparabile basata sulla condivisione di terminologie e definizioni che trovino riscontro in misurazioni ottenute con gli stessi parametri e analoghe procedure.

Il processo di armonizzazione delle statistiche presuppone quindi tre momenti metodologici: la condivisione di definizioni omogenee in relazione ai fenomeni osservati; la rilevazione dei dati statistici, su variabili indicatrici delle dimensioni individuate dalle definizioni, secondo metodologie unitarie; la costruzione di indicatori interpretabili in modo univoco.

L'armonizzazione delle statistiche a livello europeo ha fatto un ulteriore passo avanti quando ha introdotto l'utilizzo di regolamenti specifici per alcune rilevazioni al fine di garantire la qualità delle informazioni e la comparabilità tra i paesi, cosa che comporta anche la contemporaneità dei tempi di riferimento oltre agli altri requisiti di qualità delle statistiche: pertinenza, accuratezza, tempestività, fruibilità, coerenza.

Nell'ambito della politica sociale, il Consiglio europeo di Lisbona e il successivo di Nizza, entrambi del 2000, diedero avvio ad una strategia che fissava obiettivi e misure di confronto concretizzatesi in un sistema di indicatori concordati congiuntamente dalla Commissione europea e da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, al fine di misurare i progressi verso gli obiettivi di inclusione sociale preventivamente definiti. Nel successivo Consiglio europeo di Laeken del 2001 sono stati puntualmente identificati 18 indicatori (10 considerati primari e altri 8 considerati secondari ma complementari ai primi) la cui prima definizione copre quattro dimensioni dell'esclusione sociale – povertà e disuguaglianza, mercato del lavoro, istruzione e salute – in modo da tenere in dovuta considerazione la multidimensionalità del fenomeno. Nell'invitare gli Stati membri a far riferimento a tali indicatori come base comune per descrivere le condizioni di vita dei singoli paesi, il Consiglio riconosceva che le specificità di ciascuno degli Stati membri avrebbero potuto consigliare di integrare la lista con altri indicatori opportunamente selezionati ed esplicitati in un Piano di azione nazionale biennale (Nap/inclusione). Da allora, il Comitato di protezione sociale (Spc) e più specificamente il sotto-gruppo degli Indicatori (Isg)

ha sviluppato ulteriormente l'iniziale set di indicatori e tutti gli Stati membri sono invitati a presentare un rapporto biennale sullo stato delle politiche di lotta all'esclusione sociale tenendo conto degli indicatori concordati. A livello comunitario i *Joint Reports* recepiscono le indicazioni dei piani nazionali aggiornando il portafoglio globale di indicatori (*overarching portfolio)*. L'insieme di indicatori attualmente concordato[1] contiene 11 indicatori primari, contrassegnati con la sigla Eu, concordati per l'intera Comunità, 3 indicatori secondari che insieme alle rispettive disaggregazioni diventano 7, contrassegnati con la sigla Nat, concordati come indicatori nazionali, e 11 indicatori di contesto utili sia per analisi retrospettive che di trend.

## *2. Indicatori armonizzati per la misurazione dell'esclusione sociale*

L'Unione europea promuove il contrasto all'esclusione sociale nei vari Stati membri attraverso un processo di coordinamento che mira a migliorare i sistemi di welfare, sulla base di un meccanismo di condivisione delle esperienze e delle best practice. L'azione a livello comunitario si basa sulla determinazione di obiettivi comuni che gli Stati membri realizzano mediante piani d'azione nazionali, quindi tramite l'adozione di appropriate e autonome scelte politiche in relazione al modo migliore per raggiungerli.

Il sistema europeo di obiettivi comuni, indicatori comuni e conseguente monitoraggio e valutazione del processo verso un aumento dell'inclusione sociale, noto come il «metodo aperto di coordinamento» (Omc, *Open method of coordination*), rappresenta un meccanismo per coordinare le politiche sociali e occupazionali degli Stati membri impiantato con il Consiglio europeo di Lisbona. Attualmente, vi sono diversi insiemi di indicatori che afferiscono a tre tematiche: inclusione sociale, pensione e assistenza sanitaria (European Commission, 2009). Una selezione di alcuni tra i più significativi di questi indicatori costituisce l'*overarching portfolio*, all'interno del quale si distinguono gli indicatori europei armonizzati, gli indicatori nazionali e le informazioni di contesto. Mentre gli indicatori nazionali forniscono informazioni per verificare i progressi del paese in relazione a certi obiettivi, ma non sono specificamente pensati per consentire analisi comparative, quelli

[1] *Portfolio of Indicators for the Monitoring of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion - 2009 Update.*

europei sono più particolarmente utili per una valutazione comparativa dei progressi degli Stati membri verso gli obiettivi comuni ai fini di politiche di prevenzione e contrasto all'esclusione sociale. Nel lavoro qui presentato ci si è concentrati esclusivamente su questi ultimi indicatori pienamente armonizzati, che essenzialmente analizzano disparità reddituali, carenza nel capitale umano, esclusione dal mercato del lavoro e welfare degli anziani.

Il set di indicatori su cui abbiamo lavorato è pertanto il seguente:

- *Incidenza della popolazione a rischio di povertà*: quota di persone con un reddito equivalente (con scala Ocse modificata) inferiore al 60% della mediana nazionale del reddito equivalente;
- *Soglia di povertà*: 60% della mediana nazionale del reddito equivalente misurata in Unità standard di potere d'acquisto (Pps - *Power purchasing standard*); rappresenta la soglia di rischio di povertà per una famiglia di un solo adulto;
- *Gap relativo mediano di povertà*: differenza tra la mediana del reddito equivalente delle persone sotto la soglia di povertà e la soglia stessa, espressa come percentuale della soglia di povertà;
- *S80/S20*: rapporto tra la quota di reddito equivalente del 20% più ricco e quella del 20% più povero;
- *Incidenza degli abbandoni scolastici*: quota di persone tra i 18 e i 24 anni con livello istruzione al più pari alla scuola secondaria inferiore (Isced97 tra 0-2) e non in formazione o istruzione nelle quattro settimane precedenti la rilevazione;
- *Popolazione in famiglie senza lavoro*: quota di persone minori di 18 anni e tra i 18 e i 59 anni in famiglie senza occupati;
- *Rapporto tra il reddito mediano equivalente degli anziani e quello dei non anziani*: reddito mediano netto equivalente delle persone di 65 anni o più, rapportato a quello delle persone fino a 64 anni;
- *Tasso di sostituzione aggregato*: mediana dei redditi individuali da pensione delle persone di 65-74 anni rapportato alla mediana dei redditi individuali da lavoro delle persone 50-59 anni;
- *Incidenza della popolazione a rischio di povertà con soglia di povertà ancorata a un determinato anno (2005)*: quota di persone con reddito equivalente al di sotto della soglia di povertà calcolata nel 2005 (1° anno di Eu-Silc[2] in tutti i paesi dell'Ue-25) e rivalutata con l'indice di variazione dei prezzi.

[2] Eu-Silc: *European statistics on income and living conditions* è una rilevazione sotto regolamento europeo concordata e armonizzata tra i paesi membri e realizzata

- *Tasso di occupazione dei lavoratori ultra 55enni*: persone occupate tra i 55-59 anni e i 60-64 anni quale quota sulla popolazione della stessa classe di età;
- *Incidenza degli occupati a rischio di povertà*: individui occupati il cui reddito equivalente totale è al di sotto della soglia di povertà;
- *Tasso di attività*: quota di occupati e di persone in cerca di occupazione sulla popolazione di 15-64 anni.

Agli indicatori summenzionati sono stati aggiunti altri particolarmente significativi per lo studio dell'inclusione sociale, quali l'indice di concentrazione di Gini[3] e il tasso di deprivazione materiale[4] di recente introduzione che mira a superare i limiti che misurazioni di tipo relativo hanno in un contesto di analisi comparative.

## *3. Principali evidenze empiriche: confronti europei*

### *3.1 Diseguaglianza reddituale ed economica*

Ai fini della valutazione della diseguaglianza monetaria ed economica i due indicatori più significativi notoriamente sono l'indice di concentrazione di Gini e il rapporto tra la quota di reddito percepita dal 20% più ricco della popolazione e quella percepita dal 20% più povero (S80/S20). Tali indicatori evidenziano l'aspetto distributivo del benessere economico e non il suo livello, prescindendo dal quale la diseguaglianza determina comunque esclusione sociale relativa.
Nell'Unione europea a 27 paesi l'indice di Gini nel 2009 presenta valori

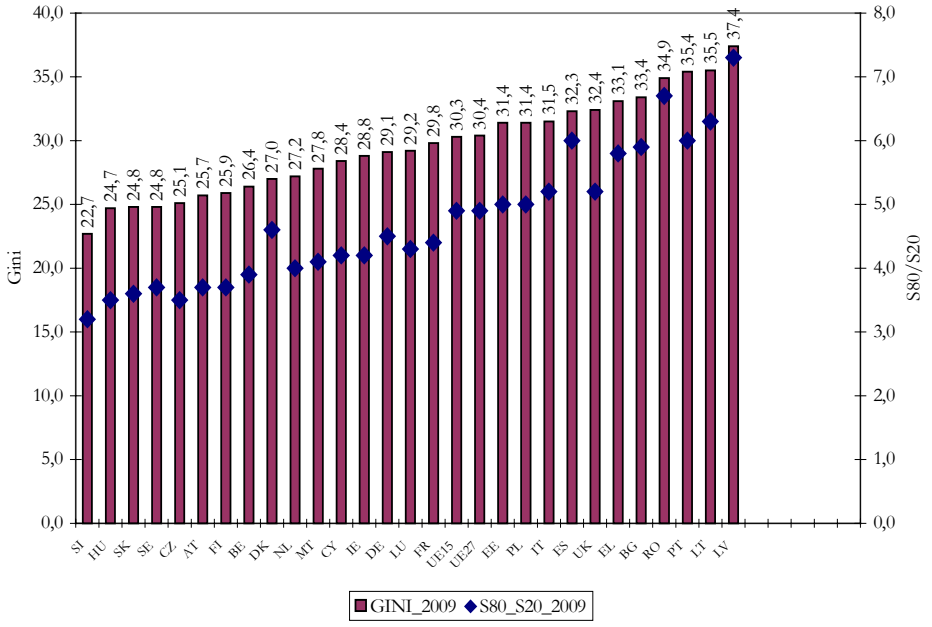
annualmente a partire dal 2004 dalla maggior parte dei paesi ad eccezione di alcuni (Regno Unito, Germania, Paesi Bassi) che sono partiti nel 2005, anno nel quale hanno aderito al progetto anche i nuovi Stati membri entrati nel 2005.

[3] L'indice di concentrazione di Gini misura la distanza tra la distribuzione dei redditi in condizioni di equidistribuzione e quella realmente osservata. L'indice varia tra 0 e 1 ed è tanto più basso quanto più bassa è la concentrazione e quindi quanto più ridotta è la diseguaglianza.

[4] L'indice di deprivazione materiale è stimato come percentuale di famiglie che presenta almeno 3 eventi di deprivazione su un elenco di 9. I nove beni e attività considerati sono: telefono, televisore, lavatrice, automobile, pasto a base di carne o pesce (o pasto vegetariano equivalente come apporto proteico) ogni due giorni, una vacanza di almeno una settimana fuori casa all'anno, riscaldamento adeguato dell'abitazione, pagamenti puntuali di rate (mutuo, affitto, bollette, acquisti), possibilità di fronteggiare spese impreviste.

che vanno da un minimo di 22,7 in Slovenia ad un massimo di 37,4 in Lettonia (figura 1). Tra i paesi dell'Europa a 15 presentano disuguaglianze reddituali marcate la Spagna (32,3), il Regno Unito (32,4), la Grecia (33,1) e il Portogallo, che raggiunge un valore di 35,4. L'Italia, anche se con un valore più basso rispetto ai precedenti, 31,5, registra disuguaglianze tra i redditi non trascurabili, collocandosi nella parte medio-alta della classifica europea in base all'entità delle disuguaglianze. Tra i paesi nuovi entrati disuguaglianze superiori alla media europea si riscontrano in Polonia, Bulgaria, Romania e in tre paesi baltici (Estonia, Lituania e Lettonia).

*Figura 1 - Indice di concentrazione di Gini e rapporto tra le quote di reddito equivalente dei due quinti estremi (S80/S20) per paese (anno 2009)*

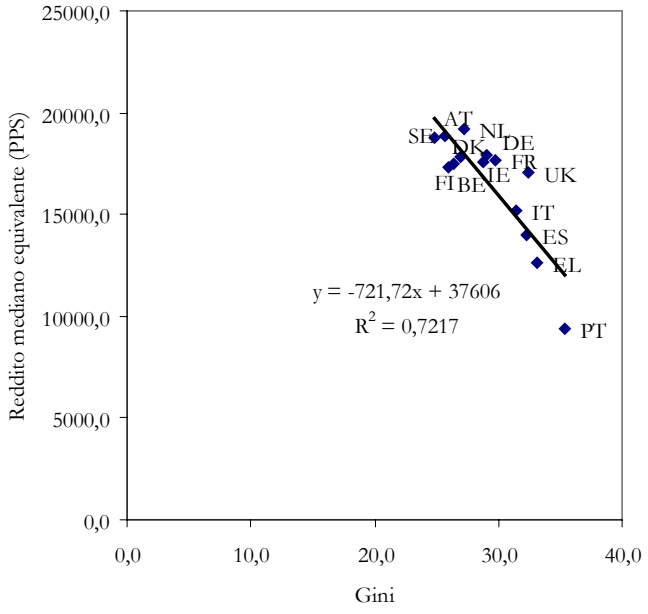



*Nota:* 2009 è l'anno di svolgimento dell'indagine. I redditi si riferiscono all'anno precedente tranne che per il Regno Unito e Irlanda.

*Fonte:* Eurostat - Eu-Silc.

All'estremo opposto, sono caratterizzati da maggiore equità, tra i paesi dell'Ue-15, la Svezia (24,8), l'Austria (25,7) e la Finlandia (25,9) e tra i nuovi entrati, oltre alla già citata Slovenia, anche l'Ungheria, la Slovacchia e la Repubblica Ceca.
L'indicatore S80/S20, più sensibile rispetto a quello di Gini alle divergenze tra le code della distribuzione dei redditi, presenta comunque un andamento fortemente concordante con quello evidenziando tuttavia una particolare polarizzazione delle fasce di reddito estreme in Lettonia, Romania e Spagna e, seppure a livelli più bassi di diseguaglianza, anche in Danimarca. L'Italia con un valore pari a 5,2, uguale a quello del Regno Unito, si colloca al di sopra della media europea (4,9).
I valori minimi si osservano in Slovenia, Ungheria e Repubblica Ceca (con valori non superiori a 3,5) dove il divario numerico tra la fascia più ricca e quella più povera della popolazione risulta ridotto in accordo anche con la distribuzione reddituale più ugualitaria riscontrata sull'intera distribuzione.

*Figura 2 - Reddito mediano equivalente (in unità standard di potere di acquisto - Pps) e indice di concentrazione di Gini per paese (Ue-15) (anno 2009)*




*Fonte:* Eurostat - Eu-Silc.

Si potrebbe ipotizzare una qualche relazione tra i livelli di diseguaglianza e i livelli di reddito: messi a confronto, i due indicatori mostrano tra i paesi dell'Ue-15 una evidente correlazione negativa (figura 2): nei paesi con redditi mediani equivalenti più elevati vi sono in genere situazioni di maggiore equità. Se si esclude il valore estremo del Lussemburgo con il reddito mediano più elevato (circa 27000 unità standard di potere d'acquisto - Pps[5]) ma con un livello di disuguaglianza di poco inferiore alla media europea, sui valori dei restanti 14 paesi si osserva un R2 pari a 0,72. Meno evidente tale relazione tra i 12 nuovi Stati membri, tra i quali si registra una maggiore eterogeneità.

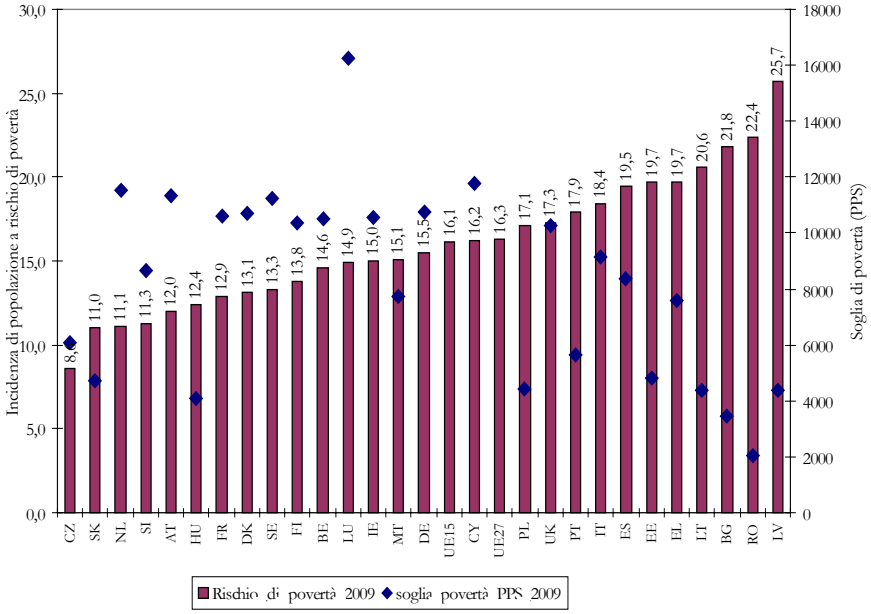
### *3.2 Indicatori di vulnerabilità economica*

Tra gli indicatori europei per monitorare i progressi dei vari paesi nel contrasto all'esclusione sociale assume particolare rilevanza l'incidenza di popolazione a rischio di povertà[6]. In base alla definizione comunitaria, la popolazione a rischio di povertà nel 2009 è pari al 16,3%, con un andamento piuttosto stabile (figura 3). Questo dato medio nasconde una grande varietà di situazioni a livello territoriale: si va da un minimo di 8,6% nella Repubblica Ceca, seguita da Svolacchia, Paesi Bassi e Slovenia con valori inferiori al 12% sino a livelli superiori al 20% (Lituania, Bulgaria, Romania e Lettonia). L'Italia, con il 18,4% si colloca al di sopra della media europea. Anche gli altri paesi mediterranei presentano livelli non trascurabili di persone a rischio di povertà (con Spagna e Grecia oltre il 19%). Tra i paesi dell'Ue-15, anche il Regno Unito (17,3%) sta sopra la media europea, con un'incidenza comunque inferiore a quella registrata nel nostro paese.
Poiché l'incidenza di popolazione a rischio di povertà è misurata in senso relativo, in funzione dei redditi mediani osservati nei singoli contesti nazionali, paesi con incidenze simili, possono essere caratterizzati anche da condizioni di vita molto diverse. Alcuni tra i nuovi Stati membri con quote basse di popolazione a rischio di povertà (Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria) hanno standard di vita, e quindi

[5] Unità monetaria convenzionale utilizzata nell'Unione europea che consente di esprimere il valore delle grandezze economiche in modo da tale da eliminare le differenze nei livelli dei prezzi tra i paesi e consentire corretti confronti spaziali.
[6] L'indice *At risk of poverty rate* è una misura legata al concetto di povertà relativa ed è definito come la quota di individui con un reddito equivalente disponibile al di sotto del 60% del reddito nazionale mediano equivalente.

soglie di povertà, sensibilmente inferiori a quelle di altri paesi dell'Ue-15 con analoghe incidenze di rischio di povertà. Tra i paesi Ue-15, il Portogallo è caratterizzato dalla più bassa soglia di povertà (5646 Pps). I nuovi Stati membri hanno in genere soglie di povertà inferiori a quelle del Portogallo o di poco superiori, fatta eccezione per Malta, Slovenia e Cipro.

*Figura 3 - Incidenza della popolazione a rischio di povertà e soglia di povertà per paese (anno 2009)*




*Fonte:* Eurostat - Eu-Silc.

Le soglie di povertà e quindi le incidenze di popolazione a rischio di povertà risentono, come detto, delle condizioni economiche generali: quindi anche l'andamento temporale dell'incidenza di povertà è influenzato dal ciclo economico e da quanto questo interessi in modo uniforme o meno le varie classi di reddito.

Se le condizioni generali sono tali da ridurre il reddito mediano e quindi la soglia di povertà, alcune persone prima in condizione di povertà con un reddito di poco inferiore alla soglia, pur in assenza di alcun cambiamento nella propria situazione economica, possono ritro-

varsi in uno stato di non povertà a seguito del cambiamento nelle condizioni economiche generali. Questo può tradursi in un abbassamento dell'incidenza relativa anche se la situazione specifica delle persone economicamente svantaggiate non è mutuata. Analogamente il miglioramento generale delle condizioni economiche può causare un aumento della soglia di povertà, con conseguente incremento dell'incidenza, anche in assenza di mutamenti nelle condizioni economiche specifiche di persone svantaggiate. Per cogliere i miglioramenti o i peggioramenti rispetto a una situazione fissa di riferimento, indipendentemente dai cambiamenti generali attinenti alla distribuzione del reddito, è utile determinare l'incidenza di povertà con una soglia ancorata a un determinato istante opportunamente aggiornata secondo il tasso di inflazione (per gli indicatori comunitari si è scelto il 2005, primo anno di partecipazione di tutti i paesi Ue-25).

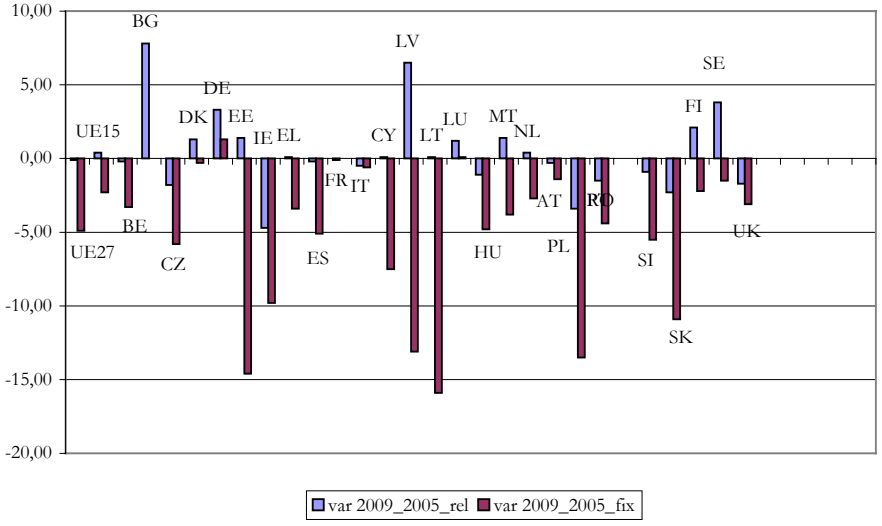
L'incidenza di povertà con soglia fissa ancorata al 2005 potrebbe differire, anche in misura rilevante, dall'incidenza di «povertà ordinaria» a seguito di una crescita o decrescita sostenuta che interessa anche le classi di reddito più basse. Nel primo caso, molti «varcheranno» la soglia fissa con conseguente riduzione della corrispondente incidenza di povertà. Nel secondo caso molti vedranno il proprio reddito collocarsi a un livello inferiore alla soglia fissa e si registrerà un innalzamento dell'incidenza di «povertà fissa».

Le variazioni che interessano invece l'incidenza di povertà relativa danno indicazioni su quanto la coda più bassa di reddito si distanzi o si avvicini ai livelli di vita comunemente diffusi nel contesto nazionale. Con riferimento all'anno 2005, sono state determinate, per singolo paese, sia le variazioni percentuali dell'incidenza di povertà al 2009 con soglia variabile di anno in anno sia le variazioni percentuali dell'incidenza di povertà al 2009 con soglia fissa (figura 4). La considerazione congiunta delle due variazioni consente di individuare tre categorie di paesi. La prima è quella che ha subìto una riduzione sia della povertà con soglia fissa che di quella con soglia variabile: a un miglioramento assoluto delle condizioni di vita delle fasce più deboli è corrisposto anche un avvicinamento alle condizioni mediane. Si trovano in tale situazione Belgio, Repubblica Ceca, Irlanda, Spagna, Italia, Ungheria, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia e Regno Unito. In altri casi pur in presenza di un miglioramento assoluto di chi era svantaggiato, la distanza delle fasce di reddito più basse dalle altre si è ampliata (variazione positiva dell'incidenza di povertà relativa con soglia variabile): Danimarca, Estonia, Grecia, Cipro, Lettonia, Litua-

nia, Malta, Paesi Bassi, Finlandia e Svezia. Infine in Germania e in Lussemburgo le condizioni di vita di chi era svantaggiato peggiorano in senso assoluto (alcuni che erano sopra la soglia di povertà del 2005 passano sotto tale soglia nel 2009 provocando una variazione in aumento dell'incidenza di povertà con soglia fissa) ma aumenta anche lo svantaggio relativo rispetto agli altri.

In genere laddove è più diffuso il rischio di povertà, tale condizione si presenta con connotati più drammatici: si osserva, infatti, una correlazione positiva tra l'incidenza di povertà e la sua intensità, misurata dalla distanza relativa del reddito mediano dei poveri dalla soglia di povertà (gap relativo mediano di povertà). In Romania, dove la situazione dei poveri è particolare severa, la mediana dei loro redditi è circa un terzo inferiore alla soglia di povertà (figura 5). Seguono la Lettonia (28,9%), la Spagna (27,7%) e la Bulgaria (27,4%). Nel nostro paese, l'intensità della povertà è in linea con la media europea (22%).

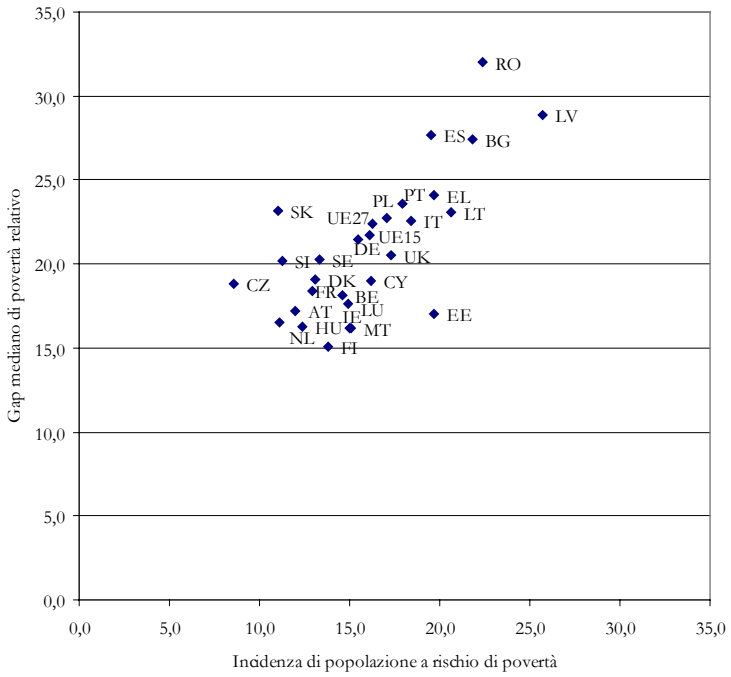
*Figura 4 - Incidenza della popolazione a rischio di povertà con soglia ancorata al 2005 e incidenza della popolazione a rischio di povertà con soglia variabile (variazioni % - anni 2009-2005)*




*Nota:* Per la Romania il dato non è disponibile. Per la Bulgaria e la Francia non è disponibile il dato dell'incidenza con soglia fissa.

*Fonte:* Eurostat - Eu-Silc.

*Figura 5 - Incidenza della popolazione a rischio di povertà e gap mediano di povertà per paese (anno 2009)*




*Fonte:* Eurostat - Eu-Silc.

### *3.3 Indicatori di esclusione dal mercato del lavoro*

L'esclusione dal mercato del lavoro è sicuramente connessa con il rischio di povertà nella misura in cui determina marginalità sociale e riduzione delle potenzialità di scelta. L'incidenza della povertà tra gli occupati nell'Ue-27 è in media pari all'8,4% (tabella 1). Ciò dimostra che, sebbene l'incidenza tra gli occupati sia circa la metà di quella generale, avere un lavoro non garantisce di essere completamente al riparo dall'esposizione a situazioni economiche di disagio e per tale ragione, nell'ambito degli indicatori di monitoraggio, è dedicata particolare attenzione ai *working poors*. L'articolazione di tale incidenza per i vari paesi evidenzia un forte divario nell'incidenza di povertà tra i lavoratori che va dal 17,9% tra gli occupati rumeni, evidentemente più

svantaggiati, a un 3,2% tra quelli cechi, che risultano quindi i più garantiti una volta che dispongano di una occupazione. Tra i paesi Ue-15 la Spagna presenta il maggior rischio di povertà tra gli occupati (13,8%) mentre nel nostro paese un occupato su dieci è in situazione di povertà. È indubbio, tuttavia, che la crescita occupazionale rappresenti uno dei principali strumenti per il contrasto alla povertà. Tra gli indicatori comunitari, sempre nell'area dell'occupazione, è compresa la quota di individui che vivono in famiglie in cui nessuno lavora *(jobless households)* e dove eventuali fonti di reddito sono costituite prevalentemente dai trasferimenti.

*Tabella 1 - Incidenza degli occupati a rischio di povertà, minori e adulti in famiglie senza lavoro per paese (anno 2009)*

| Paese | Rischio di povertà tra gli occupati | Minori 0-17 in famiglie senza lavoro | Persone 18-59 in famiglie senza lavoro |
|---|---|---|---|
| Be | 4,6 | 11,8 | 12,8 |
| Bg | 7,5 | 12,2 | 9,7 |
| Cz | 3,2 | 8,0 | 6,7 |
| Dk | 5,9 | - | - |
| De | 6,8 | 9,6 | 9,2 |
| Ee | 8,1 | 12,2 | 10,4 |
| Ie | 5,4 | 17,2 | 12,9 |
| El | 13,8 | 4,8 | 8,5 |
| Es | 11,4 | 9,9 | 10,8 |
| Fr | 6,7 | 9,4 | 10,5 |
| It | 10,3 | 7,6 | 10,4 |
| Cy | 7,0 | 4,2 | 5,6 |
| Lv | 11,2 | 11,3 | 10,5 |
| Lt | 10,4 | 10,9 | 12,0 |
| Lu | 10,0 | 4,4 | 7,3 |
| Hu | 6,2 | 15,6 | 13,1 |
| Mt | 6,0 | 9,9 | 8,3 |
| Nl | 5,0 | 4,9 | 6,0 |
| At | 5,9 | 5,3 | 7,3 |
| Pl | 11,1 | 8,0 | 10,2 |
| Pt | 10,3 | 6,1 | 6,7 |
| Ro | 17,9 | 9,9 | 10,9 |
| Si | 4,8 | 3,9 | 7,5 |
| Sk | 5,2 | 8,4 | 8,2 |
| Fi | 3,7 | - | - |
| Se | 6,9 | - | - |
| Uk | 6,7 | 17,5 | 11,5 |
| Ue27 | 8,4 | 10,2 | 10,1 |
| Ue15 | 7,9 | 10,3 | 10,1 |

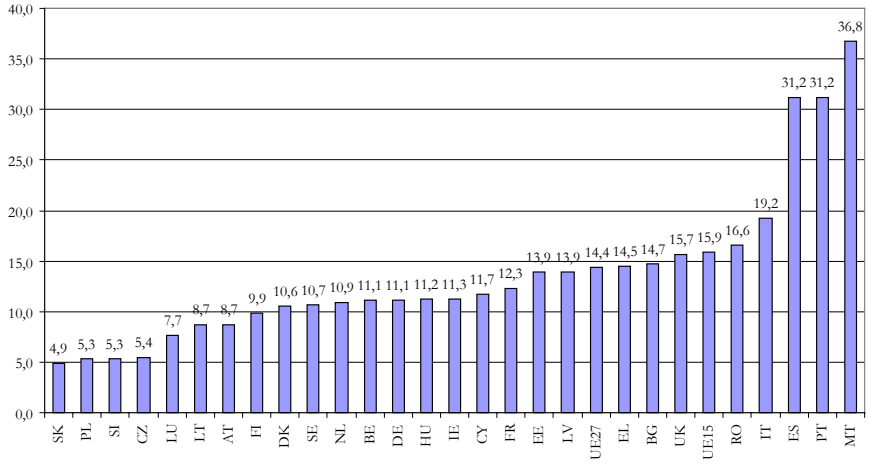
*Fonte:* Eurostat - Eu-Silc e Lfs.

Nell'Unione europea una persona su dieci circa vive in una famiglia senza lavoro. Nel Regno Unito e in Irlanda i minori di 18 anni che vivono in tali famiglie raggiungono il 17%. All'opposto rappresentano solo il 4% a Cipro e in Lussemburgo. Tra gli adulti in età lavorativa la percentuale di coloro che vivono in famiglie senza lavoro raggiunge il 13% in Irlanda, Belgio e Ungheria. Nel nostro paese, si registrano valori inferiori alla media europea tra i minori (7,6%) e in linea con quelli europei tra gli adulti. In ogni caso, nel complesso non si evidenzia una forte correlazione tra l'esposizione a condizioni di povertà e la quota di popolazione minorile o adulta in famiglie senza lavoro. Si evidenzia quindi come la mancanza di lavoro sia solo uno dei molteplici fattori che incidono sul rischio di povertà; la struttura per età della popolazione e la dimensione della famiglia agiscono come moltiplicatore di rischio; si spiega così come la riduzione del numero di figli anche tra le famiglie meno agiate riduce l'incidenza dei minori a rischio di povertà nel nostro paese.

### *3.4 Indicatori di deprivazione in capitale umano*

Generalmente comprovata è la riduzione del rischio di povertà all'aumentare del livello di istruzione in quanto più alti titoli di studio consentono l'accesso a profili professionali più elevati.

*Figura 6 - Incidenza dei giovani 18-24 anni senza titolo di studio di scuola secondaria superiore e non in formazione per paese (anno 2009)*




*Fonte:* Eurostat - Lfs.

Tra gli indicatori comunitari per le politiche di contrasto all'esclusione sociale è considerata la quota di giovani 18-24enni che abbandonano precocemente il percorso formativo (sprovvisti di un titolo di studio di scuola secondaria superiore): questa fornisce indicazioni sulle potenziali situazioni di esposizione a rischio di povertà, per la probabilità di avere redditi più bassi, quando non addirittura di esclusione dal mercato del lavoro in futuro. In Italia, tale percentuale è del 19,2% (figura 6), valore preoccupante e non in linea con gli obiettivi di Lisbona ma comunque migliore degli altri paesi mediterranei (Spagna e Portogallo con il 31,2 e Malta con il 36,8%), ad eccezione della Grecia (14,5%). I dati migliori si osservano comunque in quattro nuovi Stati membri – Slovacchia, Polonia, Slovenia e Repubblica Ceca – con percentuali intorno al 5%.

### *3.5 Indicatori sintetici di deprivazione materiale*

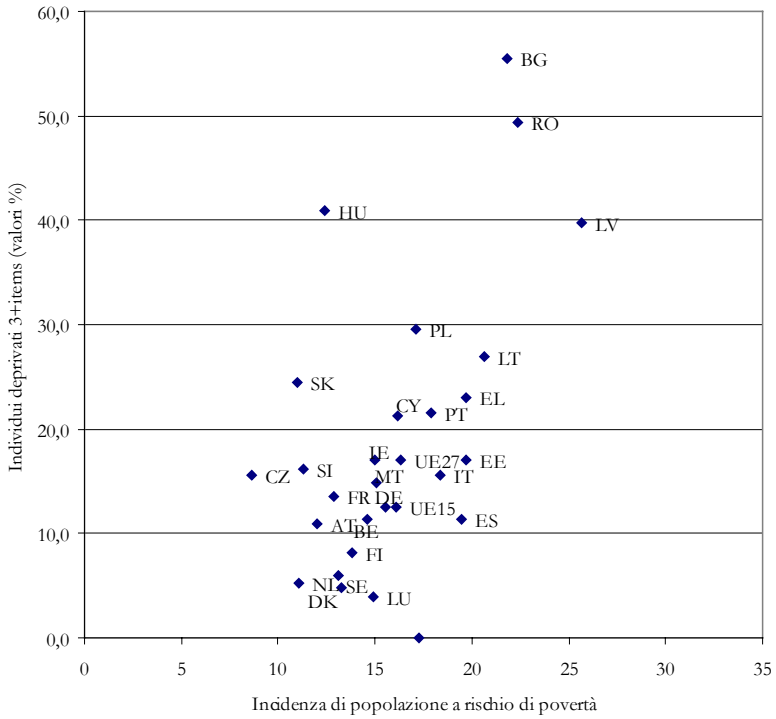
Come sottolineato, il concetto di povertà fin qui utilizzato è di tipo relativo e risente quindi delle condizioni di vita standard mediane del paese di riferimento. In una prospettiva di lettura comparativa europea, diventa sempre più pressante l'esigenza di muoversi verso indicatori di tipo «assoluto», che diano conto delle condizioni di vita indipendentemente dal contesto nazionale. Rappresenta un tentativo in tal senso il nuovo indicatore di recente introduzione nel set di indicatori comunitari che focalizza la propria attenzione sulla deprivazione di tipo materiale. L'indicatore fornisce la quota di individui in famiglie che non possono permettersi almeno tre tra nove beni e attività comunemente considerati normali nell'ambito della nostra collettività e rappresenta un criterio per misurare in modo uniforme gli standard di vita tra tutti i paesi[7].

Data la natura dell'indicatore non necessariamente vi è sovrapposizione tra la situazione di povertà relativa e quella misurata dalla deprivazione materiale come emerge dalla figura 7. A parità di incidenza di povertà, si evidenzia una grande variabilità in termini di deprivazione. Ad esempio ad incidenze di povertà tra il 20-25% corrispondono tassi di deprivazione che vanno dall'11,3% della Spagna al 49,3% della Romania e 55,5% della Bulgaria. Ciò sta ad indicare che, a fronte di una condizione abbastanza omogenea di svantaggio economico delle fasce più deboli relativamente al contesto di riferimento, vi sono si-

[7] Cfr. nota 4.

tuazioni in cui tale omogeneità convive con livelli diversi di condizioni materiali di vita. Nel complesso anche se la differenza nei tassi di povertà tra i paesi dell'Ue-15 e i 12 nuovi Stati membri è solo di un punto percentuale, in termini di deprivazione materiale la differenza si amplifica enormemente con un 34,6% di deprivazione nei 12 nuovi Stati membri a fronte del 12,5% registrato nell'Ue-15.
Allo stesso modo gli individui sotto la soglia di povertà che risultano anche deprivati varia ampiamente da un paese all'altro: in Bulgaria rappresentano ben il 94% dei poveri, in Romania e Ungheria sono circa tre quarti, a fronte di valori inferiori al 20% in Danimarca, Svezia e Lussemburgo.

*Figura 7 - Incidenza della popolazione a rischio di povertà e della popolazione deprivata per almeno 3* items *su 9 per paese (anno 2009)*



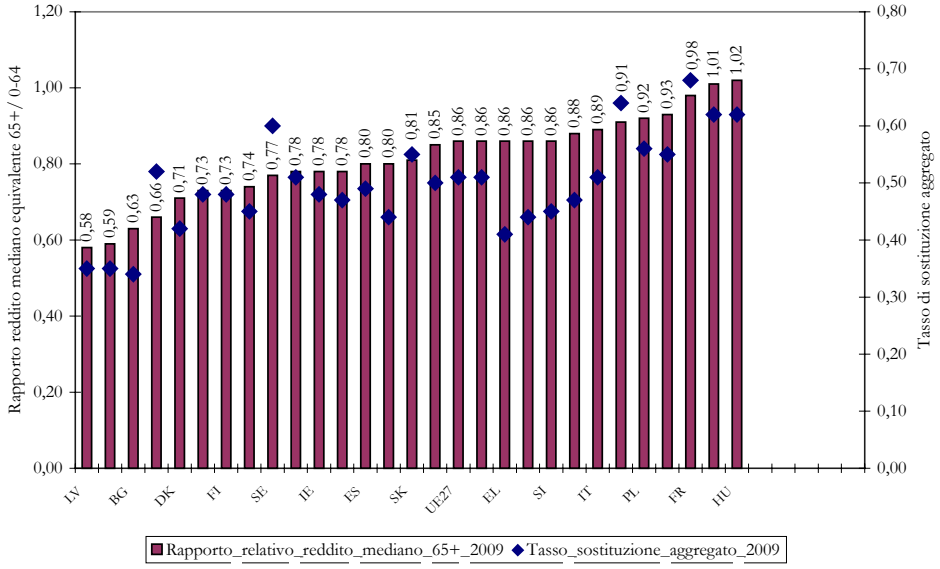

*Nota:* Per il Regno Unito il dato sulla deprivazione non è disponibile.

*Fonte:* Eurostat - Eu-Silc.

### *3.6 Indicatori di welfare per gli anziani*

La fascia d'età sopra i 65 anni costituisce un target di attenzione per le politiche di contrasto alla esclusione. Ne deriva che un altro obiettivo nel processo di coordinamento comunitario è costituito dall'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche, al fine di garantire anche alla popolazione anziana delle condizioni di vita soddisfacenti e in linea con quelle generali. Per monitorare tale adeguatezza uno degli indicatori utilizzati è il rapporto tra il reddito mediano equivalente degli anziani (65 anni o più) e il corrispondente reddito dei non anziani (0-64 anni). Quanto più tale indice si allontana dal valore 1 tanto maggiore è il divario tra le condizioni economiche di cui godono i due gruppi.
A fronte di un valore medio europeo di 0,86 (figura 8), la situazione relativa degli anziani lettoni, ciprioti e bulgari è di gran lunga peggiore (0,6). Nel nostro paese (0,89), invece, si registra un rapporto relativo superiore alla media europea e inferiore, tra i grandi paesi, solo a quello osservato in Francia (0,98).
Tra i paesi di nuova acquisizione, Ungheria, Romania e Polonia presentano valori elevati.

*Figura 8 - Rapporto relativo del reddito mediano equivalente degli anziani e tasso di sostituzione aggregato per paese (anno 2009)*




*Fonte:* Eurostat - Eu-Silc.

Concentrandosi solo sui redditi da pensione, il tasso di sostituzione aggregato misura il rapporto tra il reddito degli appena pensionati (65-74 anni) e il reddito da lavoro degli individui prossimi al pensionamento (50-59 anni) che mette in evidenza il rischio di perdita di capacità economica in conseguenza dell'uscita dal mercato del lavoro. Si rileva ovviamente una forte correlazione con l'indicatore precedente, in quanto tassi di sostituzione elevati tra redditi da pensione e da lavoro assicurano agli anziani redditi vicini a quelli del resto della popolazione. In media in Europa, il tasso di sostituzione aggregato è 0,51 in linea con quello registrato in Italia. In Lettonia, Cipro e Bulgaria, in cui avevamo già registrato il maggior divario in Europa tra i redditi degli anziani e quelli dei non anziani, il tasso si abbassa a 0,35. All'estremo opposto raggiunge il suo massimo in Francia (0,68) che è anche il paese dove si rileva la minore distanza di reddito mediano tra anziani e non anziani.

Tra le aree di particolare interesse del processo di coordinamento comunitario vi è anche la partecipazione al mercato del lavoro da parte degli anziani, essendo un obiettivo condiviso l'allungamento della vita lavorativa, a seguito dell'allungamento delle aspettative di vita e della necessità di garantire prestazioni pensionistiche ugualmente adeguate. In media nei 27 paesi dell'Unione, il tasso di occupazione della popolazione tra i 55 e i 64 anni è del 46%, con un valore leggermente più elevato per l'Ue-15 (47,9%). Tra i paesi dell'allargamento con tassi di occupazione degli anziani superiore al 50% vi sono Estonia, Cipro, Lettonia e Lituania. Tra i paesi dell'Ue-15 spicca la Svezia con il 70%, seguita da Danimarca e Regno Unito (57,5%). Tale tasso di occupazione nel nostro paese è tra i più bassi (35,7%) e colloca l'Italia al 22° posto nella graduatoria decrescente. Nella fascia di età 60-64 anni, in media circa una persona su tre lavora in Europa, con una variabilità geografica che va dal 60% della Svezia al 13% di Malta.

La partecipazione degli anziani al mercato del lavoro influisce sul tasso di attività generale della popolazione, che in media è pari al 71%, con i paesi scandinavi, Paesi Bassi, Germania, Regno Unito e Austria che superano il 75% e Malta che si colloca al posto più basso con il 59,1%.

## *4. Omogeneità e disomogeneità tra i paesi europei*

Come messo in luce nell'analisi descrittiva, finora condotta sui singoli indicatori, si osservano delle similitudini che accomunano più paesi.

Ciò ha suggerito di condurre una *cluster analysis*[8], usando tutti gli indicatori finora proposti, al fine di raggruppare i paesi secondo il loro grado di inclusione sociale misurato attraverso le variabili scelte. Più dettagliatamente, la *cluster analysis* è stata condotta sui 27 paesi utilizzando le variabili già analizzate, con alcune specificazioni e l'aggiunta di una variabile per un totale di 20[9].

La *cluster analysis* è stata preceduta da un'Analisi in componenti principali (Acp) di cui solo i primi 10 fattori sono stati trattenuti per la esecuzione della *cluster analysis* (pari al 97,6% della varianza totale)[10].

Avendo un numero piuttosto contenuto di unità, è stato prescelto un algoritmo di tipo gerarchico[11]. Il dendrogramma sviluppatosi dall'analisi è mostrato in figura 9. Si osserva chiaramente una bi-ripartizione dei paesi, che vede i paesi mediterranei, quelli baltici, Romania e Bulgaria da una parte (a destra nel dendrogramma) e i restanti paesi dall'altra (a sinistra). Emerge, inoltre, che la Romania è più simile ai quattro paesi mediterranei di quanto lo sia rispetto alla Bulgaria e ai tre paesi baltici.

Il raggruppamento a destra si caratterizza per maggiori disuguaglianze e incidenze di povertà: l'indicatore S80/S20 raggiunge un valore medio di 6 a fronte di una media di 4,7 riguardante tutti i paesi. La popolazione a rischio di povertà è in media il 20,6% a fronte di una media generale di 16%. Ancora, caratterizzano tale gruppo di paesi, più elevati livelli dell'indice di concentrazione di Gini, più alte incidenze di povertà per gli adulti e i minori e tra gli occupati, una maggiore intensità della condizione di povertà (con un gap mediano di povertà di 25,2 a fronte di un valore medio di 20,9) e corrispondentemente un maggiore tasso di deprivazione materiale (29% nel gruppo a fronte di una media di 20%).

8 Tecnica di analisi multidimensionale dei dati che raggruppa in classi le unità statistiche che presentano caratteristiche simili utilizzando i valori delle variabili, osservate su ciascuna unità.

9 Cfr. par. 2. La variabile «incidenza della popolazione a rischio di povertà» è stata integrata con la specifica per classi di età considerando anche le incidenze di povertà tra i minori di 18 anni, gli adulti tra i 18-64 anni e gli anziani di 65 o più anni. È stata inoltre aggiunta la variabile «reddito mediano equivalente».

10 L'Analisi in componenti principali (Acp) è una procedura che ha lo scopo di trasformare le variabili originali in un numero inferiore di nuove variabili incorrelate tra loro, attraverso combinazioni lineari delle prime, e minimizzando la perdita di informazione.

11 Il criterio di aggregazione è quello di Ward, basato sulla minimizzazione della varianza all'interno dei gruppi. È stata usata la distanza euclidea.

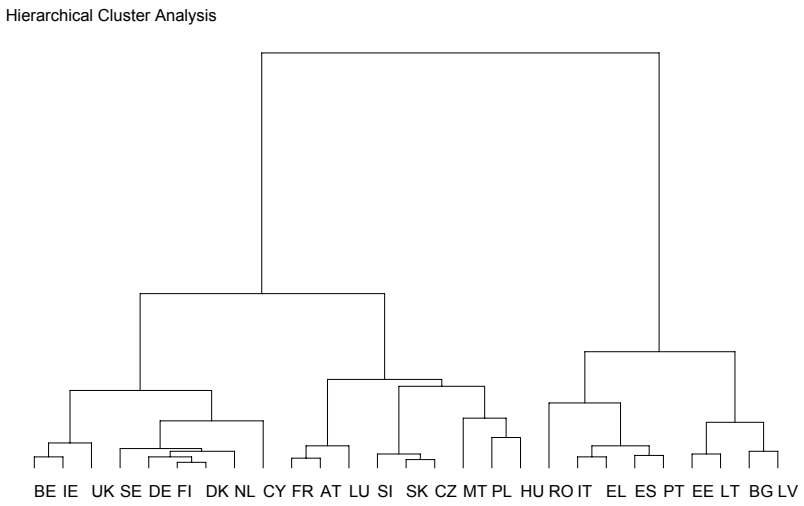
I paesi nordici e dell'Europa continentale, al contrario, hanno livelli più contenuti di disuguaglianze di reddito (S80/S20 pari in media a 4 nel gruppo), di incidenza (13,6%) e di intensità di povertà (18,7) e di deprivazione materiale (15,1%).

Al fine di individuare dei raggruppamenti più omogenei, si è proceduto a un taglio del dendrogramma a un livello corrispondente a quattro gruppi e, sugli elementi di tali gruppi, si è realizzata una riclassificazione secondo l'algoritmo dei centri mobili[12].

I 4 gruppi di paesi che sono stati definiti sono descritti, mediante le principali variabili distintive dei gruppi, nella tabella 2.

Il primo gruppo, composto dai paesi scandinavi, Germania, Regno Unito, Irlanda, Cipro e Paesi Bassi, caratterizzato da tassi di occupazione degli anziani decisamente più elevati, redditi più alti e contenuto rischio di povertà tra i minori, è il gruppo in cui si riscontra il più basso tasso di esclusione sociale sulle fasce deboli di popolazione, anziani e minori.

*Figura 9 - Dendrogramma analisi dei gruppi sui paesi Ue-27*




*Fonte:* Elaborazione a cura degli autori.

[12] L'inerzia interclasse è il 51% dell'inerzia totale.

Qui tab. 2

I 10 paesi, tra cui molti dell'Europa continentale, riuniti nel secondo gruppo presentano buone condizioni di vita per gli anziani (con un tasso di sostituzione aggregato e un reddito mediano relativo degli ultra 65enni più alti della media generale), cui corrisponde un più contenuto rischio di povertà per tale parte di popolazione, che si riflette sulla più equa distribuzione dei redditi complessiva. Anche per questi paesi il fattore aggregante risulta essere l'alto tasso di inclusione delle popolazioni anziane che hanno discrete opportunità di lavoro e fruiscono di redditi coerenti col benessere diffuso confermato dal basso rischio di povertà della popolazione adulta.

Il terzo gruppo, costituito dai paesi mediterranei e dalla Romania, evidenzia forme di esclusione connesse a elevati rischi di povertà relativa tra gli occupati e tra i minori, una povertà oltre che diffusa anche intensa. Conta in questa aggregazione la presenza di una quota non trascurabile di giovani che abbandonano il percorso formativo e che mettono a rischio le prospettive future di capitale umano. Si accentua rispetto agli altri due gruppi il rapporto tra il reddito in mano ai più ricchi rispetto a quello nella disponibilità dei più poveri che trova conferma in una disuguaglianza reddituale più accentuata misurata dall'indice di Gini.

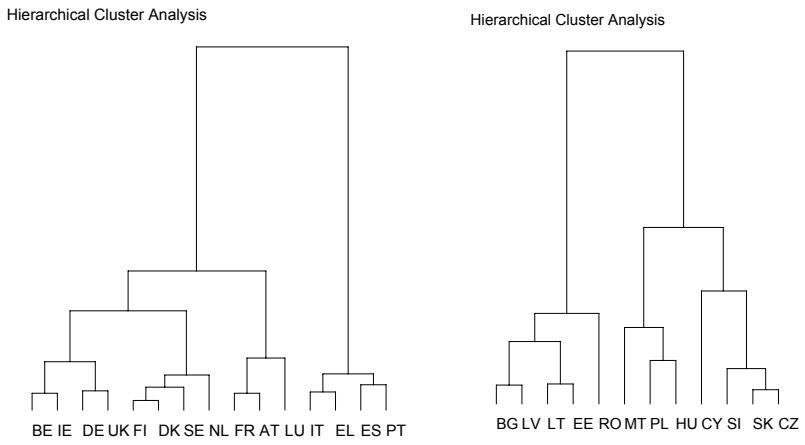
Il quarto gruppo, formato dai paesi baltici e dalla Bulgaria, presenta un marcato rischio di povertà per gli anziani e una distribuzione dei redditi complessiva molto diseguale (con un S80/S20 oltre 6 in media a fronte di un valore medio per tutti i paesi di 4,72). Inoltre caratterizza questo raggruppamento di paesi una forte deprivazione materiale: in media il 34,8% è deprivato per almeno tre *items,* il che sta ad indicare un tenore di vita basso in maniera diffusa.

Da quanto esposto, emerge che non è individuabile una netta separazione tra i paesi Ue-15 e i nuovi Stati membri: la Romania ha più similarità con i paesi dell'Europa del Sud proponendosi quasi come un paese cerniera, mentre la Slovacchia, la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Slovenia, come pure Malta e la Polonia (anche se con distanze maggiori dal centroide del gruppo) rientrano nel gruppo con condizioni di vita meno portate a determinare disuguaglianza ed esclusione sociale.

Si è voluta testare la robustezza di tali risultanze applicando la *cluster analysis*, con lo stesso criterio, distintamente sull'insieme dei paesi Ue-15 e quello dei 12 nuovi Stati membri entrati nel 2005 e nel 2007, per verificare le disomogeneità e le similarità presenti all'interno dei due gruppi di paesi.

I dendrogrammi che ne risultano sono rappresentati nella figura 10.

*Figura 10 - Dendrogramma analisi dei gruppi sui paesi Ue-15 e 12 nuovi Stati membri*

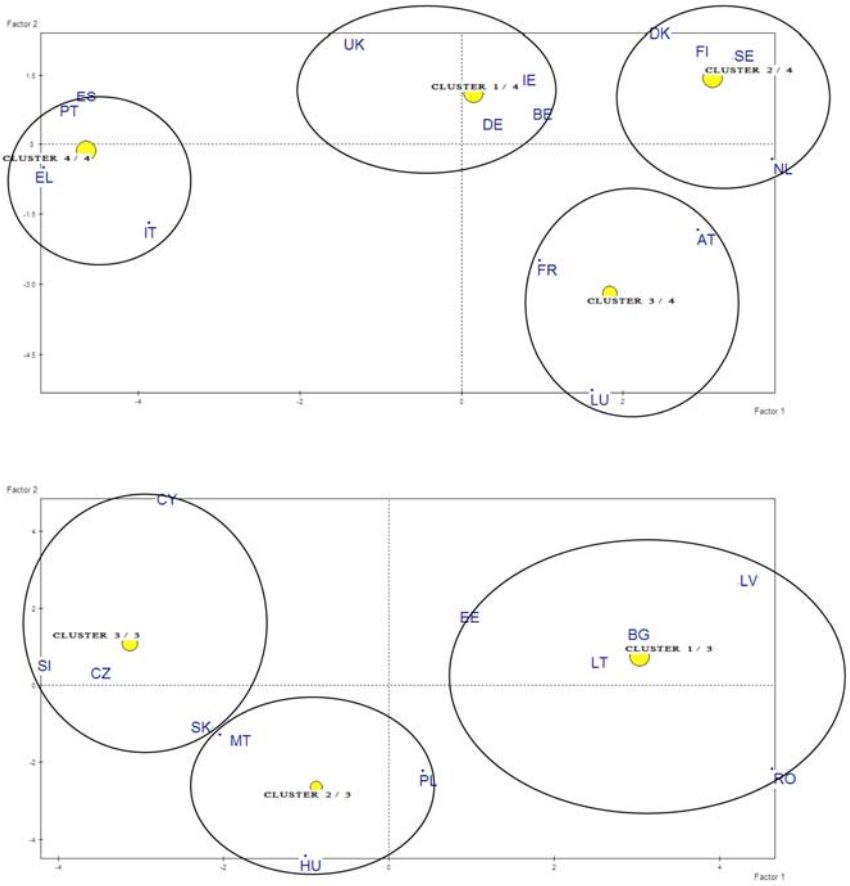



*Fonte:* Elaborazione a cura degli autori.

Se per i paesi Ue-15, si procede a una definizione di 4 cluster[13] si ha l'assegnazione dei paesi ai gruppi come mostrata nella parte superiore della figura 11, dove i paesi sono proiettati sui primi due assi fattoriali. Emerge chiaramente una partizione che conferma anche nell'ambito della esclusione e disuguaglianza sociale delle convergenze che, estremizzando, potrebbero coincidere con quattro «nuove» ripartizioni geografiche all'interno della vecchia Europa: Regno Unito, Irlanda, Germania e Belgio nel primo cluster; i paesi scandinavi con i Paesi Bassi in un gruppo a sé ma nello stesso quadrante del primo ad indicare caratteristiche similari di condizioni di vita; Francia, Austria e Lussemburgo raggruppati nel terzo cluster, evidenziano una tipologia con caratteristiche proprie; e infine i paesi mediterranei tutti insieme ad indicare condizioni di vita più lontane dagli altri.

[13] L'inerzia interclasse che ne risulta è il 67% dell'inerzia totale.

*Figura 11 - Proiezione sui primi due assi fattoriali e ripartizione per gruppi sui paesi Ue-15 e 12 nuovi Stati membri*




*Fonte:* Elaborazione a cura degli autori.

Realizzando per i 12 nuovi Stati membri un taglio del dendrogramma per la definizione di tre cluster[14], la rappresentazione sui primi due assi fattoriali (parte inferiore figura 11), conferma una maggiore dispersione: la vicinanza tra i paesi inseriti nei gruppi risulta più debole mettendo in evidenza situazioni di frontiera assai lontane dal baricentro.

[14] L'inerzia interclasse che ne risulta è il 53% dell'inerzia totale.

Nel gruppo formato dai paesi baltici e i due entrati nel 2007, Bulgaria e Romania, la posizione estrema sul primo asse di quest'ultimo paese conferma la sua tendenza a mostrare caratteristiche assai lontane non solo dai paesi che la procedura gli riconosce più simili, ma da tutti gli altri nuovi entrati nella Ue. Il gruppo che vede insieme Ungheria, Malta, Polonia, appare meno disperso e aggregato prevalentemente sulla base della scarsa partecipazione al mercato del lavoro, in particolare tra gli anziani; i quattro paesi accomunati nel terzo gruppo, che raccoglie i paesi con le migliori condizioni di vita (Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Cipro), registrano tuttavia la tendenza centrifuga di Cipro segnaletica di una condizione non del tutto coerente col gruppo.

## *5. Conclusioni*

L'armonizzazione delle statistiche europee, anche attraverso rilevazioni sotto regolamento europeo, consente la comparazione tra i paesi della Comunità non inficiata da eterogeneità di definizioni e procedure di acquisizione delle informazioni, applicate nei singoli Stati. È ben evidente che le esigenze interne delle politiche dei vari paesi possono anche avere necessità di specifiche informazioni statistiche, tuttavia la disponibilità di un *portfolio* comune di indicatori consente di condividere definizioni e risultanze che rendono più attendibile la lettura delle omogeneità e delle disomogeneità riscontrate. Nell'articolo si è voluto esplorare il fenomeno dell'esclusione sociale rispetto al quale la Comunità europea ha progettato un monitoraggio continuo ai fini di attuare strategie per la protezione e l'inclusione sociale.

Le più immediate evidenze che emergono da questo lavoro sono che il benessere economico e le disponibilità materiali presenti in un paese non garantiscono l'eliminazione della disuguaglianza. Si è verificato, infatti, che anche nei paesi in cui sono mediamente più alti i redditi percepiti dalla popolazione possono verificarsi disuguaglianze legate alla distribuzione del reddito e alla concentrazione di quote più alte di questo nelle mani di quote più ristrette di popolazione.

Anche nei paesi di nuovo ingresso nella Comunità si riscontrano fattori di disuguaglianza, tuttavia, poiché l'esclusione fa in gran parte riferimento a deprivazioni di tipo economico e reddituale e quindi al concetto di povertà relativa, le condizioni di vita generalmente meno elevate di questi paesi attenuano le discrepanze; solo l'introduzione di indicatori di carenze nelle condizioni di vita ha evidenziato in questi

paesi la presenza, a livelli diversi, di sacche di marginalità ed esclusione sociale.
La non omogeneità rispetto al problema all'interno dell'Ue-27 si rileva anche separatamente all'interno dell'Ue-15 e del gruppo dei paesi di nuovo ingresso, evidenziando quanto ancora sia lungo il cammino della integrazione.





## *Riferimenti bibliografici*

Atkinson T., Cantillon B., Marlier E. e Nolan B., 2002, *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.

European Commission, 2008, *Proposta di relazione congiunta per il 2008 sulla protezione e sull'esclusione sociale*, Com (2008)/42 def.

European Commission, 2009, *Portfolio of Indicators for the Monitoring of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion – 2009 Update*, Direzione generale occupazione, affari sociali e pari opportunità.

Mingo I., 2009, *Concetti e quantità. Percorsi di Statistica sociale*, Bonanno Ed., Acireale (Ct).

Visco I., 1999, *Armonizzazione e confrontabilità internazionale delle statistiche economiche*, «Studi e Note di Economia», n. 1, pp. 7-31.

*Tabella 2 - Risultati analisi dei gruppi sui paesi Ue-27: caratterizzazione dei gruppi*

| Cluster 1 (N = 8) «Buona partecipazione al mk del lavoro degli anziani» | | | | | Cluster 3 (N = 5) «Occupati poveri e minori a rischio» | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Composizione | Dk De Ie Cy Nl Fi Se Uk | | | | Composizione | El Es It Pt Ro | | | |
| Variabili | Cluster media | Totale media | Test-value | Probabilità | Variabili | Cluster media | Totale media | Test-value | Probabilità |
| Tasso_occupazione_55_59 | 71,14 | 60,41 | 3,55 | 0,000 | Rischio_di_povertà_occupati | 12,74 | 7,85 | 3,61 | 0,000 |
| Tasso_occupazione_60_64 | 42,83 | 30,72 | 3,34 | 0,000 | Rischio_di_povertà_ancorato_al_2005 | 16,03 | 9,95 | 3,10 | 0,001 |
| Tasso_attivita | 76,39 | 70,86 | 3,31 | 0,000 | Gap_relativo_mediano | 26,00 | 20,86 | 2,92 | 0,002 |
| Soglia_povertà_Pps | 10906,50 | 8199,22 | 2,68 | 0,004 | Rischio_di_povertà_meno18 | 25,52 | 19,11 | 2,89 | 0,002 |
| Reddito_mediano_equivalente_Pps | 18177,40 | 13665,30 | 2,68 | 0,004 | Abbandoni_scolastici | 22,54 | 13,50 | 2,82 | 0,002 |
| | | | | | S80_S20 | 5,94 | 4,72 | 2,73 | 0,003 |
| Rischio_di_povertà_meno18 | 14,79 | 19,11 | -2,66 | 0,004 | Rischio_di_povertà_18-64 | 17,40 | 13,93 | 2,60 | 0,005 |
| | | | | | Gini | 33,44 | 29,49 | 2,48 | 0,006 |

| Cluster 2 (N = 10) «Anziani con buone condizioni di vita» | Cluster 4 (N = 4) «Poveri e deprivati» |
|---|---|

segue *Tabella 2 - Risultati analisi dei gruppi sui paesi Ue-27: caratterizzazione dei gruppi*

| Composizione | Be cz fr lu hu mt at pl si sk | | | | Composizione | Bg ee lv lt | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Variabili | Cluster media | Totale media | Test-value | Probabilità | Variabili | Cluster media | Totale media | Test-value | Probabilità |
| Tasso_sostituzione_aggregato | 0,56 | 0,50 | 2,70 | 0,003 | Rischio_di_povertà | 21,95 | 15,96 | 3,18 | 0,001 |
| Rapporto_relativo_reddito_mediano_65+ | 0,88 | 0,81 | 2,42 | 0,008 | Rischio_di_povertà_più_64 | 36,48 | 20,43 | 3,12 | 0,001 |
| | | | | | S80_S20 | 6,13 | 4,72 | 2,76 | 0,003 |
| Rischio_di_povertà_più_64 | 12,94 | 20,43 | -2,68 | 0,004 | Gini | 34,43 | 29,49 | 2,71 | 0,003 |
| Gini | 26,76 | 29,49 | -2,75 | 0,003 | Rischio_di_povertà_18-64 | 17,75 | 13,93 | 2,51 | 0,006 |
| Rischio_di_povertà_18-64 | 11,59 | 13,93 | -2,83 | 0,002 | Deprivazione_materiale_3+items | 34,83 | 19,86 | 2,40 | 0,008 |
| S80_S20 | 3,92 | 4,72 | -2,90 | 0,002 | | | | | |
| Rischio_di_povertà | 12,99 | 15,96 | -2,90 | 0,002 | Reddito_mediano_equivalente_Pps | 7094,10 | 13665,30 | -2,50 | 0,006 |
| Tasso_occupazione_55_59 | 52,83 | 60,41 | -2,97 | 0,001 | soglia_povertà_Pps | 4256,25 | 8199,22 | -2,50 | 0,006 |
| Tasso_occupazione_60_64 | 18,18 | 30,72 | -4,09 | 0,000 | Rapporto_relativo_reddito_mediano_65+ | 0,65 | 0,81 | -2,95 | 0,002 |

*Fonte:* Elaborazione a cura degli autori.

# Lisbona, metodo aperto di coordinamento, Eu2020: dieci anni di indicatori sociali nell'Unione europea

**Raffaele Tangorra***

*Il Consiglio europeo ha recentemente adottato «Europa 2020», l'ambiziosa strategia per una «crescita intelligente, sostenibile, inclusiva» che, nel prossimo decennio, indirizzerà l'azione comunitaria e dei paesi membri nei campi delle politiche economiche, occupazionali, ambientali e sociali. In essa un ruolo fondamentale è svolto da target quantitativi – cinque in tutto – al cui raggiungimento nel 2020 i paesi dovranno impegnarsi attraverso concrete azioni di policy. Uno dei cinque target è relativo ad un indicatore di povertà ed esclusione sociale ed è fissato in termini assoluti: 20 milioni di persone fuori dall'area di povertà in dieci anni. È il compimento di un lungo percorso iniziato a Lisbona nel 2000, quando, all'avvio del coordinamento comunitario in materia di politiche sociali, gli indicatori furono da subito considerati ingredienti fondamentali del processo con l'obiettivo di rendere più trasparenti gli esiti degli interventi e meglio giudicabile l'azione dei governi nel confronto nel tempo e tra paesi. L'articolo ripercorre le tappe fondamentali di questo cammino.*

## *1. Introduzione*

Il 2010 è stato un anno significativo per il rilancio del coordinamento comunitario degli Stati membri negli ambiti delle politiche economiche, occupazionali e sociali. Il Consiglio europeo ha infatti adottato «Europa 2020»[1], l'ambiziosa strategia che segue quella adottata a Lisbona dieci anni prima quando l'obiettivo del perseguimento di una società economicamente competitiva e innovativa si era coniugato

* Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Le opinioni qui espresse sono del tutto personali e non coinvolgono in alcun modo l'amministrazione a cui l'autore appartiene.

1 La Strategia è stata adottata nel Consiglio tenutosi a Bruxelles il 17 giugno 2010. Il Consiglio europeo riunisce i Capi di Stato e di Governo dei paesi membri dell'Unione europea.

con la ricerca di una maggiore coesione sociale, nel tentativo di dar nuova linfa al Modello sociale europeo. Le nuove parole d'ordine sono oggi quelle di una «crescita intelligente, sostenibile, inclusiva» e tra i cinque target quantitativi che si è deciso di fissare vi è anche quello della riduzione della povertà e dell'esclusione sociale. La povertà è pure oggetto di una delle cosiddette *flagship initiatives*, sorta di progetti speciali lanciati dalla Commissione europea per il decennio che viene nell'attuazione della Strategia.

Neanche la Strategia di Lisbona si era spinta a tanto, pur essendo analogamente fondata sulla considerazione che politiche economiche, occupazionali e sociali debbono rinforzarsi vicendevolmente. Anzi, il «nuovo inizio» voluto da Barroso in principio del suo mandato di Presidente della Commissione nel 2005, aveva comportato a metà percorso una rifocalizzazione della Strategia su crescita e occupazione che aveva in qualche modo relegato a coordinamento settoriale quel complesso di attività, messe in campo dai paesi europei nel condividere le strategie di inclusione e protezione sociale, codificate nel cosiddetto metodo aperto di coordinamento.

Ma è proprio da Lisbona prima e dal coordinamento settoriale poi che nasce a livello comunitario anche nel campo delle politiche sociali l'esigenza di dotarsi di strumenti di misurazione dei progressi dei paesi membri in maniera comparata, esigenza concretizzatasi nella definizione e adozione di un set comune di indicatori. Più in generale, il dibattito sugli indicatori ha in questi anni sempre accompagnato ogni punto di svolta nelle decisioni comunitarie sul coordinamento in materia di politiche sociali, con l'obiettivo di rendere più trasparenti gli esiti dei processi e meglio giudicabile l'azione dei governi nel confronto nel tempo e tra paesi. Con il target sugli indicatori di povertà ed esclusione sociale fissato in Eu2020 – e cioè 20 milioni di persone fuori dall'area della povertà ed esclusione sociale entro il 2020 – trova quindi compimento un percorso decennale delle cui tappe più significative si darà qui conto.

## *2. Lisbona, il metodo di coordinamento aperto e gli indicatori di Laeken*

Nella primavera del 2000 i Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea incontrandosi a Lisbona per un Consiglio europeo informale si accordarono per darsi obiettivi ambiziosi per il primo decennio del nuovo secolo, puntando a fare dell'Unione «l'economia basata sulla

conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale» (Consiglio Europeo di Lisbona, 2000, punto 5). È questa una delle rare citazioni che nel passato decennio sono state in grado di trascendere l'ambito originario dei documenti istituzionali, dovendo probabilmente la sua fortuna, al di là della retorica di circostanza, alla capacità di sintetizzare l'ambizione e la multidimensionalità della Strategia che descriveva: l'Europa guardava al futuro immaginandosi su un sentiero di crescita fondata su ricerca e innovazione («economia basata sulla conoscenza…») e su un processo di profonde riforme economiche («…più competitiva e dinamica del mondo») al fine di creare non solo piena occupazione, ma anche occupazione di qualità («nuovi e migliori posti di lavoro»), allo stesso tempo difendendo e rilanciando l'idea di Modello sociale europeo («una maggiore coesione sociale») e con un esplicito obiettivo di tutela dell'ambiente («una crescita economica sostenibile»).

In particolare, con riferimento all'area delle politiche sociali, la Strategia di Lisbona costituiva un vero e proprio punto di svolta, essendo la prima volta che concretamente si definivano in ambito comunitario obiettivi distinti e prioritari per quanto concerne la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e, più in generale, l'adeguatezza e l'estensione delle prestazioni di protezione sociale. Con la Strategia di Lisbona la dimensione sociale della cooperazione comunitaria poteva finalmente esplicarsi accanto a quella delle politiche monetarie e di bilancio, di quelle del mercato unico e di quelle occupazionali – campi su cui, fino a Lisbona, s'era limitata l'azione comunitaria. Anzi, non solo la lotta alla povertà acquisiva la stessa dignità delle altre politiche economiche, ma il modello sottostante la Strategia, come spesso ripetuto nei documenti comunitari, era considerato quello di un triangolo virtuoso in cui le politiche per la crescita, per l'occupazione e per la coesione sociale mutuamente si rafforzano.

Fin dall'inizio, la Strategia di Lisbona non si è esplicitata nei termini di concrete azioni di policy al livello comunitario – non facendo riferimento agli strumenti normativi esistenti, né creandone di nuovi. D'altra parte le cinque aree di intervento previste dalla Strategia – come detto, ricerca e innovazione, riforme economiche, occupazione, coesione sociale, ambiente – solo parzialmente rientrano nell'ambito direttamente disciplinato dalla Ue e un intervento comunitario non mediato avrebbe richiesto da parte degli Stati nazionali una cessione di competenze. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, si è deciso

piuttosto di lasciare all'ambito nazionale la definizione e l'implementazione delle politiche, circoscrivendo lo spazio comunitario alle attività di coordinamento, di sorveglianza multilaterale, di valutazione mediante benchmarking. A Lisbona, quindi, dal punto di vista della governance, ci si è limitati a codificare tali attività, definendole in una cornice istituzionale detta *metodo aperto di coordinamento* (Omc, dall'acronimo inglese) (Consiglio Europeo di Lisbona, 2000, punti 37 e 38), che sostanzialmente consiste in: *a*) definizione di obiettivi e linee guida comuni; *b*) individuazione di indicatori comuni sulla base dei quali confrontare le diverse performance nazionali; *c*) fissazione di target quantitativi e qualitativi, nazionali e comunitari; *d*) predisposizione di piani d'azione nazionali il cui monitoraggio e la cui valutazione devono avvenire in un contesto multilaterale (*peer review*) e mediante rapporti congiunti della Commissione e del Consiglio, al fine di favorire il mutuo apprendimento.

Il metodo metteva a frutto l'esperienza del coordinamento maturato negli anni novanta in campi quali la Strategia europea per l'occupazione (cosiddetto Processo di Lussemburgo), l'area delle riforme economiche nei mercati dei beni e dei capitali (cosiddetto Processo di Cardiff) o il coordinamento più generale nelle politiche economiche implementato attraverso le *Broad economic policy guidelines* (Bepg). Ma ai coordinamenti settoriali esistenti (e a quelli da creare, in particolare per l'appunto in ambito sociale), si dava nuovo vigore da un lato con l'enfasi posta su indicatori e target – rafforzando l'idea di *accountability* dei governi nazionali – dall'altro rivolgendo ad essi il più alto livello di attenzione politica, con l'istituzione di un appuntamento annuale – il Consiglio europeo di primavera – in cui i Capi di Stato e di Governo avrebbero valutato i progressi nel raggiungimento degli obiettivi strategici nelle diverse aree sulla base di un *Rapporto di sintesi* della Commissione.

All'epoca della sua istituzione, il meccanismo sembrava ricalcare in qualche modo quello già sperimentato con successo nella creazione dell'Unione monetaria, processo in cui la definizione di indicatori e target – i famosi cinque criteri di Maastricht – era stata di stimolo per i paesi dalle finanze meno solide, l'Italia in primis, all'avvio di profondi programmi di risanamento, il cui successo era chiaramente quantificabile, proprio sulla base di quegli indicatori e rispetto a quei target, e giudicabile dalla Commissione e dagli altri paesi innanzitutto, ma poi anche dagli elettori.

Gli indicatori adottati nell'ambito della Strategia di Lisbona, i cosid-

detti indicatori s*trutturali*, erano comunque molti di più che quelli di Maastricht, 42 in totale[2] – sette per ogni campo più sette a misurare la performance economica generale. Sin da subito questo fu indicato come un elemento di debolezza della Strategia, tanto che dopo pochi anni la lista fu ridotta a 14 indicatori primari al fine di focalizzare l'attenzione su un numero più limitato di dimensioni. Ma quel che qui rileva è che con i sette indicatori strutturali nell'area della coesione sociale per la prima volta in Europa si definiva e si *misurava* in maniera condivisa la povertà e l'esclusione sociale. La lista dei sette, presentata dalla Commissione nell'autunno del 2000 ai fini dell'utilizzo nel primo *Rapporto di sintesi*, comprendeva:

1. Tasso di povertà;
2. Povertà persistente;
3. Distribuzione del reddito;
4. Famiglie senza lavoro;
5. Disoccupazione di lunga durata;
6. Coesione regionale;
7. Abbandoni scolastici precoci.

Si trattò dell'avvio di un cantiere che poco più di un anno dopo portò all'adozione da parte del Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001) di una lista più compiuta di indicatori sociali comuni – considerati come «elementi importanti della politica definita a Lisbona al fine di eliminare la povertà e promuovere l'inclusione sociale» (Consiglio europeo di Laeken, 2001, punto 28) – lista ricordata proprio con il nome della cittadina belga sede del Consiglio. Prima tappa fu l'approvazione dell'Agenda sociale (Consiglio europeo di Nizza, dicembre 2000), con la quale si lanciava l'Omc nella lotta alla povertà e alla esclusione sociale, definendosi in particolare macro-obiettivi[3] e linee guida[4] comuni. Rendendosi necessario un lavoro di maggior rigore e

[2] Originariamente gli indicatori decisi a Lisbona erano 35, essendo stata l'area relativa all'ambiente (con i suoi sette indicatori) formalmente introdotta un anno dopo Lisbona al Consiglio europeo di Goteborg (luglio 2001). Nel 2004 si è deciso di dare maggior risalto ad una lista «ristretta» di 14 indicatori, lasciando comunque inalterata l'ampiezza della lista complessiva.

[3] Si trattava di: 1) promuovere la partecipazione all'occupazione e l'accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi; 2) prevenire i rischi di esclusione; 3) intervenire a favore delle persone più vulnerabili; 4) mobilitare l'insieme degli attori.

[4] Ad esempio, organizzare i sistemi di welfare in maniera da «garantire a ogni persona le risorse necessarie per vivere conformemente alla dignità umana», fa-

dettaglio sugli indicatori da utilizzare per monitorare il processo, nel febbraio 2001 fu istituito nell'ambito del Comitato di protezione sociale un gruppo di lavoro con rappresentanti di tutti i paesi membri – il cosiddetto Sottogruppo indicatori[5], tuttora operante – col compito specifico di rivedere i singoli indicatori e completare la lista. Inoltre, sotto Presidenza belga della Ue (secondo semestre 2001), essendo assegnata al dossier alta priorità, venne commissionato uno studio specifico ad alcuni eminenti esperti europei, coordinati da Tony Atkinson (Atkinson e al., 2002), e si organizzò uno degli eventi più rilevanti del semestre[6] con il fine specifico di portare ad una attenzione più larga il ruolo degli indicatori nel perseguimento degli obiettivi sociali del coordinamento comunitario. Di questi lavori e di questo dibattito ha beneficiato il Sottogruppo indicatori per la definizione della lista di Laeken, nella quale si confermano i sette indicatori strutturali – pur modificandone la denominazione[7] e, talvolta sensibilmente, la definizione[8] –

vorire la conciliazione dei tempi della vita professionale e di quella familiare, o ancora politiche di *lifelong learning*, politiche abitative, per garantire a tutti l'accesso ai servizi sanitari e così via.

5 Tale gruppo ha prodotto il rapporto finale adottato a Laeken (cfr. Comitato di protezione sociale, 2001). Chi scrive è stato rappresentante italiano nel Sottogruppo dalla sua nascita al 2007, quando è passato a rappresentare il paese nel Comitato di protezione sociale. Per una analisi del lavoro del Sottogruppo fino alla definizione della lista di Laeken, si veda Giammusso e Tangorra (2002).

6 Si tratta della Conferenza europea «Indicators for Social Inclusion: Making Common Eu Objectives Work», alla quale parteciparono oltre 270 tra accademici, esperti nazionali e della Commissione, statistici dagli Istituti nazionali, *stakeholders* provenienti da 26 paesi (in una Europa ancora a 15). Dei lavori ha dato conto estensivamente un numero speciale della rivista «Politica economica» (1/2002).

7 L'indicatore che ha cambiato denominazione è quello del tasso di povertà. La definizione adottata a livello comunitario – persone che vivono in famiglie il cui reddito equivalente è inferiore al 60% della mediana nazionale – è apparsa a taluni esperti troppo ampia al fine di circoscrivere il fenomeno della povertà. Allo stesso tempo, la scarsità di risorse monetarie deve essere intesa come una delle condizioni che pongono a rischio di povertà, ma non l'unica, essendo questa preferibilmente intesa come fenomeno multidimensionale. La scelta è stata di mantenere la definizione ampia e di chiamare l'indicatore «rischio di povertà».

8 In particolare, le maggiori differenze rispetto alla lista degli indicatori strutturali sono le seguenti: *a*) la povertà persistente è stata definita come condizione di (rischio di) povertà nell'anno corrente e in almeno due dei tre anni precedenti (e non povertà in tre anni consecutivi, come avveniva con gli indicatori strutturali); *b*) quanto all'indicatore sulla distribuzione del reddito, si considera nella lista di

e se ne aggiungono altri tre[9]:
8. Intensità di povertà[10];
9. Aspettativa di vita alla nascita;
10. Stato di salute per livello di reddito[11].

Laeken il rapporto tra quintili estremi prendendo a riferimento i redditi equivalenti (e non i redditi totali); *c*) le famiglie senza lavoro vanno considerate in termini di persone che vivono in tali famiglie sul totale della popolazione «eleggibile»(e non di quote di famiglie sul totale delle famiglie «eleggibili»); inoltre, le famiglie «eleggibili» sono quelle con almeno un membro in età da lavoro (e non quelle con almeno un membro attivo); *d*) la coesione regionale va misurata in termini di coefficiente di variazione dei tassi di occupazione regionale (e non dei tassi di disoccupazione). Sostanzialmente confermate, invece, le definizioni degli ultimi due indicatori: *e*) il tasso di disoccupazione di lunga durata riguarda coloro che sono disoccupati da oltre un anno; *f*) gli abbandoni scolastici riguardano i 18-24enni che hanno lasciato gli studi senza aver conseguito un titolo secondario.

9 Alcuni dei dieci indicatori di primo livello vanno considerati anche nelle loro disaggregazioni, la definizione delle quali è a volte intervenuta dopo il Consiglio di Laeken. In particolare, l'incidenza di povertà va disaggregata per tipologia familiare, condizione lavorativa, intensità del lavoro nella famiglia e titolo di godimento dell'abitazione; l'indicatore sugli individui in famiglie senza lavoro va specificato distinguendo gli adulti (18-59enni) dai minori (0-17 anni); l'aspettativa di vita va considerata alla nascita, a 1 anno e a 60 anni. Laddove rilevante, tutti gli indicatori vanno poi disaggregati per sesso e classi d'età, evidenziando in particolare a quest'ultimo proposito la situazione dei bambini. Per le definizioni puntuali degli attuali indicatori adottati nel metodo di coordinamento aperto nell'area dell'inclusione sociale si rimanda a Commissione europea (2003). Accanto ai dieci indicatori di primo livello, poi, sono stati adottati anche indicatori di secondo livello (inizialmente nove) che permettono una più precisa definizione delle diverse aree, un approfondimento nell'analisi e la possibilità di meglio indirizzare la policy. Gli indicatori di secondo livello adottati inizialmente sono: dispersione dell'incidenza di povertà intorno alla soglia base (40, 50 e 70%, essendo la soglia base posta al 60% della mediana); incidenza di povertà con soglia fissa nel tempo (aggiornata solo in base all'inflazione); incidenza di povertà prima dei trasferimenti sociali; incidenza di povertà persistente con soglia al 50%; incidenza di povertà tra gli occupati; indice di Gini; quota di disoccupati di lunga durata sul totale di disoccupati e tasso di disoccupazione di durata molto lunga; adulti con basso livello di istruzione.

10 Definita come la distanza percentuale dalla soglia di povertà della persona con reddito mediano tra quelle a rischio di povertà.

11 L'indicatore, definito come rapporto delle quote di persone in cattiva salute (autopercepita) nei due quintili estremi di reddito, è stato quello di più difficile attuazione. La percezione dello stato di salute sembra essere determinata da

Due le caratteristiche fondamentali di questa lista. Innanzitutto, la sua *multidimensionalità*. Non si è cercato alcun indicatore composito, una sorta di «superindice» della povertà, esaltandosi piuttosto la natura delle diverse possibili dimensioni dell'esclusione sociale e quindi del bisogno; in particolare, esclusione da mezzi finanziari adeguati, dal mercato del lavoro, dall'istruzione, dalla salute. L'obiettivo non è mettere i paesi in fila in un ordinamento poco trasparente, quanto piuttosto quello di evidenziare le differenze tra i diversi modelli e indicare aree di intervento su cui orientare gli sforzi di policy, sempre nell'ottica del mutuo apprendimento.

L'altra caratteristica fondamentale è che si tratta di indicatori di output, cioè riferibili ai risultati dell'azione di policy e non agli ingredienti della stessa. È una scelta evidentemente rispettosa del principio di sussidiarietà e volta ad esaltare non già il confronto sui modelli di intervento, quanto quello sugli esiti dello stesso.

Nella tabella 1 gli indicatori di Laeken sono rappresentati con riferimento all'intero periodo coperto dalla Strategia di Lisbona per l'Italia e per la media comunitaria[12]. Il quadro che emerge non è confortante relativamente agli effetti della Strategia. Tanto in Italia che nella media comunitaria non si assiste a variazioni significative, nella direzione e nella dimensione attesa. In particolare, la povertà manifesta una sostanziale stabilità nel tempo. Per l'Italia ciò implica che non si riduce la distanza dalla media Ue (circa un paio di punti); nel periodo considerato, inoltre, sembra aumentare la persistenza del fenomeno, seppure con intensità leggermente inferiore. Si riduce invece di mezzo punto la disuguaglianza dei redditi a fronte di una stabilità della media comunitaria, alla quale siamo quindi molto più vicini.

fattori culturali e il rapporto può variare considerevolmente in presenza di numerosità bassa nel campione. Con l'avvio del coordinamento comunitario anche nell'area della salute e delle cure a lungo termine, l'indicatore è poi stato sostituito da uno di accesso ai servizi (uno dei tre macro-obiettivi del coordinamento), presentato non più in termini di rapporto, ma di semplice confronto tra quintili estremi di reddito, e comunque «declassato» a indicatore di secondo livello.

12 Va detto che nel periodo considerato è intervenuto l'allargamento a 25 prima e a 27 poi nel numero dei paesi membri dell'Unione. Non entriamo qui nel merito di questa vicenda epocale, ma evidentemente il portafoglio degli indicatori è stato immaginato nella vecchia Europa a 15 in un contesto molto più omogeneo e nel quale la media comunitaria – come valore di riferimento – assumeva una rilevanza diversa rispetto all'attuale contesto.

*Tabella 1 - Gli indicatori di Laeken (Italia e Ue, anni vari)*

| | Italia | | | | Ue | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2000* | | 2009* | | 2000* | | 2009* | |
| Rischio di povertà[a] | 18 | | 18,4 | | 16,4 | | 16,3 | |
| Povertà persistente[b] | 11 | | 14,6 | | – | | – | |
| Intensità di povertà[a] | 26 | | 22,6 | | 23,3 | | 22,4 | |
| Disuguaglianza dei redditi[c] | 5,7 | | 5,2 | | 5,0 | | 4,9 | |
| Famiglie | Minori | Adulti | Minori | Adulti | Minori | Adulti | Minori | Adulti |
| senza lavoro | 7,6 | 11,1 | 7,6 | 10,4 | 9,8 | 10,2 | 10,2 | 10,1 |
| Disoccupazione di lunga durata[d] | 6,3 | | 3,5 | | 4,0 | | 3,0 | |
| Coesione regionale[e] | 17,5 | | 17,4 | | 13,4 | | 11,8 | |
| Abbandoni scolastici precoci | 25,1 | | 19,2 | | 17,6 | | 14,4 | |
| Aspettativa di | M | F | M | F | M | F | M | F |
| vita alla nascita[f] | 76,86 | 82,81 | 79,14 | 84,48 | 74,51 | 80,87 | 76,37 | 82,37 |
| Stato di salute | I | V | I | V | I | V | I | V |
| per livello | quintile | quintile | quintile | quintile | quintile | quintile | quintile | quintile |
| di reddito[g] | 12,0 | 4,4 | 11,4 | 3,8 | 13,5 | 4,4 | 11,8 | 3,5 |

*Fonte:* Eurostat.

*Note*: * Gli anni possono variare a seconda degli indicatori. Si veda le note successive.

[a] Per l'Unione europea, gli anni di riferimento sono 2005 e 2009. Gli anni sono quelli di svolgimento dell'indagine, con riferimento però ai redditi dell'an-no prima. L'indagine Eu-Silc da cui sono tratti i dati è stata avviata nel 2005 (in Italia nel 2004). Il dato italiano del 2000, basato su Echp (*European community household panel*), va quindi comparato con cautela con quello del 2009. I dati di fonte Echp sono pubblicati con approssimazione all'unità percentuale.

b Il dato non è disponibile nella media comunitaria. Le fonti sono quelle indicate alla lettera a, per cui è necessaria cautela nel confronto. L'ultimo anno disponibile è il 2008.

[c] Per l'Italia 2004 e 2009, per la Ue 2005 e 2009. Per l'Italia non si è usato il dato Echp del 2000, poiché la variazione appare più effetto del cambio di rilevazione che nella dimensione del fenomeno.

[d] C'è un break strutturale nella serie italiana nel 2004, con una riduzione del tasso di circa un punto con la nuova metodologia rispetto all'anno precedente.

[e] Il dato del 2000 per la Ue è riferito a 25 (esclude cioè Romania e Bulgaria). Il dato comunitario non è quello medio, ma il coefficiente di variazione applicato a tutte le regioni della Ue.

[f] Per l'Italia, 2008; per la Ue, 2002 e 2008.

[g] Per l'Italia, 2004; per la Ue, 2005.

Con riferimento all'area del mercato del lavoro, appare di tutta evidenza la specificità tutta italiana del dualismo territoriale tra nord e sud del paese: il coefficiente di variazione dei tassi di occupazione nelle regioni italiane è maggiore perfino di quello di tutte le regioni complessivamente considerate nell'Europa a 27 e non accenna a diminuire! Qualche successo in più si registra nella fluidità del mercato del lavoro, perlomeno con riferimento alla durata della disoccupazione, essendosi il tasso di disoccupazione di lunga durata sostanzialmente avvicinato alla media comunitaria. Quanto alle famiglie senza lavoro, vi è stabilità nel periodo considerato, con un dato italiano inferiore alla media per i bambini e a ridosso della media per gli adulti, segno però – visti i tassi di occupazione femminili – di una prevalenza ancora, almeno in alcune regioni, del modello del maschio *breadwinner*. Un certo miglioramento si osserva negli abbandoni scolastici – da uno su quattro a uno su cinque nel decennio – ma ancora a distanza notevole dalla media comunitaria. Prosegue l'allungamento della aspettativa di vita, con l'Italia tra i paesi più longevi. Permane però un differenziale considerevole – col nostro paese comunque in media comunitaria – nelle condizioni di salute (autopercepite) tra il quinto più ricco e quello più povero della popolazione.

## *3. Il ripensamento della Strategia e la «settorializzazione» del sociale*

Fin qui si è detto del coordinamento nell'ambito delle politiche di inclusione sociale. Già al primo Consiglio di primavera dopo Lisbona (Stoccolma, marzo 2001) si era comunque deciso di estendere prospetticamente l'Omc in particolare alle pensioni e poi, a seguire, all'assistenza sanitaria e a quella per i non auto-sufficienti, andando a coprire tutta l'area della protezione sociale. Di lì a pochi mesi (proprio nel Consiglio di Laeken) si adottarono principi guida[13] e obiettivi[14] atti

[13] In particolare: 1) salvaguardare l'adeguatezza delle pensioni; 2) assicurarne la sostenibilità finanziaria; 3) modernizzare i sistemi pensionistici.

[14] Tra gli obiettivi ricordiamo: evitare il rischio di povertà degli anziani; far sì che gli anziani possano mantenere il loro livello di vita, una volta in pensione; favorire l'allungamento della vita lavorativa; assicurare la sostenibilità finanziaria; migliorare la governance dei sistemi pensionistici, ad esempio evitando freni alla mobilità nel mercato del lavoro o migliorando la trasparenza delle regole e la diffusione delle informazioni.

a orientare le strategie nazionali in ambito pensionistico. Anche in questo caso, grosso sforzo si prestò alla definizione di indicatori comuni per il monitoraggio del processo.

Per l'area delle politiche sanitarie e per la non autosufficienza, invece, il processo di coordinamento si avviò dopo la metà del decennio, a quel punto integrato tra i tre filoni e ridenominato con riferimento non più alla sola inclusione sociale, ma anche alla protezione sociale. Nei piani della Commissione tale coordinamento interno all'area del sociale avrebbe dovuto realizzarsi mediante un allineamento e una sincronizzazione in cicli triennali con i processi in corso nell'ambito delle politiche economiche e occupazionali (al loro secondo ciclo triennale). Nelle parole della Commissione, questo cosiddetto *streamlining* – sia settoriale che generale – era visto come il passo necessario per «rendere più efficace il coordinamento delle politiche degli Stati membri nell'area della protezione sociale, così contribuendo alla necessaria modernizzazione dei sistemi di protezione sociale e al rafforzamento della dimensione sociale della Strategia di Lisbona» (Commissione europea, 2003, p. 4).

Prima però che tutto ciò potesse realizzarsi, la deludente performance economica – in particolare al cospetto dell'economia americana e di quelle emergenti – nonché un nuovo orientamento politico generale e una opinione pubblica meno incline a opzioni paneuropee[15] spinse la Commissione e i paesi membri ad avviare un ripensamento dell'intera Strategia. Con una comunicazione al Consiglio di primavera del 2005, il Presidente Barroso volle rilanciare il processo con «un nuovo inizio» e un nuovo, più limitato, focus su «*growth and jobs*», crescita e occupazione, la nuova etichetta per la Strategia. La spinta innovativa investì non solo i contenuti, ma anche la governance, esprimendosi un giudizio negativo sul metodo aperto di coordinamento, visto come un esercizio sterile e burocratico non in grado di impegnare efficacemente i governi in azioni riformatrici né di coinvolgere le opinioni pubbliche nazionali. La proposta, fatta propria dal Consiglio, fu quella di integrare e rafforzare i processi di coordinamento nell'ambito delle sole politiche economiche e dell'occupazione con la predisposizione di un unico documento – il *Programma di riforma nazionale di Lisbona* – costruito su comuni linee guida «integrate». Della dimensione sociale di Lisbona rimaneva ben poco e per mesi non fu nemmeno chiaro se

[15] Ricordiamo i no francese e olandese ai referendum nazionali sulla Costituzione della Ue.

tutta l'attività di reportistica e programmazione nazionale e comunitaria in ambito sociale già annunciata fosse confermata o cessasse del tutto.
Alla fine di questo periodo di incertezza, il coordinamento aperto sociale è stato confermato, rimanendo però in piedi nella seconda metà del decennio come processo settoriale, al più visto – rispetto alle politiche per la crescita e l'occupazione – come processo ancillare volto ad alimentare («*feeding in*» è la parola chiave nei documenti comunitari) i Programmi di riforma nazionali con tutto ciò che è in quel contesto rilevante – ad esempio, politiche di *making work pay* o di allungamento della vita lavorativa – ed eventualmente a vigilare che crescita e occupazione a loro volta siano in grado di produrre maggiore coesione sociale («*feeding out*»).
Nel mutato quadro di governance, è cambiato anche il ruolo degli indicatori, non solo con riferimento all'area del sociale. È indubbiamente calata in modo notevole l'enfasi posta sulla loro capacità di orientare le scelte di policy e di rendere più trasparente e giudicabile l'azione dei governi nazionali. Gli indicatori strutturali sono rimasti in vita, ma relegati all'attenzione degli addetti ai lavori e in qualche modo slegati dai Programmi di riforma. Col passare degli anni hanno perso visibilità nei documenti ufficiali, marginalizzati persino nel sito di Eurostat, dove oggi non sono più rintracciabili, chiuso il decennio di riferimento di Lisbona.
Se quindi l'attenzione politica è scemata, d'altro canto il lavoro tecnico è comunque sempre continuato. In particolare, nell'area sociale, si è aggiornato il quadro ai mutamenti di scenario. Come detto, accanto alla lista di Laeken (rivista e aggiornata), si è prodotta una lista di indicatori pensionistici e poi anche una di indicatori legati alla salute e alla non autosufficienza. A queste tre liste specifiche, se n'è aggiunta una di carattere generale, cosiddetta *overarching*, che «abbraccia» le diverse anime del processo e si rapporta con gli altri obiettivi della Strategia di Lisbona. Gli indicatori sono i seguenti:
1. Rischio di povertà (accompagnato dai valori delle soglie di povertà);
2. Intensità di povertà;
3. Disuguaglianza dei redditi;
4. Speranza di vita in buona salute;
5. Abbandoni scolastici precoci;
6. Famiglie senza lavoro;
7. Proiezioni sulla spesa pubblica sociale totale;
8. Reddito relativo degli anziani e tasso di sostituzione aggregato;
9. Disuguaglianza nell'accesso ai servizi sanitari;

10. Rischio di povertà con soglia ancorata;
11. Tasso di occupazione degli anziani;
12. Rischio di povertà dei lavoratori;
13. Tasso d'attività;
14. Coesione regionale;
15. Spese sanitarie pro-capite.

Come si può vedere, molti sono indicatori di Laeken. Le integrazioni riguardano l'area pensionistica e della salute, viste sotto il doppio profilo dell'adeguatezza delle prestazioni o dell'uguaglianza nell'accesso ai servizi da un lato e della sostenibilità finanziaria dall'altro, e il *feeding in and out* rispetto agli obiettivi principali di Lisbona rifocalizzata, con una attenzione quindi specifica al mercato del lavoro e agli effetti della crescita sul rischio di povertà.

Nel quinquennio che è seguito non si può dire che l'architettura rivista della Strategia abbia portato ad una qualche convergenza tra i paesi Ue nel campo delle politiche sociali o ad un rafforzamento del coordinamento tra queste e il complesso delle scelte di politica economica. Indubbiamente si è consolidato un quadro comune di lettura della situazione sociale – per l'appunto, il quadro degli indicatori qui presentato – così come si sono rafforzate la conoscenza reciproca e l'attenzione anche a specifici programmi innovativi oltre che alle eventuali grandi riforme messe in campo dai singoli paesi. Ma riesce difficile pensare che il coordinamento attuato abbia prodotto un reale cambiamento nella maniera in cui i paesi hanno adottato decisioni di policy. Allo stesso tempo, i risultati raggiunti in termini di governance appaiono lontanissimi dagli ambiziosi obiettivi di partenza. E comunque – quel che più conta per quanto qui osservato – non si è avvertita alcuna tendenza alla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale in tutto il decennio, anche negli anni in cui gli andamenti dell'occupazione e della crescita economica erano positivi[16].

[16] Quest'ultima evidenza è stata al centro di un rapporto – *Growth, Jobs and Social Progress* – che il Comitato di protezione sociale ha prodotto come contributo alla valutazione della dimensione sociale della Strategia di Lisbona alla fine del 2009. Non solo la povertà non si è ridotta, ma – come messo in luce dal rapporto – spesso i mercati del lavoro sono rimasti segmentati, hanno generato forme di precarizzazione e non sono stati in grado di includere i soggetti più svantaggiati, richiamando la necessità che una strategia di crescita dell'occupazione non può concentrarsi solo sul numero di posti di lavoro, ma deve porsi anche obiettivi di qualità degli stessi. Soprattutto alla luce della crisi economico-finanziaria della fine del decennio e degli accresciuti rischi di persistente esclusione dal mercato

## *4. Europa 2020: verso una Europa più sociale?*

Non è dato sapere quanto riflessioni quali quelle sopra esposte sulla dimensione sociale della Strategia di Lisbona abbiano influenzato l'elaborazione della rinnovata Strategia Europa 2020. Certo è che il contesto in cui tale elaborazione è avvenuta è stato completamente diverso rispetto a quello pre-Lisbona. Se la fine degli anni '90 aveva visto le economie sviluppate – in particolare gli Stati Uniti, ma significativamente anche le grandi economie europee – crescere a ritmi sostenuti, dieci anni dopo le stesse venivano colpite dalla più grave crisi economico-finanziaria del dopoguerra. In questo contesto, il ruolo dei sistemi di welfare è stato vissuto nel dibattito europeo in maniera ambivalente. Da un lato, la crisi ne ha fatto riscoprire il valore, per lo meno in termini di *stabilizzatori automatici*: per quanto il contraccolpo della crisi finanziaria non abbia risparmiato le economie europee più di quelle americane, indubbiamente i cittadini europei se la sono cavata meglio degli americani, essendo il loro posto di lavoro maggiormente tutelato, il loro reddito maggiormente protetto fuori dall'occupazione, servizi quali scuola e sanità tendenzialmente universali. Dall'altro lato, il peso della crisi sui bilanci degli Stati, solo in parte dovuto alle maggiori spese per il welfare, ha posto in serio dubbio la sostenibilità dei debiti pubblici generatisi – soprattutto in alcune economie periferiche dell'euro, ma non solo: la conseguenza è che in molti paesi si sta riconsiderando il perimetro delle attività dello Stato, e conquiste consolidate, anche nel campo dell'inclusione e della protezione sociale, vengono rimesse in dubbio.

È una ambivalenza questa che, riteniamo, si possa riscontrare anche nel modo in cui i vertici dell'Unione hanno deciso di rinnovare la dimensione sociale in Eu2020. La novità forse più sorprendente della Strategia è l'aver rimesso al centro dell'agenda non solo una crescita «intelligente» (cioè basata sulla conoscenza e sull'innovazione), ma anche «sostenibile» (più verde ed efficiente nell'uso delle risorse) e, quel che più qui ci riguarda, «inclusiva» (che garantisca alta occupazione al fine di generare coesione sociale e territoriale). Il peso di questa deci-

del lavoro per i soggetti più deboli, il rapporto richiama la necessità di strategie integrate per limitare le perdite di capitale umano e preservare il potenziale di crescita futura. Il rapporto (Comitato di protezione sociale, 2009) è frutto del lavoro di una task force istituita dal Comitato e che chi scrive ha avuto l'onore di presiedere.

sione si avverte nella visibilità della dimensione sociale nella «cassetta degli attrezzi» della Strategia. Così, dei cinque target quantitativi fissati per indirizzare e monitorare la Strategia, uno riguarda la lotta alla povertà e l'esclusione sociale, fissando in 20 milioni di persone fuori da questa condizione l'obiettivo al 2020[17]; delle 10 linee guida che governano l'implementazione di Eu2020, una è rivolta alla promozione dell'inclusione sociale e alla lotta alla povertà; delle 7 cosiddette «iniziative faro» (*flagship initiatives*) una è costituita dalla «Piattaforma europea contro la povertà». In altri termini, mai come con Eu2020 l'area del sociale ha ricevuto un attenzione di profilo così alto in ambito comunitario.

Perché allora interrogarsi se davvero la nuova Strategia rappresenti un avanzamento verso un Europa più sociale, come nel titolo di questo paragrafo? Il punto è che l'intera architettura di Eu2020 appare volta soprattutto ad assicurare il coordinamento delle politiche di bilancio. Ad esempio, con l'istituzione del cosiddetto «semestre europeo» nella prima parte dell'anno, il ruolo della Commissione, oltre che di valutatore *ex post*, si tramuta in quello di suggeritore *ex ante*: l'obiettivo è quello di promuovere attraverso raccomandazioni – di carattere generale, con un rapporto di *Analisi annuale della crescita* a gennaio, per singoli paesi con la valutazione dei Programmi nazionali di riforma a metà dell'anno – le opportune decisioni nelle sessioni autunnali nazionali di bilancio volte a garantire soprattutto risanamento, equilibrio e stabilità. I Programmi nazionali di riforma per Eu2020, poi, dovranno essere redatti (in primavera) e valutati congiuntamente ai Programmi di stabilità e convergenza, esaltando da un lato correttamente la coerenza del complesso delle politiche economiche dei paesi, ma allo stesso tempo ponendo l'accento soprattutto su una rigida disciplina di bilancio.

L'avvio di Eu2020 è da questo punto di vista illuminante: nei vertici Ue il dibattito è al momento schiacciato sulla necessità di misure di consolidamento fiscale; il primo rapporto di *Analisi annuale della crescita* sostanzialmente prescinde dalla dimensione sociale; i paesi membri, nei primi *draft* dei Programmi di riforma hanno declinato in termini nazionali target di lotta alla povertà e all'esclusione sociale che copro-

[17] Gli altri target riguardano: il tasso dioccupazione al 75%; gli investimenti pubblici e privati in ricerca e sviluppo al 3% del Pil; la riduzione del 20% dei gas serra, una quota del 20% di energie rinnovabili e una crescita del 20% nell'efficienza energetica; il tasso di abbandoni scolastici a meno del 10% e la quota di laureati ad almeno il 40%.

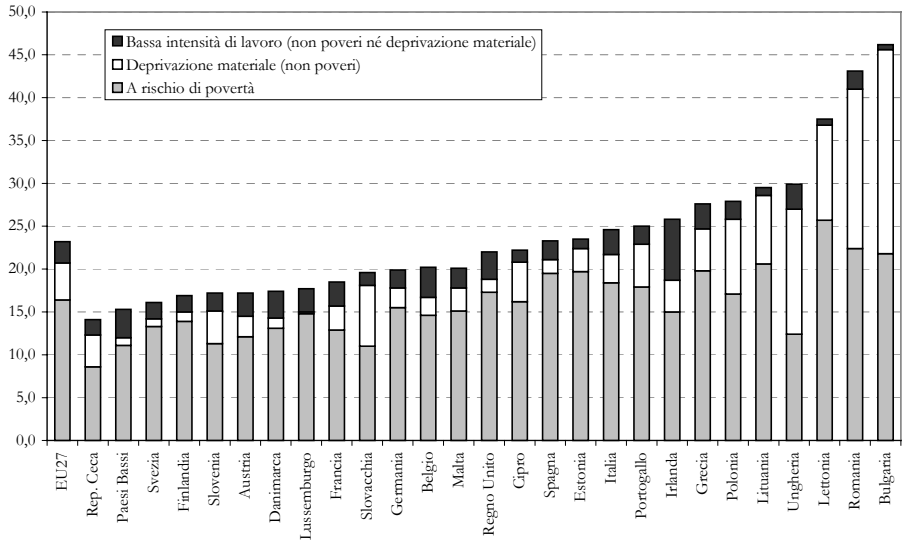
no complessivamente appena un terzo dei 20 milioni indicati per la Ue nel suo insieme. In altri termini, è sì vero che la nuova Strategia costituisce un'opportunità storica di riequilibrio degli obiettivi economici, occupazionali e sociali dell'Unione europea, ma d'altra parte la strada intrapresa per l'uscita dalla crisi sembra focalizzare il dibattito soprattutto sulle misure di austerità lasciando poco spazio di manovra all'auspicato rafforzamento della dimensione sociale. Solo con gli anni si potrà dire quale delle due tendenze risulterà prevalente.

In Eu2020, comunque, come già evidenziato, recuperano ancora una volta centralità gli indicatori, qui usati esplicitamente quale base quantitativa per la fissazione di obiettivi misurabili e su cui si richiede un preciso impegno dei governi nazionali. Nella proposta iniziale della Commissione europea, il target avrebbe dovuto essere la riduzione di un quarto – venti milioni di persone – del numero delle persone a rischio di povertà nei termini dell'indicatore di Laeken. Il dibattito che si è successivamente sviluppato ha però evidenziato i limiti dell'indicatore e i paesi non sono riusciti ad accordarsi su un target che avesse a riferimento quest'unica dimensione. Infatti, in alcuni paesi della Ue, le condizioni di vita misurate dalla soglia relativa del rischio di povertà sono talmente basse da non garantire beni e servizi ritenuti essenziali. Si è quindi «arricchito» l'indicatore del rischio di povertà considerando anche le persone in condizione di deprivazione materiale severa[18]; si tenga presente che pure nei paesi più sviluppati vi è un numero non irrilevante di persone non a rischio di povertà, ma deprivate. Inoltre, possono darsi situazioni in cui, pur in assenza di un rischio di povertà o di deprivazione diretto e immediato, ci si trovi in presenza di una situazione di esclusione sociale di particolare rilievo, soprattutto in chiave prospettica e con riferimento alla partecipazione al mercato del lavoro. Anche con riferimento all'esclusione dal mercato del lavoro è stata richiesta una integrazione da parte di diversi paesi e a questo riguardo l'indicatore scelto è stato quello delle famiglie con bassa o nulla «intensità di lavoro»[19].

[18] Si considera in stato di deprivazione materiale severa l'individuo che non può permettersi almeno quattro dei seguenti beni durevoli o attività: telefono, tv a colori, lavatrice, automobile, un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni, una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell'anno di riferimento, presenza di rate arretrate di mutui o affitto, mantenere l'appartamento riscaldato, difficoltà a fronteggiare spese inaspettate.

[19] Si tratta di un indicatore diverso da quello delle famiglie senza lavoro di Lae-

*Figura 1 - Incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale: unione dei tre indicatori considerati (anno di indagine 2009)*




*Fonte:* Eu-Silc, Eurostat.

L'area dell'esclusione sociale monitorata ai fini della Strategia Eu2020, già ribattezzata da Eurostat «popolazione a rischio di povertà o esclusione», assume quindi il connotato multidimensionale osservabile nella figura 1, dove si rappresenta l'unione dei tre indicatori. Va innanzitutto segnalato come il concetto ampio di esclusione utilizzato fa

ken, visto prima. Sostanzialmente l'intensità è calcolata considerando in ogni famiglia gli individui in età da lavoro e computando il numero di mesi (nell'anno precedente a quello della rilevazione) in cui hanno lavorato sul totale dei mesi dell'anno; l'intensità si considera molto bassa o nulla quando è inferiore al 20%. L'incidenza delle persone in famiglie in tale condizione è calcolata considerando anche i bambini (restano esclusi gli anziani e gli studenti). Per fare un esempio, una famiglia composta da una coppia e due figli piccoli è a intensità di lavoro molto bassa se nell'anno precedente entrambi i genitori o non hanno affatto lavorato o hanno lavorato non più di due mesi a testa (oppure un genitore non più di quattro e l'altro sempre disoccupato). Se la famiglia è in questa condizione, tutti i membri – quindi anche i bambini piccoli – sono computati nel calcolo dell'incidenza (rilevata sulla popolazione 0-59 anni)

crescere notevolmente sia il livello del fenomeno misurato che la sua variabilità: nella media Ue, l'indicatore riguarda sostanzialmente una persona su quattro, mentre il rischio di povertà riguarda un europeo ogni sei, con un allargamento quindi dell'area di interesse del 50%. L'intervallo tra il minimo e il massimo è per l'indicatore congiunto pari a oltre 30 punti percentuali – muovendosi da circa il 15% per Repubblica Ceca, Paesi Bassi e Svezia a oltre il 45% per la Bulgaria – doppiando il range dell'indicatore del rischio di povertà (che si muove tra il 10 e il 25%). Il quadro pertanto risulta significativamente modificato rispetto alla proposta originaria di indicatore da parte della Commissione. Non ne è però derivato un cambiamento dell'obiettivo in termini quantitativi e assoluti nell'ambito della Strategia Eu2020: i paesi si impegnano a ridurre di 20 milioni l'aggregato appena presentato così come era stato proposto per le persone a rischio di povertà. Se un impegno quantitativo comunque così rilevante sarà in grado di garantire maggiore successo alla Strategia rispetto al decennio precedente, solo il tempo potrà dirlo.

## *Riferimenti bibliografici*


Atkinson T., Cantillon B., Marlier E. e Nolan B., 2002, *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford e New York.

Comitato di protezione sociale, 2001, *Relazione sugli indicatori nel campo della povertà e dell'esclusione sociale*, Unione europea, Bruxelles.

Comitato di protezione sociale, 2009, *Growth, Jobs and Social Progress. A Contribution to the Evaluation of the Social Dimension of the Lisbon Strategy*, Unione europea, Bruxelles; disponibile alla pagina web: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=596.

Commissione europea, 2003, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection*, Bruxelles, Com/2003/0261 def.

Consiglio europeo di Lisbona, 2000, *Conclusioni della Presidenza*, 23-24 marzo 2000.

Consiglio europeo di Laeken, 2001, *Conclusioni della Presidenza*, 14 dicembre 2001.

Giammusso F. e Tangorra R., 2002, *Indicators on Poverty and Social Exclusion: Moving Toward a Social Europe?*, «Politica economica», vol. 18, n. 1, pp. 29-47.

«Politica economica», 2002, Indicators for Social Inclusion: Making Common EU Objectives Work, vol. 18, n. 1, numero speciale.

# Gli autori



*Tindara Addabbo* è docente di Economia del lavoro e Macroeconomia nella Facoltà di Economia «Marco Biagi» dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Svolge attività di ricerca sull'impatto di genere delle politiche pubbliche e sociali, la misurazione del ben-essere, la discriminazione occupazionale e salariale e la qualità del lavoro.

*Enrica Aureli* è professore ordinario di Statistica sociale presso la «Sapienza» Università di Roma. È socio della Società italiana di statistica, della Società italiana di economia, demografia e statistica e della International Association for Quality of Life Studies. È membro del Nucleo di valutazione di Ateneo dell'Università di Roma «Tor Vergata».

*Maurizio Bonati*, epidemiologo clinico, è responsabile del Dipartimento di Salute pubblica e del Laboratorio per la salute materno infantile dell'Istituto «Mario Negri» di Milano. Responsabile redazionale della rivista «Ricerca & Pratica», socio fondatore dell'Osser-vatorio italiano per la salute globale, è promotore di iniziative volte alla riduzione delle diseguaglianze (anche) nella salute.

*Rita Campi* è ricercatrice presso il Dipartimento di Salute pubblica dell'Istituto di ricerche farmacologiche «Mario Negri» di Milano. Si occupa principalmente dello studio delle variabili socio-sanitarie e degli indicatori multi-dimensionali associati alla salute materno-infantile e di elaborazione statistica di studi epidemiologici e farmaco-epidemiologici in ambito perinatale, pediatrico e durante la gravidanza.

*Carlo Carraro* è rettore dell'Università «Ca' Foscari» di Venezia dove è anche professore ordinario di Economia ambientale. È direttore del Programma sullo Sviluppo sostenibile della Fondazione Eni Enrico Mattei e della divisione Cip del Centro euro mediterraneo per i cambiamenti climatici (Cmcc).

*Francesca Corrado* è dottoranda di ricerca in Storia del pensiero economico presso l'Università degli Studi di Macerata. È membro di Gen-

der Capp - Dipartimento di Economia politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Svolge attività di ricerca sull'impatto di genere e sullo sviluppo umano delle politiche pubbliche, sul ben-essere economico e lo standard di vita nella teoria economica.

*Caterina Cruciani* è dottoranda in Economia della Scuola superiore di Economia dell'Università «Ca' Foscari» di Venezia. Dal 2006 collabora con la Fondazione Eni Enrico Mattei, dove si occupa di mercati internazionali del carbonio, politiche climatiche internazionali e indicatori di sostenibilità.

*Gilda Farrell* dirige la Divisione «Ricerca e sviluppo della coesione sociale» del Consiglio d'Europa. I temi di cui si occupa riguardano in particolare le responsabilità sociali, la concertazione multi-attore, l'analisi delle politiche legate alla stigmatizzazione di gruppi sociali.

*Aldo Femia*, dottore di ricerca in Economia politica, è primo ricercatore presso l'Istituto nazionale di statistica (Istat), dove cura la realizzazione e lo sviluppo di conti satellite dell'ambiente in unità fisiche. Ha lavorato presso il Cnr, il Wuppertal Institute Für Klima, Umwelt und Energie e l'Ocse.

*Enrico Giovannini* è presidente dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) e professore di Statistica economica presso la Facoltà di Economia dell'Università di Roma «Tor Vergata». Dal 2001 al 2009 è stato chief statistician e director of the Statistics Directorate dell'Ocse. È stato membro della «Commissione Stiglitz» istituita dal presidente francese Sarkozy e presidente del Global Council sulla «Valutazione del progresso delle società» creato dal World Economic Forum.

*Ian Gough* è professorial research fellow presso il Centro per l'analisi dell'esclusione sociale (Case) e presso il Centro Global governance della London School of Economics. Fino al 2009 è stato professore di Politiche sociali all'Università di Bath, dove attualmente è professore emerito. Attualmente la sua attività di ricerca si concentra sul cambiamento climatico e le politiche sociali.

*Florence Jany-Catrice* è professoressa associata di Economia all'Università «Lille1». È membro del Clersé (Centro di studi e ricerche sociolo-

giche ed economiche di Lille) e dello Iuf (Istituto universitario di Francia).

*Elisa Lanzi* è economista al Direttorato per l'Ambiente dell'Ocse e collaboratrice della Fondazione Eni Enrico Mattei, dove ha lavorato dal 2006 al 2010 come ricercatrice, occupandosi principalmente di modelli computazionali di equilibrio generale e sostenibilità.

*Giulio Marcon* è portavoce della campagna «Sbilanciamoci!» e presidente del Comitato tecnico-scientifico della Scuola del Sociale della Provincia di Roma. Ha insegnato nelle Università di Urbino, Siena e Cosenza. Ha fatto parte del Comitato scientifico della X Conferenza nazionale di Statistica.

*James Meadowcroft* è professore sia presso la Scuola di Public Policy and Administration sia presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università «Carleton» - Canada. La sua ricerca è focalizzata sulle politiche pubbliche di adeguamento e risposta ai problemi connessi all'ambiente e allo sviluppo sostenibile.

*Claus Offe* è stato professore di Scienza politica all'Uni-versità «Humboldt» di Berlino. Dal 2006 insegna presso la Hertie School of Governance, dove è professore emerito. I suoi campi di ricerca includono la teoria democratica, gli studi di transizione, l'integrazione europea, gli studi sul welfare state e il mercato del lavoro.

*Stefano Palmieri* lavora presso il Dipartimento delle Politiche di coesione economica e territoriale e del Mezzogiorno della Cgil ed è consigliere del Comitato economico e sociale europeo (Cese) a Bruxelles. È stato responsabile dell'area di ricerca «Sviluppo economico e Politica industriale» presso l'Istituto di ricerche economiche e sociali Ires-Cgil.

*Ramiro Parrado* è dottorando in Scienza e gestione dei cambiamenti climatici all'Università «Ca' Foscari» di Venezia e ha ottenuto un Master in Economia. Collabora con la Fondazione Eni Enrico Mattei, dove è ricercatore dal 2006, e con il gruppo di ricerca Cip del Centro euro mediterraneo per i cambiamenti climatici (Cmcc).

*Antonella Picchio* è docente di Economia di genere, Sviluppo umano e Storia del pensiero economico presso la Facoltà di Economia «Marco Biagi» dell'Università di Modena e Reggio Emilia. È fellow della Human development and capability association. I suoi ambiti di ricerca sono: economia politica classica, economia femminista, approccio delle capacità, bilanci di genere.

*Tommaso Rondinella* è ricercatore presso l'Istat e coordinatore delle attività di ricerca della campagna «Sbilanciamoci!». Esperto di cooperazione ed economia dello sviluppo, si occupa di politica economica e di indicatori di benessere.

*Giorgio Ruffolo* è stato ministro dell'Ambiente dal 1987 al 1992, deputato del Partito socialista italiano alla Camera, senatore della Repubblica e deputato al Parlamento europeo. Ha presieduto la Finanziaria meridionale per lo sviluppo di imprese industriali nel Mezzogiorno (Fime). Ha fondato nel 1981 il Centro Europa ricerche (Cer), istituto specializzato in previsioni economiche e ricerche di politica economica, di cui è tuttora presidente. È editorialista del quotidiano «La Repubblica».

*Serena Rugiero* coordina l'Osservatorio energia, innovazione e occupazione dell'Istituto ricerche economiche e sociali (Ires). È dottoranda di ricerca in Sociologia presso l'*Ecole des hautes etudes en sciences sociales* (Ehess) di Parigi. Collabora presso la cattedra di Sociologia dell'ambiente dell'Università «Sapienza» di Roma e ha insegnato a contratto Sociologia generale.

*Elisabetta Segre* è ricercatrice presso l'Istat e dottoranda presso il Dipartimento di Economia dell'Università di Roma «Sapienza». Collabora con il Centro di ricerca interuniversitario sullo stato sociale e con la campagna «Sbilanciamoci!». Si occupa principalmente di stato sociale, politiche di istruzione e indicatori di benessere.

*Isabella Siciliani* è ricercatrice presso l'Istituto nazionale di statistica (Istat) ed è socio della Società italiana di economia, demografia e statistica.

*Raffaele Tangorra* è direttore generale per l'Inclusione e le politiche sociali presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. È rappresentante italiano nel Comitato di protezione sociale (Spc) dell'Unione

Europea dal 2006, dopo esser stato delegato all'*Indicators Sub-Group* dello stesso Comitato sin dalla fondazione del gruppo. Ha presieduto la task-force che ha prodotto il rapporto «Growth, Jobs and Social Progress» (2009), contributo dell'Spc alla valutazione della dimensione sociale della Strategia di Lisbona.

*Samuel Thirion* è membro della Divisione «Ricerca e sviluppo della coesione sociale» del Consiglio d'Europa. Si occupa degli indicatori di coesione sociale e delle questioni concettuali e metodologiche attinenti alla partecipazione dei cittadini.

*Anna Villa* è ricercatrice presso l'Istat, dal 2007 collabora con la campagna «Sbilanciamoci!», occupandosi di benessere, indicatori e politiche pubbliche. Dal 2007 è fra i curatori del Rapporto annuale «Come si vive in Italia? La qualità sociale e ambientale regione per regione».

*Duccio Zola* è dottorando di ricerca in Filosofia presso il Dipartimento di Studi filosofici ed epistemologici dell'Università di Roma «Sapienza». Si occupa di teoria della democrazia ed è autore di saggi e ricerche sulla democrazia deliberativa, i movimenti sociali transnazionali, la partecipazione nei processi di *governance* locale.

# English Abstracts



## Progress in the Conception of Progress?

**Claus Offe**

The article begins by asking what (if anything) we mean today by political «progress». After an initial section on the key characteristics of the modern and secular idea of progress and the present-day dilemmas of «progressive» perspectives, the author considers three topics: the costs of progress; hypocrisy and the credibility deficit of many of the present demands over regulations; and cynicism and the political fatalism that results from it. The essay's conclusions describe what the author regards as a possible progressive alternative, which should today be based on a defensive and preventive concept of progress, which would mean strengthening the collective capacity to prevent catastrophes and the regression of civilization and a new concept of «net» progress that could consider the secondary effects and costs (in the widest sense of the term) of «gross» progress.

## Decarbonising the Welfare State

**Ian Gough, James Meadowcroft**

After an introduction on the fundamental functions of welfare systems in present-day developed societies, the essay concentrates on the ties between social policies and climate change, analysing the implications of the imperative of decarbonisation. It then considers, partly in the light of the paradigms and lessons made available by the experience of traditional welfare, the new dilemmas and possible options for identifying the opportunities and the redistribution of the costs of decarbonisation, in an inevitably changed perspective of a global social prosperity that is no longer linked to growth.

## Italy. Measuring Fair and Sustainable Wellbeing: the Production of the Italian National Institute of Statistics

**Enrico Giovannini, Tommaso Rondinella**

The measurement of wellbeing has become one of the challenges that national statistics institutes are called on to face. To do that, there are at least two big challenges. First, statistical production needs to be able to cover all the significant dimensions of progress. Secondly, the selection of key indicators needs to derive from a democratic process that guarantees the legitimacy of the tool. The statistical production of Istat (Italian national institute of statistics) seems able to provide enough solid information to measure economic performance, the different dimensions that make up wellbeing, and environmental sustainability. The definition of the set of indicators to be used to measure progress is assigned to an initiative recently launched by Istat and the Cnel, which aims to include all the most representative stakeholders in a shared deliberation.

## Interaction between Citizens as a Condition and Measure of the Progress and Social Cohesion. The Experience of the Council of Europe.

**Gilda Farrell, Samuel Thirion**

Starting from the voice of populations, the article aims to define the social gap in terms of existing wellbeing at local level. To do that, the distinguishing features of which are the distribution of rights, opportunities, goods and expectations among the inhabitants rather than the social, economic and interactive measures to reduce them. Without criteria and indicators that are functional to this aim we cannot define the concept of progress, knowing that associating it with the idea of an unlimited Gross domestic product no longer makes sense in the present age. Where progress may be unlimited is in the immaterial field of the social, environmental and institutional ties that are indispensable for ensuring that everyone's contribution has been recognized and competences and resources made best use of. Making this field explicit and the specific object of progress requires the wellbeing of all being defined with methods and measures that encourage citi-

zen interaction. The article also summarizes the participatory methodology promoted by the Council of Europe for defining the wellbeing of all, which opens new perspectives for the interpretation of progress in its multidimensionality, and offers local communities the possibility of directing the voice of populations to priority choices that will advance social cohesion.

## Indicators of Wellbeing and Public Policies: Four Proposals

**Giulio Marcon, Anna Villa**

The article examines some of the problems connected with the introduction and use of the new indicators of wellbeing in public policies. It analyses some critical features both in methodology (concerning selection of variables and weighting) and in decision-making processes. It also makes four proposals that aim to put these indicators on the public agenda, with an eye to involving civil society and the academic and institutional worlds in a dialogue.

## Statistics further and further beyond Gdp. Will policy follow?

**Aldo Femia**

The article analyses the causes of the apparent paradox between the strongly positive response in public debate to the criticism of Gdp as inadequate in measuring progress, and the continuing centrality of economic growth in the political aims that are actually pursued. Economic growth requires the constant enlargement of markets, without which there would be the risk of economic collapse, and in this situation it continues to be the premise of security quite apart from its value in terms of wellbeing, progress and sustainability. To be able to pursue these aims without it will require more than measurements going «beyond Gdp» further than they already do, as an overall reconsideration is necessary that will make it possible to translate increased productivity into shorter working hours rather than greater produc-

tion, and shift decision-making as to what, how much, for whom, where and how we produce from the market to society.

## Feem Si. A Comparative Indicator for Sustainable Development

**Carlo Carraro, Caterina Cruciani, Elisa Lanzi, Ramiro Parrado**

How adequate Gdp is as a measure of development has always been a matter of debate, but attempts to define a more holistic concept of development have so far failed. As well as considering national and international policy initiatives aimed at defining agreed paradigms of sustainable development, this article offers to identify a series of theoretical and cultural elements on which a measurement of wellbeing compatible with the idea of sustainability can be based. The possibility of translating these elements into a concrete example is demonstrated in the analysis of the Feem Si (Fondazione Eni Enrico Mattei Sustainability index), a flexible tool that can simulate the impact of various policies, thus making a new paradigm of sustainable development operative.

## Social Health and its Indicators. A Review of Experiences

**Florence Jany-Catrice**

The author considers the limits both internal and external of Gdp and growth as indicators of wellbeing and the state of social health. The increased legitimacy of the arguments developed on this has led to a proliferation of new indicators, above all social ones, and the article gives some examples of them. Particular attention is given to the American and French Iss (Index of social health). As social health should reflect the state of social cohesion in a land, its social capital and its individual and collective capacities to take part in the economic and social project of the country, the French experiment of Iss, basing its legitimacy on an innovative procedure, underlines the desire to tie the question of «indicators» to the democratic process from which they may emerge.

## Energy and Environmental Sustainability as Factors of Wellbeing. An Analysis of the Main Indicators

**Serena Rugiero**

The article offers to illustrate the present critique of the dominant model of development, centred on the growth of production, in favour of a new concept of social and environmental progress based on the sustainable wellbeing of persons. To this end, in the first part of the work, it presents some alternative indicators of development to add to the Gross domestic product (Gdp), which make it possible to include the evaluation of environmental quality as part of economic and social quality; the second part throws light on the central role played by renewable sources and energy efficiency in determining progress, in that they are factors that combine the requirements of environmental protection with those of economic growth, making the most of overall capital (natural, human, social and physical) from which societies can draw the resources to build their wellbeing.

## The Italian Quars (Regional Quality of Development) and other International Case Studies

**Tommaso Rondinella, Elisabetta Segre, Duccio Zola**

A set of statistical indicators able to take account of all the aspects related to the idea of a country's progress should, in the first place, embody and represent an idea of progress that is shared nationally. This aim can be achieved through a process of democratic deliberation on the values and priorities that our societies intend to pursue. Civil society can make a fundamental contribution to this – in terms of social participation, grass-roots contacts, mobilization of resources, and processing of information and knowledge – to problematise and legitimate the perspectives of progress and social wellbeing and to define the indicators that can measure them. A good example of this is the Regional Quality of Development (Quars), a synthetic indicator of progress for the Italian regions devised by the campaign «Sbilanciamoci!» through a consultation process of the 46 organizations of

civil society belonging to it. The second part of the article deals with this and other cases present at international level.



## From the Measurement of Wellbeing to Gender Evaluation in Public Policies in the Perspective of Capability Approach

**Tindara Addabbo, Francesca Corrado, Antonella Picchio**

In recent decades wellbeing, in the sense of the combined capacities of individuals in a given historical and social context, has been proposed by Amartya Sen as the centre of a new analytic paradigm. As part of this approach, a debate has been opened on the list of capabilities that define wellbeing. In this discussion we also place the question at the centre of the essay: what is the role of public policies in developing these dimensions and what is the impact of gender differences? In the article, which is based on long experience studying these themes, the authors set out the methods followed in experimenting gender balance in wellbeing approaches, introduced for the first time in Emilia-Romagna, and later adopted in Italy at various levels of local government, in the regions, the provinces and the municipalities.

## Developing Heath (for all) beyond the Gdp

**Rita Campi, Maurizio Bonati**

For a long time, the research community has been trying to find indices that can be used as an alternative to the Gdp, which has often been criticized for its incapacity to measure the overall development of a country. A composite indicator, the Human development index (Hdi), has been used as an alternative tool, especially for comparing countries. In addition to the Gdp, the Hdi also takes into consideration health and education, contributing to the growing idea of multidimensional development as something that is not closely related to income. The Hdi has also been disaggregated at regional level in Italy and used to analyse inequalities in health. Other synthetic indices were constructed to explain the well-being of the Italian regions. An area index was also built to measure economic, social, health, and cultural

dependence between cities. It is therefore becoming increasingly necessary to find more complex indices that take into consideration all these aspects, to assess the various local realities in order to plan intervention programmes to reduce social inequalities and health.

## From Economic Growth to Social Progress: a Complex Trajectory

**Stefano Palmieri**

The article goes over the main stages and most significant events that accompanied the development of progress indicators from 1930 to 2010 – from the birth of Gdp to the present questioning of it. It describes how the present debate reflects on the timeliness of uniting the traditional indicator of economic growth, the gross domestic product (Gdp), with a series of complementary indicators that could measure the level of wellbeing reached by a society and also guarantee its economic, environmental and social sustainability.

### Observatory Europa

## Periodical Note of Information on the Main News Concerning the Eu's Social Action

**European social observatory (Ose) with European observatory by Inca - Brussels**

The beginning of 2011 coincided with the inauguration of the «European semester», one of the main novelties of the economic and social governance of the European Union, and with a further acceleration in view of the reorganization of the public accounts and the introduction of structural reforms. In many respects it suggests a potential «Germanization» of the Eu and its member countries.
In the present number of Observatory Europa attention is given to these first steps of the new European strategy in economic and social matters (under the name of «Europe 2020»). It is followed by references to other central themes in the European debate: the revision of the Lisbon Treaty with the aim of institutionalizing the European Financial Stability Fund (Efsf); the state of the process for putting into law the new policy on working hours and the policy on parental leave;

and the most important passages of the European agenda for the coordination of schemes of social protection and protection of the Roma. As always, we indicate a series of readings for those who want to know more about social Europe.

## Reading Europe through Matching Harmonized Indicators

**Enrica Aureli, Isabella Siciliani**

The article analyses the phenomenon of social exclusion in Europe through the indicators proposed by the European Commission, included in the Portfolio of Indicators for the Monitoring of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion - 2009 Update. These indicators guarantee the comparability of statistics, as they also derive from matching harmonized surveys at European level. The indicators were analysed first separately, to bring out the characteristics of the various countries in relation to the problem, and then these were combined in homogeneous groups to bring out homogeneousness and lack of homogeneousness among the countries of the Eu-27.

## Lisbon, open Method of Coordination, Eu2020: 10 Years of Social Indicators in the European Union

**Raffaele Tangorra**

The European Council has recently adopted «Europe 2020», the ambitious strategy for «smart, sustainable, inclusive growth» that will direct the action of the community and member countries in the fields of economic, employment, environmental and social policies over the next decade. Quantitative targets – five in all – play a fundamental role in it, and countries must commit themselves to reaching them by 2020 through concrete policy actions. One of the five targets concerns an indicator of poverty and social exclusion, and is fixed in absolute terms: 20 million people outside the poverty area in ten years. It is the conclusion of a long journey begun in Lisbon in 2000, when in the new community coordination of social policies, the indicators

were at once considered fundamental ingredients of the process, the aim being to make the outcomes of the interventions more transparent and to compare more easily government action in the different countries and the time taken. The article recalls the fundamental stages in this journey.



*Traduzione dall'italiano di Richard Bathes*

# Call for Paper



*«Fuori dal tema»*
Nella sezione «Fuori dal tema» vengono pubblicati saggi valutati da referee anonimi e non vincolati tematicamente alla monografia.
I giovani ricercatori e studiosi interessati a sottoporre un proprio lavoro potranno inviarlo al di fuori di specifiche scadenze.

I saggi dovranno basarsi su ricerche o analisi originali ed essere conformi nello stile e nei contenuti ad un articolo di tipo accademico. La lunghezza dei lavori non dovrà superare i 30.000 caratteri, spazi inclusi.
Gli abstract dovranno essere inviati per posta elettronica alla redazione della rivista – rpsonline@ediesse.it – ed essere accompagnati da un breve curriculum vitae del percorso formativo/professionale dell'autore. Le mail dovranno contenere nell'oggetto la dicitura «proposta di contributo_FdT».
Gli autori riceveranno comunicazione solo nel caso i propri lavori siano stati accettati; la comunicazione avverrà entro 60 giorni dalla ricezione da parte della redazione.