

VERSIONE PROVVISORIA



**Indagine conoscitiva sull'individuazione di indicatori di misurazione
del benessere ulteriori rispetto al PIL**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica
Enrico Giovannini**

**Commissione V "Bilancio, tesoro e programmazione"
della Camera dei Deputati**

Roma, 22 febbraio 2012

Indice

1. Premessa

2. Le iniziative per la misurazione del benessere

3. Nuovi indicatori per nuove politiche

4. Le iniziative in corso nel nostro Paese: verso la misura del Benessere Equo e Sostenibile

5. Conclusioni

1. Premessa

Nel corso della storia, a seconda delle influenze culturali e dei regimi politici prevalenti, sono state elaborate diverse nozioni di benessere, di sviluppo o di progresso. Nel XX secolo il benessere è stato sostanzialmente considerato sinonimo di benessere economico, cosicché, dopo la grande depressione e la seconda guerra mondiale, la contabilità nazionale economica (e quindi il Prodotto Interno Lordo - Pil) è stata considerata da molti come lo strumento principale di misurazione dello sviluppo.

Tuttavia, lo stesso Simon Kuznetz, ideatore della riforma della contabilità nazionale americana e di fatto ideatore del Pil come lo conosciamo oggi, già nel 1934 avvisava il Congresso degli Stati Uniti sul fatto che il benessere del Paese difficilmente può essere dedotto solo dalla misurazione del suo reddito nazionale. I limiti del Pil quale indicatore di benessere sono, infatti, noti: ad esempio, esso non considera le attività svolte al di fuori del mercato - come il volontariato o il lavoro domestico -, le esternalità negative sociali e ambientali del sistema produttivo, include le spese difensive (come quelle militari), mentre non tiene conto degli elementi distributivi.

Malgrado le numerose misure alternative di benessere e di progresso sociale elaborate nel corso del Novecento, è solo dal 1990 che le iniziative dedicate allo sviluppo sostenibile e alla misurazione dello sviluppo umano hanno iniziato a catturare l'attenzione dei media e a giocare un ruolo rilevante nel dibattito politico (si pensi ad esempio all'Indice di sviluppo umano del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo – UNDP, o agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio). Più di recente, grazie alle azioni svolte da alcune autorità locali e nazionali, agli studi sulla qualità della vita e soprattutto alle iniziative intraprese dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Ocse) sulla misurazione del progresso sociale, sta emergendo un nuovo movimento finalizzato a misurare il benessere.

Il dibattito sugli indicatori di benessere, sempre più rilevante, ruota intorno alla consapevolezza che il “cosa si misura” influenza il “cosa si fa”. Se, cioè, gli indicatori utilizzati non sono corretti, o non riescono a cogliere tutte le caratteristiche del fenomeno di interesse, essi possono indurre a prendere decisioni inefficaci o sbagliate. In questa mia relazione mi soffermerò su questi aspetti, concentrandomi non solo sulla dimensione della misurazione, ma anche sui possibili cambiamenti delle politiche economiche e sociali che possono essere realizzati grazie alla disponibilità di indicatori di progresso più articolati e condivisi dalla società, per poi concludere con alcune considerazioni sul funzionamento di una democrazia moderna nell'era dell'informazione.

2. Le iniziative per la misurazione del benessere

La misurazione del benessere degli individui e delle società ha rappresentato a lungo una preoccupazione per gli statistici e per i decisori politici, ma solo negli ultimi anni la discussione su come misurare il benessere sta prendendo slancio in tutto il mondo. Ricercatori universitari, organizzazioni della società civile, statistici ufficiali e organizzazioni internazionali hanno proposto misure del progresso sociale, alternative o integrative del Pil. Si tratta di un tema affrontato a tutti i livelli, che ha ormai catturato anche l'attenzione dei media.

In particolare, l'Ocse ha promosso, a partire dal 2001, diverse iniziative nell'intento di favorire la misurazione (e quindi la promozione) del progresso sociale. Benché non sia ancora stato raggiunto, a livello internazionale, un accordo sulla via migliore da seguire, la "Dichiarazione di Istanbul"¹, adottata nel giugno 2007 dalla Commissione europea, dall'Ocse, dall'Organizzazione della conferenza islamica, dalle Nazioni Unite, dall'UNDP e dalla Banca Mondiale ha sancito il 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*², da me lanciato nel 2007 con la dichiarazione di Istanbul e gestito dall'Ocse, è divenuto poi il punto di riferimento mondiale per quanti desiderino misurare e valutare il progresso delle loro società. In questi primi quattro anni di lavoro il *Global project* ha avuto, tra l'altro, il pregio di mettere in rete, in un preciso quadro istituzionale, le centinaia di iniziative che a livello locale, nazionale o internazionale stavano già, di fatto, perseguendo lo stesso obiettivo.

Sull'onda dell'iniziativa dell'Ocse il presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy ha istituito la "Commissione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale"³ (più nota come la "Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi", alla quale ho avuto l'onore di partecipare), che ha prodotto un rapporto finale, nel settembre 2009, in cui veniva proposto uno "spostamento dell'enfasi dalla misurazione della produzione economica alla misurazione del benessere delle persone" attraverso raccomandazioni volte a valutare la performance economica guardando al reddito e ai consumi, piuttosto che alla produzione, approfondendone gli elementi distributivi e concentrando l'attenzione sulla condizione delle famiglie, oltre che sugli aggregati macroeconomici. La Commissione raccomanda, inoltre, di misurare il benessere attraverso un approccio multidimensionale che tenga conto degli aspetti di valutazione soggettiva dei cittadini, e di affiancare alle analisi anche indicatori di sostenibilità, non solo ambientale, ma anche economica e sociale. Per

¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/14/46/38883774.pdf>

² www.oecd.org/progress

³ <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

quanto concerne la misurazione della qualità della vita la Commissione ha identificato otto dimensioni che devono essere tenute in considerazione:

- ✓ benessere materiale;
- ✓ salute;
- ✓ istruzione;
- ✓ attività personali e lavoro;
- ✓ partecipazione politica e *governance*;
- ✓ relazioni sociali;
- ✓ ambiente;
- ✓ insicurezza economica e fisica.

Tali raccomandazioni delineano un quadro concettuale simile a quello sviluppato dall'Ocse nello stesso periodo, ma hanno, evidentemente, il pregio di provenire da una Commissione di eccezionale autorevolezza, potendo contare addirittura sul lavoro di cinque premi Nobel.

Nell'autunno 2009 la necessità di un nuovo approccio verso la misurazione del benessere è stata riconosciuta anche al summit di Pittsburgh, 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'attuazione del nuovo “Framework for strong, sustainable and balanced growth”⁴.

Anche a livello di Unione Europea sono stati fatti dei rilevanti e concreti passi in avanti. La comunicazione della Commissione europea “Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento”⁵, attua l'impegno assunto dalla Conferenza “Beyond Gdp”⁶ organizzata nel novembre 2007, aperta dalla dichiarazione del Presidente Barroso: “è tempo di andare oltre il Pil”. La Comunicazione impegna la Commissione e gli Stati membri a lavorare in cinque direzioni:

- complementare il Pil con indicatori ambientali e sociali;
- produrre informazioni sociali e ambientali quasi in tempo reale a sostegno dei processi decisionali;
- elaborare informazioni più precise su distribuzione e diseguaglianze;
- costruire una lista di indicatori per la valutazione dello sviluppo sostenibile;
- estendere i conti nazionali per includere i fenomeni ambientali e sociali.

Tali obiettivi sono stati fatti propri nel settembre del 2010 dalla Conferenza dei presidenti e direttori generali degli Istituti nazionali di statistica europei con il

⁴ <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/commitments-09-pittsburgh.html>

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&language=IT&reference=A7-0175/2011>

⁶ <http://www.beyond-gdp.eu/>

cosiddetto “Memorandum di Sofia”⁷ e con la costituzione, all’interno del Sistema statistico europeo (ESS), dello *Sponsorship group* per “Misurare il progresso, il benessere e lo sviluppo sostenibile”⁸; quest’ultimo è stato incaricato di coordinare le attività degli Istituti nazionali di statistica e di attuare le raccomandazioni del Rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi, tenendo conto anche degli obiettivi della strategia comunitaria “Europa 2020”. Lo Sponsorship ha recentemente concluso le sue attività, con l’elaborazione di una *roadmap* che ora il Sistema statistico europeo cercherà di mettere in pratica nei prossimi anni.

L’approccio multidisciplinare nell’analisi del benessere sta emergendo con sempre maggiore frequenza anche negli esercizi applicati di misurazione. Nel 2010, in occasione del ventesimo anniversario del Rapporto sullo Sviluppo Umano, l’UNDP ha deciso di rivedere l’Indice di Sviluppo Umano affiancandolo con nuove misure che includano anche gli aspetti distributivi dello sviluppo e con un indice multidimensionale di povertà. Più di recente, l’OCSE ha lanciato un indice disponibile per i 34 paesi membri, il Better Life Index⁹, che si basa su 11 dimensioni del benessere.

Parallelamente alle iniziative internazionali, si sono sviluppate anche iniziative a livello nazionale. Il “Canadian Index of Wellbeing”¹⁰ (CIW) misura il progresso della società canadese utilizzando un indice sintetico fondato su otto dimensioni: benessere economico, vitalità della comunità, partecipazione democratica, istruzione e formazione, salute, ambiente, uso del tempo e tempo libero e cultura. Nel Regno Unito l’Office for National Statistics (ONS) ha lanciato, su richiesta del Primo Ministro Cameron, il programma “Measuring National Well-being”, il cui obiettivo è quello di pubblicare “un set di indicatori condiviso e affidabile a cui i cittadini possano rivolgersi per capire e monitorare il benessere nazionale”.

L’esigenza di misurare il benessere, fin da principio, ha fortemente interessato il livello locale d’analisi, soprattutto per l’interesse che le comunità locali hanno per il tema della “qualità della vita”. Anche in Italia si stanno, di recente, sviluppando diverse esperienze a scala regionale, provinciale e comunale: tra le iniziative più rilevanti si possono evidenziare quelle dell’IRES Piemonte e l’iniziativa “oltre il Pil” promossa in Veneto dall’Unioncamere e dall’Università Cà Foscari o, a scala ancor più ridotta, quelle realizzate dalla Provincia di Pesaro e Urbino, dalla Provincia di Roma e dal Comune di Arezzo. In questo contesto voglio segnalare anche il progetto URBES, promosso dal Comune di Bologna e da Laboratorio Urbano, e sostenuto da Istat e ANCI, finalizzato a coinvolgere la rete delle città metropolitane per giungere allo sviluppo e all’utilizzo di indicatori di benessere urbano equo e sostenibile.

⁷ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/gdp_and_beyond/documents/Sofia_memorandum_Final.pdf

⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/about_ess/measuring_progress

⁹ <http://oecdbetterlifeindex.org>

¹⁰ Si veda www.ciw.ca.

Merita poi ricordare che, nell'ottobre di quest'anno, si terrà il quarto Forum mondiale dell'Ocse su "Statistica, conoscenza e politica"¹¹, dal titolo "Misurare il benessere e promuovere il progresso delle società", che offrirà l'occasione per fare il punto della situazione del "movimento" brevemente delineato poco fa, anche in vista della revisione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Anche l'Istat sta giocando un ruolo importante a livello internazionale, essendo alla guida del progetto "e-Frame" per il coordinamento delle iniziative di misurazione del benessere in Europa, che prevede, tra l'altro, l'organizzazione di una conferenza regionale il 26-28 giugno 2012 a Parigi, presso l'Ocse, in analogia a quanto avvenuto nei mesi scorsi in America Latina e in Asia.

Infine, va ricordato come siano state avviate iniziative volte a stimolare la *Corporate Social Responsibility* delle imprese (ad esempio la Global Reporting Initiative - GRI), anche tramite l'elaborazione di indicatori sull'impatto economico, sociale ed ambientale della loro attività. Tali iniziative, volte ad influenzare i comportamenti "micro", appaiono simili a quelle sopra descritte orientate a modificare i comportamenti "macro" e testimoniano del diffondersi di un approccio culturale in cui la cosiddetta *accountability* delle politiche (generali o aziendali) basate su indicatori condivisi stia divenendo ormai lo standard internazionale.

3. Nuovi indicatori per nuove politiche

Rinviando al seguito della relazione la descrizione dello stato dell'arte nel nostro Paese, vorrei soffermarmi sull'importanza che questo dibattito ha ai fini dell'elaborazione di nuove politiche economiche, sociali ed ambientali, soprattutto nell'attuale scenario di crisi. Appaiono, infatti, del tutto evidenti i limiti degli attuali paradigmi utilizzati per valutare la realtà dei paesi industrializzati (e non solo) e guidare la formulazione delle politiche. La crisi economica ha accentuato il bisogno di trovare nuove metriche per la valutazione delle condizioni delle nostre collettività e dare obiettivi realistici, in grado di conseguire il benessere complessivo di un paese, all'interno di aree geo-politiche integrate come l'Europa.

L'ultimo Rapporto sulla coesione della Commissione Europea ricorda come "la crisi ha evidenziato l'esigenza costante di una politica che investa nella competitività dell'Europa, nel benessere dei suoi cittadini e nella qualità dell'ambiente in cui viviamo". Allo stesso tempo il Rapporto sottolinea come "il punto di partenza per un approccio basato sui risultati consista nello stabilire ex-ante obiettivi e indicatori di risultato chiari e misurabili" che siano facilmente interpretabili e realmente rispondenti alle necessità di conoscenza dei fenomeni.

Per affrontare la crisi e migliorare le condizioni di vita dei cittadini è quindi necessario dotarsi di un quadro di riferimento condiviso che tenga conto di tutti i fattori economici e non economici che influenzano il benessere dei cittadini, nonché

¹¹ I precedenti si sono tenuti a Palermo (2004), Istanbul (2007), Busan (2009).

usare un tale quadro per assumere decisioni politiche coerenti. Naturalmente, il problema è come fare per realizzare un tale obiettivo.

Il Ministero del Tesoro Australiano¹², fin dal 2001, e, più di recente, quello Neozelandese¹³, hanno riconosciuto questa necessità ed elaborato uno schema concettuale basato sul concetto di “benessere” che permette una conoscenza più approfondita delle condizioni di vita dei cittadini e consente di orientare opportunamente l’azione politica verso gli obiettivi in esso enunciati. In particolare, il Ministero del Tesoro australiano dichiara esplicitamente che la propria missione è quella di “migliorare il benessere degli australiani fornendo un supporto consono e tempestivo al Governo, fondato sull’analisi attenta e oggettiva delle diverse opzioni. Una comprensione robusta e coerente del benessere è quindi cruciale per il lavoro del Tesoro”. Di conseguenza, il Ministero, nell’elaborazione delle politiche economiche, giudica i singoli provvedimenti guardando alle seguenti “dimensioni”:

- ✓ le opportunità di cui godono i cittadini;
- ✓ la distribuzione e la sostenibilità di tali opportunità;
- ✓ il livello e l’allocazione dei rischi che i cittadini e le comunità devono sostenere;
- ✓ il grado di complessità delle decisioni che cittadini e comunità devono affrontare.

Analogamente, il Tesoro neozelandese ha definito uno schema concettuale nel quale i singoli provvedimenti legislativi vengono valutati in base al loro impatto su:

- ✓ un ampio spettro di determinanti (materiali e non materiali) del *living standard* della popolazione (al di là del reddito e del Pil);
- ✓ libertà, diritti e capacità, riconosciuti come importanti per la qualità della vita;
- ✓ la distribuzione degli standard di vita tra diversi gruppo socio-economici;
- ✓ la sostenibilità nel tempo degli standard di vita.

Anche in questo caso, lo schema basato sul benessere (e sulla sua misurazione) è usato per una valutazione *ex-ante* e *ex-post* dei *trade-off* delle diverse politiche, per esprimere cioè un giudizio complessivo di queste ultime sui singoli aspetti, ma che tenga conto delle loro interrelazioni.

Nel febbraio 2010 il Consiglio dei ministri franco-tedesco ha chiesto al Consiglio francese d’analisi economica (Cae) e al Consiglio tedesco di esperti economici (Gcee) di proseguire sulla scia dei risultati della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi. Essi hanno pubblicato un rapporto su “Monitoraggio delle prestazioni economiche, qualità della vita e sostenibilità”¹⁴ che, partendo dai temi e dagli indicatori della Commissione, evidenzia come il costo per la produzione di un set di indicatori

¹² www.treasury.gov.au/documents/876/HTML/docshell.asp?URL=Policy_advice_Treasury_wellbeing_framework.htm

¹³ <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/tp/higherlivingstandards/11.htm>

¹⁴ http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2010/ex10_en.pdf

accurato e completo sarebbe bilanciato dai vantaggi dell'avere una base affidabile, tempestiva e chiara su tre questioni fondamentali: prestazioni economiche, qualità della vita e sostenibilità. Su una linea simile si è espresso il Comitato economico e sociale europeo¹⁵ secondo cui le misure di benessere sono necessarie alla formulazione e la valutazione delle politiche fondamentali dell'UE tenendo conto di tutti i loro effetti e influssi misurabili e delle loro reciproche interazioni.

Queste (ed altre) esperienze dimostrano come un quadro di riferimento condiviso sulla misurazione del benessere sia considerato uno strumento indispensabile per affrontare la crisi economica con occhi nuovi. Ad esempio, l'analisi della performance economica non solo in termini di Pil, ma considerando anche il reddito disponibile, i consumi, la ricchezza e i risparmi, offre un quadro più dettagliato delle condizioni di vita dei cittadini. Come avete potuto constatare già nell'audizione da me tenuta la scorsa settimana, i tassi di povertà o esclusione sociale per l'Italia, se misurati prima dei trasferimenti pubblici, sono più bassi della media europea nonostante la crescita stagnante del Pil. Dopo i trasferimenti, invece, i tassi in Italia scendono di solo cinque punti a fronte degli otto di Spagna e Germania e dei dieci di Belgio, Danimarca e Francia, facendo scendere l'Italia al di sotto della media europea. Appare chiaro, quindi, come il benessere economico dei cittadini, e parliamo in questo caso di quasi un quarto della popolazione, dipenda in buona parte dall'efficacia delle politiche redistributive e di contrasto alla povertà, le quali non possono essere disgiunte da quelle di carattere macroeconomico.

Poiché il concetto di benessere può cambiare secondo tempi, luoghi e culture (anche se le attività del Global project hanno dimostrato una notevole similarità tra gli schemi sviluppati in diversi continenti), è indispensabile giungere ad una condivisione di esso attraverso un processo che coinvolga i diversi attori sociali, al fine di dotare il risultato di tale lavoro della necessaria legittimazione democratica. In questo contesto, anche l'Italia è chiamata a rispondere all'esigenza di individuare una misura condivisa nazionale del benessere che diventi un riferimento per il dibattito pubblico e che serva meglio a indirizzare le politiche economiche, sociali e ambientali.

Rispetto alle critiche di chi sostiene che si tratti di un dibattito per spostare l'attenzione dall'incapacità della politica di far fronte alla crisi economica e finanziaria, va fatto notare come il processo che ha portato allo stato di avanzamento odierno dell'elaborazione statistica e politica sul tema sia iniziato in tempi non sospetti di crescita economica. D'altra parte, gli Stati membri dell'Unione Europea hanno già indicato la loro volontà di andare "oltre il Pil" con la Strategia "Europa 2020"¹⁶, finalizzata a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività, efficienza energetica e ambientale, coesione sociale, focalizzandosi su cinque obiettivi: occupazione, innovazione, cambiamenti climatici, istruzione e povertà. La

¹⁵ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla "Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Non solo PIL: misurare il progresso in un mondo in cambiamento"

¹⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm

Strategia rappresenta certamente un'importante guida per le politiche di medio termine che, se da un lato ha il pregio della sinteticità nel numero di obiettivi e la forza di essere legittimata dall'accordo in sede comunitaria, dall'altro potrebbe non essere sufficiente nel rispecchiare tutti gli aspetti che interessano realmente i cittadini di un particolare Paese. Per questo, è indispensabile, come raccomandato dalla "Dichiarazione di Istanbul" che, attraverso un dibattito pubblico ogni società individui cosa intenda per progresso, elabori indicatori statistici di qualità in grado di misurare le diverse dimensioni del benessere e diffonda capillarmente ai cittadini tali informazioni, al fine di consentire una scelta più consapevole delle politiche e una piena *accountability* dei decisori pubblici.

4. Le iniziative in corso nel nostro Paese: verso la misura del Benessere Equo e Sostenibile

L'evoluzione del dibattito ora descritto è andata di pari passo con un'accresciuta richiesta di informazione statistica sullo stato e il progresso del nostro Paese. Il patrimonio informativo accumulato dall'Istat testimonia gli importanti passi che ha fatto l'Istituto in questa direzione. In particolare, negli ultimi 15 anni le statistiche sociali hanno conosciuto un progresso ininterrotto. L'Istat si colloca tra gli Istituti nazionali di statistica che hanno maggiormente investito sull'introduzione di indicatori soggettivi a fianco di quelli oggettivi per tutte le dimensioni del vivere fin dagli inizi degli anni Novanta. L'Istat ha poi sviluppato una base informativa consistente, attraverso lo sviluppo delle indagini multiscopo e delle altre indagini sulle famiglie, che oggi può essere ampiamente utilizzata per indirizzare le politiche sociali.

Un altro fronte su cui sono state realizzate delle innovazioni importanti è quello delle statistiche ambientali. La crescita significativa della disponibilità di informazioni statistiche, in particolare attraverso lo sviluppo delle rilevazioni sulle acque ad uso civile e sull'ambiente urbano, nonché attraverso il rafforzamento degli indicatori agro-ambientali e la raccolta di dati sui vari aspetti della tematica ambientale, in passato poco valorizzati, è stata affiancata dallo sviluppo della contabilità ambientale, strumento indispensabile per analizzare simultaneamente le relazioni tra attività economica e fenomeni ambientale (flussi di materia, emissioni, ecc.).

Il rafforzamento della produzione statistica ha parallelamente interessato anche le statistiche economiche e la contabilità nazionale. Rientrano in questo ambito la produzione dei conti trimestrali per settore istituzionale, le attività di studio sulla globalizzazione e sui fattori intangibili della crescita (ricerca e sviluppo, innovazione, ecc.), la ripresa della produzione di stime sulla produttività totale e parziale dei fattori, le prime stime dello stock di attività reali per i settori istituzionali. Il rafforzamento delle misure di performance economica includono anche le stime

del reddito disponibile corretto e del consumo effettivo delle famiglie cui va aggiunto il lavoro sperimentale avviato sul lavoro non retribuito.

È possibile affermare che, con poche eccezioni su cui l'Istituto di statistica sta lavorando (ad esempio, la misura del capitale umano e sociale), l'Italia dispone di molte delle informazioni necessarie a produrre un quadro di misurazione del benessere che risponda alle raccomandazioni internazionali. Ciononostante, servirebbe aumentare la tempestività di numerosi indicatori sociali e, soprattutto, ambientali. Una migliore valutazione del patrimonio, anche culturale, del Paese, delle infrastrutture, delle interazioni tra fenomeni economici e sociali, sono esempi di cosa si dovrebbe fare se le risorse dedicate alla statistica fossero anche semplicemente al livello (e non pari alla metà) di quelle di altri paesi europei, quali la Francia e il Regno Unito.

Tuttavia, la misurazione del benessere richiede non solo indicatori affidabili e tempestivi, ma anche la definizione, attraverso il coinvolgimento di tutti i settori della società, di un quadro di riferimento ampio e condiviso. Per affrontare questa sfida è stato costituito dal Cnel e dall'Istat un "Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana", composto da rappresentanze delle parti sociali e della società civile. L'obiettivo del Comitato, in analogia a quanto sta avvenendo in altri paesi, è quello di sviluppare un approccio multidimensionale, e condiviso, del "benessere equo e sostenibile" (Bes). Partendo dalle indicazioni fornite dai cittadini e dai risultati delle esperienze internazionali già realizzate, il comitato Cnel-Istat ha condotto nel corso del 2011, un intenso dibattito che ha permesso di sviluppare una definizione condivisa del benessere della società italiana, articolata in 12 domini (cfr. Allegato). Nove domini misurano obiettivi primari per il benessere individuale e sociale e altri tre domini misurano fattori che influenzano il contesto sociale in cui vivono i cittadini. Le dimensioni individuate sono:

- | | |
|---|-------------------------------------|
| 1) Ambiente | 7) Sicurezza personale |
| 2) Salute | 8) Benessere soggettivo |
| 3) Benessere economico | 9) Paesaggio e patrimonio culturale |
| 4) Istruzione e formazione | 10) Ricerca e innovazione |
| 5) Lavoro e conciliazione dei tempi di vita | 11) Qualità dei servizi |
| 6) Relazioni sociali | 12) Politica e istituzioni |

L'Istat ha inoltre costituito una Commissione Scientifica¹⁷ che ha il compito di selezionare per ciascun dominio un set di indicatori di elevata qualità. La Commissione, organizzata in gruppi di lavoro, sta lavorando alacremente per finalizzare una proposta. Il set sopra descritto sarà discusso il 14 e 15 marzo in una

¹⁷<http://www.misuredelbenessere.it/index.php?id=40>

riunione congiunta del Comitato di Indirizzo Cnel-Istat e della Commissione Scientifica al fine di preparare un documento finale.

Tra aprile e maggio 2012 il documento verrà presentato e discusso in diversi incontri, anche sul territorio. Terminata la fase di consultazione e approvati in via definitiva gli indicatori, l'Istat e il Cnel provvederanno alla pubblicazione – entro dicembre 2012 – del primo Rapporto sullo stato del benessere equo e sostenibile in Italia.

Gli indicatori scelti per misurare il progresso rifletteranno necessariamente i valori e le priorità di chi è stato incaricato di selezionarli. Per raggiungere una misura condivisa a livello nazionale è quindi essenziale affrontare un confronto e un dialogo tra i diversi attori rispetto ad un'idea di benessere che sia ritenuta comune. Di conseguenza, l'Istat (unico caso a livello internazionale) ha realizzato, a febbraio 2011, la prima rilevazione statistica sull'importanza delle dimensioni del benessere su un campione di 45 mila persone dai 14 anni in poi, rappresentativo della popolazione residente in Italia (i cui risultati sono disponibili tra i materiali in appendice).

La rilevazione ha dato risultati molto significativi: i cittadini hanno risposto sottolineando un'elevata importanza per tutte le dimensioni del benessere proposte. Raramente i giudizi che i cittadini forniscono su altri aspetti della loro vita quotidiana sono risultati così omogenei in base al sesso, l'età e il territorio. La salute si conferma come la dimensione in assoluto più importante. Appare invece meno scontato, e a mio avviso di grande rilevanza, il fatto che i cittadini diano molta importanza ai temi della sostenibilità, ponendo al secondo posto nella graduatoria delle priorità la "possibilità di assicurare un futuro ai figli", segnalando come il tema dell'equità intergenerazionale sia una priorità che non è possibile ignorare. In fondo alla graduatoria compare la partecipazione alla vita politica, risultato che riflette forse più un clima di sfiducia dei cittadini che un reale disinteresse per l'argomento.

I risultati della consultazione sono stati utilizzati dal Comitato Cnel-Istat per decidere la lista dei domini che, una volta approvati, sono stati di nuovo sottoposti a consultazione sul sito www.misuredelbenessere.it mediante un questionario e un blog, offrendo la possibilità a cittadini, istituzioni, centri di ricerca, associazioni e imprese di contribuire a definire "che cosa conta davvero per l'Italia".

La consultazione ha mostrato che il consenso sull'importanza di andare "oltre il Pil" è praticamente unanime e che le 12 dimensioni considerate sono ritenute sufficienti a misurare il benessere dei cittadini. L'unica mancanza che emerge, sia dal blog, sia dal questionario, è quello della qualità del cibo, che è ritenuto da molti uno degli aspetti fondativi del benessere del nostro Paese.

5. Conclusioni

L'adozione di strutture analitiche di valutazione ex-ante ed ex-post dell'impatto delle politiche è essenziale al fine di ottenere i risultati sperati. Il tema è tanto più urgente in una fase di crisi durante la quale le risorse sono scarse e non è possibile permettersi l'adozione di misure poco efficaci. Come già da me sottolineato in precedenti audizioni presso questa Commissione, sarebbe opportuno riflettere su come dotare il Paese di una sede indipendente (come il *General Accountability Office* americano) che svolga questo tipo di analisi, eventualmente con il sostegno delle istituzioni (Istat, Banca d'Italia, ecc.) in possesso di informazioni e competenze utili a tal fine. La recente proposta, nell'ambito della discussione sulla riforma dell'art. 81 della Costituzione, di costituire un *fiscal council* cui demandare il compito di valutare i costi di proposte di legge ed emendamenti risponde solo parzialmente a questa esigenza (peraltro sentita non solo dal Parlamento nazionale, ma anche dalle autonomie locali), in quanto la valutazione delle politiche deve anche ricomprendere gli aspetti sostanziali degli interventi e non solo quelli di carattere finanziario.

A breve le misure del Benessere equo e sostenibile (Bes) saranno a disposizione dell'opinione pubblica, del Parlamento e del Governo, che, mi auguro, coglieranno l'opportunità di adottarle nei propri processi decisionali. Il Bes aspira a divenire una sorta di "Costituzione statistica" perché la riflessione su come si misura il benessere e su quali ne sono le dimensioni è anche una riflessione su come la politica definisce i suoi obiettivi e valuta i risultati della sua azione. A partire da tale quadro condiviso molte sarebbero le attività che politica, parti sociali e istituti di ricerca potrebbero intraprendere. Solo per fare alcuni esempi:

- ✓ Parlamento e Governo potrebbero decidere che le relazioni tecniche di accompagnamento agli interventi normativi (almeno quelli di ampio respiro) cerchino di valutarne l'impatto rispetto ai domini del Bes, o ad aspetti come quelli utilizzati in Australia e Nuova Zelanda;
- ✓ il Rapporto sul Bes potrebbe essere presentato e dibattuto in Parlamento, nonché, per gli aspetti settoriali, nelle competenti commissioni parlamentari;
- ✓ gli indicatori selezionati potrebbero essere oggetto di campagne informative (ad esempio televisive), nell'ambito degli spazi dedicati all'informazione istituzionale, utilizzando tecniche di visualizzazione interessanti e accessibili al grande pubblico;
- ✓ l'Istat, in collaborazione con altri enti, potrebbe essere chiamato a sviluppare una *suite* di modelli statistici ed econometrici in grado di integrare gli aspetti economici, sociali ed ambientali, così da sostenere le analisi volte alla valutazione ex-ante delle politiche pubbliche;

- ✓ l'elaborazione della base informativa necessaria alla misura del Bes, anche a livello territoriale spinto (regioni, province, aree metropolitane, ecc.) potrebbe essere inserita tra i compiti obbligatori dell'Istat e del Sistema statistico nazionale, come accaduto nel passato per le statistiche sulla pubblica amministrazione, con coerente destinazione di risorse finanziarie aggiuntive a questo scopo specifico.

In altri termini, si tratta di fare del Bes uno strumento cardine del funzionamento delle istituzioni nazionali. L'entusiasmo e la competenza con il quale le parti sociali rappresentate nel Cnel stanno lavorando al progetto, l'interesse crescente da parte degli enti locali, le sfide poste dalla crisi economica e la necessità di trovare nuove prospettive politiche basate su concetti come crescita, equità e sostenibilità, e i citati 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 ed ambientali che la contraddistinguono, di svolgere un ruolo chiave in questo processo, ponendosi all'avanguardia in un nuovo modo di intendere la politica ed il rapporto tra quest'ultima, le parti sociali e i cittadini. L'Istat, con le sue competenze, è a totale disposizione del Parlamento e del Paese per sostenere tale percorso di rinnovamento e sviluppo, indispensabile per assicurare il funzionamento di una democrazia moderna nella cosiddetta "società dell'informazione".