

1. IL PERCORSO DEL BES

Negli ultimi anni il dibattito sulla misurazione del benessere degli individui e delle società è emerso prepotentemente all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale. Le crisi degli ultimi anni (alimentare, energetica e ambientale, finanziaria, economica, sociale) hanno reso urgente lo sviluppo di nuovi parametri di carattere statistico in grado di guidare sia i decisori politici nel disegno degli interventi sia i comportamenti individuali delle imprese e delle persone. Ferma restando l'importanza del Prodotto interno lordo (Pil) come misura dei risultati economici di una collettività, è ampiamente riconosciuta la necessità di integrare tale misura con indicatori di carattere economico, ambientale e sociale che rendano esaustiva la valutazione sullo stato e sul progresso di una società.

Il concetto di benessere cambia però secondo tempi, luoghi e culture e, quindi, non può essere definito semplicemente in base a uno schema teorico. Inoltre, le ricerche svolte in questo campo ci dicono che, allo stato attuale, non esiste un unico indicatore statistico capace di rappresentare appieno lo stato di benessere di una società ma che bisogna fare riferimento ad una pluralità di misure. Ecco perché la scelta delle dimensioni principali del benessere, e quindi degli indicatori più appropriati per rappresentarle, richiede un coinvolgimento diretto dei diversi attori sociali oltre che della comunità scientifica. Tale processo, se ben organizzato, consente di fornire alle misure scelte un'importante legittimazione democratica, indispensabile nella prospettiva di identificare, a partire dalle misure del benessere, possibili priorità per l'azione politica.

Questo processo di condivisione democratica delle scelte necessarie alla misurazione del benessere è stato portato avanti da Cnel e Istat che, in linea con le esperienze più avanzate che stanno prendendo forma in tutto il mondo, si sono impegnati ad elaborare uno strumento capace di individuare gli elementi fondanti del benessere in Italia e nei suoi molteplici territori. Per raggiungere questo risultato sono stati coinvolti non solo alcuni tra i maggiori esperti dei diversi aspetti che contribuiscono al benessere (salute, ambiente, lavoro, condizioni economiche ecc.), ma anche la società italiana, attraverso spazi di confronto cui hanno partecipato migliaia di cittadini e incontri con le istituzioni, le parti sociali, il mondo dell'associazionismo.

Questo approccio organizzativo nasce dalla considerazione che il tema della misurazione del benessere di una società ha due componenti: la prima, prettamente politica, riguarda i contenuti del concetto di benessere; la seconda, di carattere tecnico-statistico, concerne la misura dei concetti ritenuti rilevanti. Di conseguenza, il Cnel, organo di rilievo costituzionale, espressione della società civile (a esso partecipano i rappresentanti delle associazioni di categoria, delle organizzazioni sindacali e del terzo settore), e l'Istat, dove operano esperti della misurazione dei diversi fenomeni economici e sociali, hanno unito le proprie forze per giungere insieme alla definizione di un insieme condiviso di indicatori utili a definire lo stato e il progresso del nostro Paese, coinvolgendo una pluralità di soggetti e associazioni, da quelle femminili a quelle ecologiste, dai consumatori all'associazionismo in senso lato.

Il concetto prescelto per tale esercizio è quello di "Benessere Equo e Sostenibile" (Bes) e il progetto si è prefissato l'obiettivo di analizzare livelli, tendenze temporali e distribuzioni delle diverse componenti del Bes, così da identificare punti di forza e di debolezza nonché particolari squilibri territoriali o gruppi sociali avvantaggiati/svantaggiati, anche in una prospettiva intergenerazionale (sostenibilità).

La riflessione su quali siano le dimensioni del benessere e su come misurarle è, infatti, una riflessione sui fenomeni che è necessario prendere in considerazione per migliorare una società, su come definire obiettivi di breve e lungo periodo e su come valutare i risultati dell'azione pubblica. In questo senso, gli indicatori del Bes aspirano a divenire una sorta di "Costituzione statistica", cioè un riferimento costante e condiviso dalla società italiana in grado di segnare la direzione del progresso che essa vorrebbe realizzare

2. IL PROGETTO URBES

All'interno del quadro sopra delineato, il dibattito sulla misurazione del benessere degli individui e della società sta riscuotendo una crescente attenzione anche da parte delle istituzioni locali che, in collaborazione con l'Istat, hanno avviato progetti basati sul paradigma del Bes, anche esplorando le potenzialità ancora inesprese dei giacimenti informativi di carattere amministrativo comunali e provinciali.

Il presente Rapporto costituisce il primo risultato dell'impegno dell'Istat e di alcune amministrazioni locali che hanno deciso di cooperare al fine di disegnare la mappa della qualità della vita nelle realtà urbane d'Italia. E' stato pensato in termini molto agili, una sorta di "numero zero" di una nuova serie da dedicare al tema, proprio perché rappresenta il primo passo di un percorso progettuale più ampio: un'attività che si intende sviluppare progressivamente nel tempo sia come numerosità di soggetti partecipanti che come ventaglio in indicatori utilizzati, che devono rispondere agli elevati standard di qualità richiesti dalla statistica ufficiale.

I principali Comuni italiani hanno colto nella valenza partecipativa dell'approccio del Bes un'importante occasione per evidenziare il ruolo strategico che l'ordinamento assegna loro, anche in considerazione delle recenti novità in materia di città metropolitane, ultimamente rafforzate dalla L. n. 135 del 7 agosto 2012. Tale percorso è stato avviato nel febbraio 2012 con una lettera del Presidente dell'Istat nella quale, di concerto con ANCI e raccogliendo lo stimolo proveniente dal Comune di Bologna e dal Centro di ricerca Laboratorio Urbano, si invitavano i Sindaci delle città metropolitane ad aderire alla costituzione di una rete di città metropolitane disponibili a sperimentare la misurazione e il confronto di indicatori di benessere urbano equo e sostenibile. Tale proposta, denominata Progetto UrBes, ha raccolto subito un'ampia adesione, che nel corso del 2012 si è estesa anche ad alcuni Comuni non facenti parte di città metropolitane, come Brescia, Bolzano, Pesaro e alla Provincia di Pesaro e Urbino.

Lo svolgimento dei lavori del progetto UrBes, coordinati dall'Istat, ha preso le mosse dallo schema concettuale e dagli indicatori individuati dall'iniziativa CNEL-Istat.

Gli Enti hanno effettuato una prima ricognizione della disponibilità a livello locale degli indicatori, mettendo in luce la necessità di avviare strategie di potenziamento delle basi informative locali, anche attraverso un utilizzo più intensivo delle fonti statistiche esistenti. Allo stesso tempo, alcuni Comuni (Bologna, Genova, Milano e Venezia) hanno avviato iniziative di consultazione dei cittadini sulle tematiche della misurazione del benessere, promuovendo così ulteriormente l'attenzione ai temi del benessere da parte di diverse categorie coinvolte (dipendenti comunali, universitari, operatori delle Ausl, centri per anziani, scuole medie superiori ecc).

L'ipotesi di realizzare un Rapporto sul benessere equo e sostenibile in ambito urbano-metropolitano, con la compartecipazione dei Comuni e la supervisione scientifica e tecnico-metodologica da parte dell'Istat, è stata delineata verso la fine

del 2012 e l'effettiva progettazione del lavoro è stata avviata nel febbraio 2013. Si è quindi voluto perseguire l'intento di realizzare in tempi rapidi un Rapporto di carattere prototipale, utile per consolidare un punto di partenza nella definizione degli standard metodologici e delle informazioni disponibili per la descrizione del livello e delle tendenze del benessere nelle città.

3. CARATTERISTICHE DEL RAPPORTO URBES

La realizzazione del Rapporto in tempi così rapidi è stata resa possibile grazie ad una efficace condivisione del lavoro tra Istat e gli uffici di statistica degli enti aderenti. È stata attivata, quindi, con il coordinamento scientifico dell'Istat, una rete nella quale i comuni hanno operato anche con il sostegno tecnico e organizzativo delle sedi territoriali dell'Istituto. È stata anche aperta una community nel nuovo Portale del Sistan; essa è stata utilizzata soprattutto come repository dei materiali di lavoro ma potrà diventare una sede privilegiata per ospitare il confronto tra i diversi attori in vista degli ulteriori sviluppi del progetto.

Il nucleo centrale del Rapporto è costituito dai 15 capitoli redatti dai Comuni, con i quali si è voluto fornire una prima descrizione delle tendenze e dei livelli di benessere nelle città italiane, applicando in termini omogenei i concetti e le metodologie del Bes. Ogni città è stata chiamata a leggere i dati che la riguardano, in modo da fornire una rappresentazione multidimensionale dello stato del benessere nella propria realtà locale e delle linee di evoluzione che si sono manifestate nel periodo dal 2004 al 2011-2012, in modo da includere la crisi economica iniziata nel 2008 che rappresenta un preciso momento di demarcazione. A differenza di altri approcci molto diffusi nella letteratura sulla qualità della vita, non si è voluto dare un rilievo specifico alle graduatorie tra territori; l'accento, invece, è stato posto prioritariamente sulle dinamiche di sviluppo in direzione di un crescente benessere nonché sulle criticità e i margini di miglioramento che ogni territorio presenta nei diversi ambiti del Bes.

Ciò ha comportato una sfida impegnativa sul piano delle scelte concettuali e degli indicatori da utilizzare. Gli indicatori del Bes erano stati pensati in modo da essere disaggregabili a livello regionale e, quindi, è stata necessaria una riflessione attenta su quali informazioni potessero essere adottate per descrivere il benessere delle città. Pertanto, il Rapporto UrBes si basa su un sottoinsieme di indicatori Bes disponibili a livello comunale o almeno provinciale. Per allargare la base informativa, nei casi in cui non è stato possibile arrivare al dettaglio comunale si è scelto di considerare la provincia, che può costituire una proxy per la città capoluogo e che inoltre viene individuata come ambito territoriale di riferimento dalla normativa sulle città metropolitane. In questo modo si è ritenuto di selezionare 25 indicatori (sui 129 del Bes) immediatamente disponibili, che coprono 10 dei 12 domini del Bes (cfr. Appendice A: "Gli indicatori Bes del Rapporto"). Si tratta solo di un primo passo necessario verso l'individuazione di un set di indicatori più ampio e adeguato. Su questo punto sarà necessario lavorare molto per rendere disponibili maggiori informazioni sia utilizzando le fonti comunali e provinciali, sia migliorando la disponibilità di dati Istat. In particolare sarà importante studiare la possibilità di pubblicare dati per le grandi città utilizzando le indagini campionarie esistenti. Per dare maggiore evidenza ad aspetti rilevanti del benessere nelle città non direttamente monitorati dagli indicatori Bes, la collaborazione degli uffici di statistica comunali è stata cruciale. I Comuni hanno contribuito in vario modo ad

arricchire il patrimonio informativo del Rapporto. In primo luogo, utilizzando dati propri sia di fonte campionaria che amministrativa, ciascun Comune ha potuto aggiungere il dettaglio comunale ad alcuni indicatori del Bes generalmente disponibili al massimo fino al livello provinciale. Ciò ha riguardato aspetti diversi, come ad esempio le elaborazioni sulla speranza di vita alla nascita o il tasso di occupazione.

In secondo luogo ciascun Comune ha potuto utilizzare, con il coordinamento tematico e metodologico dell'Istat, ulteriori indicatori ritenuti particolarmente importanti per monitorare aspetti specifici del benessere nelle città. È il caso, ad esempio, del tasso di insicurezza nella ricerca dell'occupazione per il dominio "Lavoro e conciliazione dei tempi di vita" o dell'indicatore di dotazione di piste ciclabili per il dominio "Qualità dei servizi". Tali indicatori arricchiscono la descrizione dei domini del Bes oppure, in taluni casi, hanno dato luogo ad un box di approfondimento su un tema ritenuto di particolare interesse. Così ad esempio troviamo approfondimenti sulla distribuzione del reddito o sull'offerta formativa comunale.

Gli indicatori aggiuntivi utilizzati dai Comuni, elencati nell'Appendice B, sono consultabili nelle tavole allegate alla pubblicazione, nelle quali ciascuno di essi è corredato di una scheda di metadati. Essi offrono un primo spunto nella direzione di valorizzare le fonti locali per la misurazione del Bes delle città, proposto direttamente dalle città stesse. Ciò potrà essere sviluppato in termini di standardizzazione e generalizzazione di indicatori locali replicabili da parte dei diversi Comuni.

A conclusione del Rapporto, l'Appendice C presenta la documentazione delle iniziative di consultazione già citate che alcuni Comuni hanno messo in campo per coinvolgere la cittadinanza sulle tematiche del benessere equo e sostenibile.

4. POTENZIALITÀ E SVILUPPI

La città sta acquisendo sempre maggiore centralità nell'ambito del processo di sviluppo economico, ambientale e sociale ed è diventata un punto focale delle politiche e delle strategie economiche. Il progetto UrBes potrebbe essere il fulcro attraverso cui valutare come definire obiettivi di breve e lungo periodo e supportare la valutazione dei risultati dell'azione politica.

Il rapporto UrBes rappresenta il punto di partenza di un percorso ancora da compiere. Come sottolineato in precedenza, per consolidare un quadro di riferimento è necessario un intenso processo di condivisione delle scelte. La misurazione del benessere nelle grandi città, pur basandosi su un punto di partenza forte quale il Bes, non può prescindere da un analogo processo di condivisione che è l'unica strada per dare legittimazione democratica alle scelte che sarà necessario compiere.

Dopo la pubblicazione del rapporto sarà necessario organizzare tavoli di confronto in cui riflettere in profondità su cosa voglia dire misurare il benessere nelle città. Il quadro di riferimento del Bes dovrà probabilmente essere integrato da altre misure specificatamente "urbane" che vanno pensate, discusse e condivise. La partnership tra Istat e Comuni potrà essere estesa anche ad altre amministrazioni comunali.

Non ultimo bisogna riflettere sui collegamenti tra il progetto UrBes e altri progetti ad esso molto vicini. In primo luogo il progetto per la valutazione del Benessere equo e sostenibile (BES) delle Province. Con la realizzazione delle città

metropolitane, la cui istituzione è prevista dal primo gennaio 2014, sarà opportuno lavorare nell'ottica della convergenza tra i due progetti in modo da massimizzare gli sforzi comuni per utilizzare al meglio il patrimonio informativo comunale e provinciale.

Sarà importante anche riflettere sui punti di contatto tra UrBes e il progetto Smart City. L'utilizzo delle nuove tecnologie è visto come un fattore primario per uno sviluppo smart delle città. Queste, per l'eterogeneità delle problematiche che sono costrette ad affrontare, rappresentano un terreno naturale di sperimentazione di soluzioni innovative. D'altra parte, le nuove tecnologie sono solo degli strumenti necessari ma non sufficienti per un progresso smart. Il loro uso va valutato in funzione di obiettivi precisi: il benessere urbano equo e sostenibile potrebbe essere considerato come l'obiettivo con cui si valuta il processo smartness delle città.

Non va trascurato, infine, che un'ulteriore potenzialità insita nell'approccio in termini di Bes consiste nello sviluppo di modelli di analisi causale che consentano di collegare gli strumenti di politica economica e sociale con i risultati in termini di benessere. Su questo fronte, l'Istat è impegnata ad estendere la suite di modelli di previsione e microsimulazione economica, includendo moduli "satellite" per la misurazione degli impatti del quadro macro sugli indicatori sociali, ambientali e distributivi.

La vera sfida però resta sempre quella di fare del Bes e quindi di UrBes uno strumento cardine del funzionamento delle istituzioni nazionali e territoriali. L'entusiasmo e la competenza con la quale i comuni hanno lavorato al progetto, l'interesse crescente da parte di tanti altri Enti locali, le sfide poste dalla crisi economica, la necessità di trovare nuove prospettive politiche basate su concetti come crescita, equità e sostenibilità, nonché gli sviluppi della materia a livello europeo e internazionale sono tutti elementi che indicano l'irrinunciabilità della prospettiva qui delineata. L'Italia ha l'opportunità, anche grazie alle caratteristiche economiche, sociali e ambientali che la contraddistinguono, di svolgere un ruolo chiave in questo processo, ponendosi all'avanguardia in un nuovo modo di intendere la politica e il rapporto tra quest'ultima, le parti sociali e i cittadini. In ultima analisi, si tratta di definire un percorso condiviso di rinnovamento e progresso del Paese nonché di misurarne le caratteristiche e orientare le scelte individuali e collettive, tutti fattori indispensabili per assicurare il funzionamento di una democrazia moderna nella cosiddetta "società della conoscenza".