



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Public Management

La valutazione delle politiche pubbliche andando “oltre il Pil”. Analisi e prospettive per l'utilizzo degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) per la valutazione delle politiche nel caso italiano

RELATORE

Prof. Enrico Giovannini

CANDIDATO

Debora Camaione

Matricola 625432

CORRELATORE

Prof. Antonio La Spina

ANNO ACCADEMICO 2015-2016

Indice

Introduzione.....	4
1. Il dibattito sui limiti del Pil e gli indicatori di benessere: basi teoriche e sperimentazioni pratiche.....	8
1.1 Prodotto Interno Lordo e progresso: il ruolo del Pil nell'economia	
Mondiale.....	8
1.1.1 I limiti del Pil quale misura del progresso economico-sociale.....	11
1.2 Approcci alla misurazione del benessere.....	16
1.2.1 Le prime sperimentazioni e le iniziative OCSE	18
1.2.2 L'Unione Europea: dall'iniziativa “Oltre il Pil” alla Strategia Europa 2020	27
1.2.3 Le iniziative a livello nazionale.....	35
1.2.4 Le iniziative locali.....	41
2. La scelta del benessere come obiettivo delle politiche tra vantaggi, problemi e la questione del <i>trade-off</i>.....	44
2.1 La valutazione delle politiche nel dibattito sugli indicatori di benessere: l'importanza di una proficua sinergia.....	44
2.2 Il ruolo degli indicatori per la valutazione delle politiche: vantaggi derivanti dall'uso degli indicatori di benessere.....	47
2.2.1 Eventuali ostacoli e problematiche legati alla valutazione e all'uso degli indicatori di benessere.....	53
2.3 La valutazione dei <i>trade-off</i> tra i vari aspetti del benessere per il disegno e la valutazione delle politiche pubbliche	60
3. L'esperienza italiana: il BES e la valutazione delle politiche pubbliche nel quadro nazionale	65
3.1 Il Progetto BES: tratti salienti e processo formativo.....	65
3.1.1 Altre iniziative: UrBES, BES delle province e le riforme alla contabilità nazionale	72

3.2 Lo stato dell'arte della valutazione delle politiche nell'esperienza italiana	78
3.2.1 "Altra valutazione": alcune iniziative di valutazione in Italia al di là della valutazione delle politiche pubbliche.....	83
3.2.2 Esempi di valutazione in Italia: l'Analisi d'Impatto della Regolazione (AIR), la Valutazione d'Impatto della Regolazione (VIR) e il loro utilizzo	86
3.2.3 Esempi di valutazione in Italia: le procedure legate ai Fondi Europei.....	90
3.2.4 Possibili ostacoli ad una migliore istituzionalizzazione della valutazione delle politiche in Italia.....	94
3.3 Prospettive per l'istituzionalizzazione della valutazione e dell'uso del BES	98
3.3.1 Azioni e prospettive per la valutazione delle politiche pubbliche: le previsioni del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi	99
3.3.2 Azioni e prospettive per l'utilizzo del BES: il Documento di Economia e Finanza (DEF) e la recente Riforma della Legge 196/2009	103
3.4 Osservazioni conclusive	110
Conclusione	112
Riferimenti bibliografici	116

Introduzione

L'elaborato si propone di analizzare ruoli e spazi per gli indicatori di benessere nell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche, fornendo un quadro del dibattito sulla misura del benessere e sugli indicatori elaborati in tal senso ed analizzando l'opportunità di un loro utilizzo nella valutazione, con particolare riferimento all'esperienza italiana. Filo conduttore dei tre capitoli che compongono il lavoro è la considerazione che la valutazione delle politiche sia l'ambiente in cui gli indicatori di benessere possono esplicare al meglio le loro potenzialità plasmando le caratteristiche dell'intervento pubblico su una base di dati ampia ed inclusiva, così da pervenire al disegno di politiche "migliori", ossia in grado di affrontare più efficacemente le necessità e le richieste delle collettività.

Punto di partenza dell'analisi è la considerazione che le società umane tendono intrinsecamente al progresso, inteso nel suo senso etimologico di "passo avanti" (*pro gressus*)¹, concetto interpretato in maniera ampia e variegata sulla base di diversi quadri teorici, a seconda del luogo, del tempo e di diverse contingenze. Nel primo capitolo si delinea quello che è stato, ed è, il ruolo del Prodotto Interno Lordo (Pil) nel determinare il progresso ed il benessere delle società, per poi trattare le critiche a tale indicatore e le riflessioni che informano il dibattito internazionale su questo tema e che stanno portando al suo completamento e/o superamento. Sono presentate sia alcune considerazioni circa l'incapacità del Pil di misurare il benessere sia le principali iniziative a livello internazionale in materia. Dopo aver accennato alle prime esperienze delle Nazioni Unite e del Bhutan, ampio spazio è dedicato alle iniziative dell'OCSE, dal forum "Statistica, Conoscenza e Politica" del 2004 in poi, a sottolineare come esso abbia fornito un contributo fondamentale sia a livello teorico, di paradigma e narrativa intorno al concetto di benessere, sia a livello più pratico, di dialogo, confronto e sperimentazioni concrete per la sua misurazione. Pari rilievo è dato alle numerose iniziative intraprese dall'Unione Europea, dalla conferenza "Oltre il Pil" alla Strategia Europa 2020, per poi

¹ "Progrès s. m. [dal lat. *progressus* -us, der. di *progrēdi* «andare avanti, avanzare»; [...] Più comunem., s'intende per progresso un avanzamento verso gradi o stadi superiori, con implicito quindi il concetto del perfezionamento, dell'evoluzione, di una trasformazione graduale e continua dal bene al meglio, sia in un ambito limitato sia in un senso più ampio e totale", da [www.Treccani.it](http://www.treccani.it), *Vocabolario Online*, visitato il 15 luglio 2016, <http://www.treccani.it/vocabolario/progresso/>

passare ad una rassegna di alcune tra le esperienze nazionali e subnazionali più significative. Sull'onda dei lavori della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi e del Better Life Index elaborato dall'OCSE, infatti, varie realtà nazionali hanno promosso progetti volti a mettere a punto indicatori sintetici o batterie di indicatori per misurare il benessere. Il capitolo si conclude con la descrizione di alcune esperienze di misurazione a livello locale, limitandosi al caso italiano.

Nel secondo capitolo si parte dalla considerazione che l'obiettivo ultimo del movimento internazionale per il superamento del Pil, e/o il suo completamento con indicatori in grado di misurare il benessere e il progresso, sia offrire dati e statistiche di qualità a cittadini e decisori politici, per migliorare l'efficacia dell'intervento pubblico. Sulla base di tale considerazione, peraltro molto presente nelle iniziative dell'OCSE e non solo, si analizzano i vantaggi, gli ostacoli e le possibili problematiche derivanti dalla scelta del benessere come obiettivo e misura delle politiche pubbliche. L'attenzione, dunque, è posta sul tema del disegno e della valutazione delle politiche e dell'uso degli indicatori di benessere in tale ambito. La valutazione delle politiche è un tema di importanza strategica, che suscita crescente interesse in varie parti del mondo, e permette di ottimizzare l'intervento pubblico, migliorare la *governance* pubblica e, in ultima istanza, rafforzare la legittimità delle istituzioni. Si presentano alcune nozioni essenziali circa il ciclo di *policy* e l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche, enfatizzandone la crescente importanza, per poi discutere dei vantaggi che gli indicatori di benessere nella valutazione delle politiche porterebbero, quali la possibilità di avere una visione d'insieme parallelamente al focus su aree critiche settoriali, l'attenzione alla dimensione qualitativa e alla dimensione distributiva, la capacità di portare una nuova cultura di *policy*, più sistematica ed orientata al risultato, e il rafforzamento della legittimità democratica, particolarmente in contesti di crisi.

Parimenti, il capitolo tratta delle criticità che la suddetta scelta pone, sia nel senso di obiezioni sia di possibili problematiche. Tale trattazione risponde ad esigenze di completezza dell'elaborato e propone una via esplicativa per l'ancora diffuso e dominante utilizzo del Pil riscontrato a livello di Unione Europea, e non solo, e della perdurante discrepanza tra intenzioni e pratica che si riscontra. Le criticità sono enucleate in due possibili obiezioni all'uso del benessere nella valutazione, una che tiene conto dei

costi di tale scelta ed un'altra di carattere più ideologico, proponendo delle confutazioni per entrambe. Ci si sofferma anche su quelli che sembrano due importanti filoni di problematiche: i metodi decisionali dei *decision-makers* elettivi, considerando la scelta del benessere come una politica del tipo costi concentrati/benefici diffusi (CC/BD) della tassonomia di Wilson, e la diffusa mancanza di strutture di valutazione adeguatamente istituzionalizzate, questione complessa ed a sua volta dovuta a molteplici fattori. In conclusione viene presentata una riflessione sull'annosa questione del *trade-off* tra aspetti del benessere che il *decision-maker* si trova inevitabilmente ad affrontare, e della sua valutazione. Essa può essere meglio ponderata tramite un'accurata valutazione *ex ante* che renda conto dell'ultrattività della politica e, poiché i *trade-off* rispondono spesso a scelte valoriali e politiche, tramite una discussione più aperta e trasparente.

Il terzo capitolo si concentra sul caso italiano, sia in termini di indicatori di benessere che di valutazione delle politiche. Esso si articola secondo una logica a due binari che vede, da un lato, una descrizione più dettagliata della genesi e delle caratteristiche salienti del progetto BES e, dall'altro, una ricostruzione dello stato dell'arte della valutazione delle politiche pubbliche. Insieme al BES si propone un'analoga trattazione dell'UrBES e del BES delle province, sue declinazioni a livello subnazionale, con particolare enfasi sul processo deliberativo ed altamente inclusivo che portato alla loro definizione, accrescendone la legittimazione democratica. Successivamente, si delinea il quadro della valutazione in Italia, considerando sia la valutazione delle politiche pubbliche sia quella che viene definita “altra valutazione”, macro-categoria che include tutte quelle pratiche valutative che non si configurano come valutazione delle politiche ma che hanno un legame con essa, sia in termini concettuali, sia per una certa complementarità e potenziale sinergia, e che sono, ad esempio, la valutazione della performance e della spesa. Nel novero delle pratiche di valutazione delle politiche pubbliche, la trattazione si focalizza sull'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) e la Valutazione d'Impatto della Regolazione (VIR)² e la loro implementazione claudicante, per poi accennare alle procedure previste per l'uso dei Fondi strutturali e proporre delle

² Si precisa che nell'elaborato si opta per la dicitura Analisi d'impatto della Regolazione e Verifica d'Impatto della Regolazione, in luogo di Analisi d'impatto della Regolamentazione e Verifica d'Impatto della Regolamentazione, poiché esse vengono adottate nel citato testo di A. La Spina ed E. Espa ed utilizzate altresì da numerosi autori e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel riportare la normativa e la documentazione ufficiale si mantiene, invece, la dicitura originale prevista dell'atto o dal documento, sia essa Regolazione o Regolamentazione.

riflessioni sulle ragioni soggiacenti tale configurazione complessiva della valutazione, con specifico riferimento al sistema politico e all'*humus* culturale delle PA italiane.

Il capitolo segue, dunque, i due filoni del BES e della valutazione, per poi ricongiungerli nella parte finale, dedicata all'analisi delle misure più recenti in ambedue le aree, con l'obiettivo di identificare le prospettive future per l'uso del BES nella valutazione delle politiche. In particolare, si enucleano i contenuti del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi in materia di valutazione, cercando di capire come esso potrebbe interagire con il quadro attualmente presente, nel caso venisse approvato dal referendum del quattro dicembre. Sul fronte del BES, invece, la norma più rilevante è la recente riforma della legge di bilancio, che sancisce l'introduzione del BES nel DEF e che rappresenta una novità di ragguardevole importanza, in quanto inserisce il BES nella programmazione economica, e potenzialmente foriera di interessanti sviluppi.

CAPITOLO 1

IL DIBATTITO SUI LIMITI DEL Pil E GLI INDICATORI DI BENESSERE: BASI TEORICHE E SPERIMENTAZIONI PRATICHE

1.1 Prodotto Interno Lordo e progresso: il ruolo del Pil nell'economia mondiale

Il Pil, sin dalla sua ideazione nel 1934 da parte del premio Nobel per l'economia Simon Kuznets, è stato l'indicatore tradizionalmente usato quale misura dello stato di salute delle economie e, per estensione, del progresso dei Paesi interessati. Nato da un gruppo di lavoro istituito presso il *Department of Commerce* degli Stati Uniti, il Prodotto Interno Lordo viene proposto e sviluppato nell'ambito della contabilità nazionale, lo schema contabile che descrive in termini quantitativi l'attività economica e finanziaria di un paese³. Dopo la Grande Depressione, con la diffusione delle teorie keynesiane e il crescente ruolo dello stato nell'economia, si palesa infatti la necessità del decisore politico di avere misure esaurienti del reddito nazionale e delle grandezze rilevanti per il *policy-making*. Il Sistema Nazionale dei Conti (SNA) risponde proprio a tale esigenza, fornendo al decisore pubblico una misura delle relazioni fra i soggetti (famiglie, imprese, Stato, resto del mondo) da cui dipende l'andamento del ciclo economico⁴. Con la contabilità nazionale ed il Pil si definisce, dunque, un sistema di dati e modelli econometrici su cui basare le previsioni economiche e le valutazioni dell'efficacia delle politiche macroeconomiche. Il Pil rappresenta il fulcro di tale sistema e, dopo la Seconda Guerra Mondiale e con gli accordi di Bretton Woods, viene adottato dai neonati Fondo Monetario Internazionale (FMI) e Banca Mondiale come misura fondamentale del progresso economico e, forte dei suoi indubbi vantaggi conoscitivi e della mancanza di altri indicatori così informativi e tempestivi, tale rimane per i successivi sessanta anni⁵.

Il Pil diviene, pertanto, non solo misura dell'attività economica ma del benessere sociale in senso lato, un uso inappropriato e che esula dalla natura dell'indicatore. Come

³ Cfr. "Contabilità nazionale", *Annuario statistico italiano 2013*, ISTAT, http://www.istat.it/it/files/2013/12/Cap_12.pdf

⁴ Comitato CNEL - ISTAT sugli indicatori di progresso e benessere, "La misurazione del Benessere Equo e Sostenibile (BES)", 25 giugno 2012.

⁵ Cfr. R. Costanza, M. Haart, S. Posner, J. Talberth, "Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress", *The Pardee Papers*, No.4, Gennaio 2009, Boston University.

è noto, il Pil rappresenta il valore monetario totale dei beni e servizi prodotti in un Paese da parte di operatori economici residenti e non per un periodo di tempo, generalmente un anno, e destinati al consumo dell'acquirente finale, agli investimenti privati e pubblici e alle esportazioni nette. Il Pil è stato dunque progettato per fornire una rappresentazione, ed una conseguente valutazione, in termini prettamente monetari della produzione di beni e servizi e non del progresso o del benessere sociale. È interessante notare come lo stesso Kuznets e il suo team abbiano precisato che il Pil è un indicatore parziale, disegnato per cogliere aspetti specifici della vita economica, senza pretese di onnicomprensività e che il premio Nobel dichiarò già nel 1934 che "Il benessere di una nazione non può essere desunto dalla misura del reddito nazionale"⁶ e che "Bisogna tenere a mente la distinzione tra quantità e qualità della crescita, tra i suoi costi e i suoi benefici e tra il breve e il lungo periodo. Gli obiettivi per una maggiore crescita dovrebbero specificare di cosa e per cosa si auspica la crescita"⁷. Un invito a considerare crescita e progresso come concetti di più ampio respiro, legati ma non equivalenti alla produzione, in cui la dimensione qualitativa prevalga sulla quantitativa e non viceversa. Anche Robert Kennedy sottolineò nell'ormai celebre discorso che “per farla breve [il Pil, Ndr] misura tutto, tranne ciò che dà valore alla nostra vita”, sottolineando come esso non tenga conto, ad esempio, della qualità dell'educazione, delle relazioni familiari, dell'integrità dei dipendenti pubblici e della ricchezza culturale e di come esso benefici della vendita di armi e sistemi di sicurezza, di catastrofi naturali e spese per le prigioni⁸.

⁶ “The welfare of a nation can scarcely be inferred from a measurement of national income” Simon Kuznets, relazione al Congresso americano, 1934, citato da “Beyond GDP. Measuring progress, true wealth and the well-being of nations”, OECD International Conference, 2007, visitato il 12 agosto 2016.
<https://www.oecd.org/site/worldforum06/38433373.pdf>

⁷ “Distinctions must be kept in mind between quantity and quality of growth, between its costs and return, and between the short and the long term. Goals for more growth should specify more growth of what and for what.”
Ibidem

⁸ Si fa riferimento alla seguente parte del discorso tenuto da Robert F. Kennedy, alla University of Kansas, il 18 Marzo 1968: “Our Gross National Product, now, is over \$800 billion dollars a year, but that Gross National Product - if we judge the United States of America by that - that Gross National Product counts air pollution and cigarette advertising, and ambulances to clear our highways of carnage. It counts special locks for our doors and the jails for the people who break them. It counts the destruction of the redwood and the loss of our natural wonder in chaotic sprawl. It counts napalm and counts nuclear warheads and armored cars for the police to fight the riots in our cities. It counts Whitman's rifle and Speck's knife, and the television programs which glorify violence in order to sell toys to our children. Yet the gross national product does not allow for the health of our children, the quality of their education or the joy of their play. It does not include the beauty of our poetry or the strength of our marriages, the intelligence of our public debate or the integrity of our public officials. It measures neither our wit nor our courage, neither our wisdom nor our learning, neither our compassion nor our devotion to our country, it measures everything in short, except that which makes life worthwhile. And it can tell

Nonostante tali critiche e nonostante gli inviti a non travisare il ruolo del Pil, esso è stato usato negli ultimi settanta anni come misura della crescita economica e, per estensione, del benessere delle società. La crescita economica, misurata dagli incrementi del Pil, è divenuta la *conditio sine qua non* per il progresso e il benessere sociale. Il Pil pro capite è comunemente utilizzato per comparare la qualità della vita in diversi paesi o regioni e gli incrementi del Pil sono utilizzati come misura del successo delle politiche economiche e fiscali. Istituzioni e *donors* internazionali come la Banca Mondiale e il FMI utilizzano il Pil per stabilire quali progetti finanziare e quali politiche di sviluppo sostenere⁹ e l'Unione Europea basa la sua politica di coesione su una classificazione delle regioni a livello NUTS 2 basata sul Pil pro capite e in base alle sue variazioni misura l'impatto e l'eventuale successo di tale politica. Gli obiettivi della politica di coesione sono vari e multidimensionali e gli ambiti in cui essa opera molteplici. Per il ciclo di programmazione 2014-2020, in particolare, i cinque obiettivi fondamentali riguardano occupazione, investimenti in R&S, cambiamento climatico e sostenibilità energetica, istruzione, povertà ed esclusione sociale. Tali obiettivi non sono dunque riducibili alla crescita economica ma sono orientati a “sostenere la creazione di posti di lavoro, la competitività tra imprese, la crescita economica, lo sviluppo sostenibile e il miglioramento della qualità della vita dei cittadini in tutte le regioni e le città dell'Unione europea”¹⁰. Nonostante la varietà dei traguardi e l'esplicita menzione del concetto di qualità della vita, il successo degli investimenti sostenuti dalla politica di coesione viene misurato in termini di variazione del Pil pro capite. Per la distribuzione delle risorse del FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) le regioni sono categorizzate come “più sviluppate”, “meno sviluppate” e “in transizione” in base al Pil pro capite¹¹ ed una quota maggioritaria è destinata alle regioni meno sviluppate. Nel

us everything about America except why we are proud that we are Americans.” John F. Kennedy Presidential library and museum, Robert F. Kennedy Speeches, visitato il 24 Giugno 2016. <https://www.jfklibrary.org/Research/Research-Aids/Ready-Reference/RFK-Speeches/Remarks-of-Robert-F-Kennedy-at-the-University-of-Kansas-March-18-1968.aspx>

⁹ Cfr. R. Costanza, M. Haart, S. Posner, J. Talberth, “Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress”, The Pardee Papers, No.4, Gennaio 2009, Boston University.

¹⁰ Commissione Europea. “Politica regionale. La principale politica di investimento dell'Unione europea.”, visitato il 10 luglio 2016. http://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/investment-policy/

¹¹ Sulla base del prodotto Pil pro capite le regioni si distinguono in più sviluppate, in transizione o meno sviluppate. Sulla base di tale distinzione, i fondi possono finanziare un progetto nella misura del 50-85% del totale. La restante parte può essere coperta da fonti di finanziamento pubbliche (nazionali o regionali). Si veda Parlamento Europeo, “La politica regionale e di coesione”, visitato l'8 luglio 2016.

momento in cui il Pil pro-capite aumenta, superando la soglia del 75% della media UE le regioni passano nella categoria “in transizione” e, conseguentemente, vedono i fondi diminuire. Una ratio simile guida la gestione del Fondo di coesione, destinato solo alle regioni con Pil pro capite inferiore al 90% della media UE¹². Nonostante i singoli progetti vengano valutati in modo rigoroso ed appropriato rispetto alla materia, il successo complessivo della politica di coesione viene spesso determinato considerando il numero di regioni il cui Pil pro capite è aumentato, nonostante gli obiettivi di tale politica vadano oltre la crescita economica e nonostante l'aumento del Pil non coincida necessariamente con un effettivo miglioramento della qualità della vita nelle regioni. Infine, nel dibattito sull'attuale contesto di recessione economica, è facile notare come il rilancio della crescita costituisca la preoccupazione principale e come la crescita del Pil sia un indicatore fondamentale per valutare l'efficacia dei piani di ripresa dell'Unione europea e dei governi nazionali¹³. Appare dunque chiaro come, accanto ad un dibattito accademico e politico che si interroga sull'opportunità di tale continuo riferimento al Pil e alla crescita economica in sé come panacea dei mali economico-sociali, le decisioni contingenti e la prassi politica mantengano il Pil come fulcro del sistema.

1.1 I limiti del Pil quale misura del progresso economico-sociale

Appare ormai chiaro che le dinamiche economiche sono profondamente interconnesse con altri aspetti della vita collettiva, in primis quello sociale ed ambientale, che concorrono a determinare la qualità della vita e il progresso delle società. Fenomeni non monetizzabili ed importanti informazioni integrative sul benessere della società non vengono colti dal Pil e dalla contabilità nazionale. Pur essendo noti da tempo, tali limiti sono stati violentemente palesati dai cambiamenti portati dalla globalizzazione, dalla crisi del 2008 e dai disastrosi effetti dell'attività economica sull'ecosistema, macro-fenomeni che hanno scosso le strutture profonde dell'attuale sistema economico ed hanno portato

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.2.html

¹² *Ibidem*

¹³ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo “Non solo Pil Misurare il progresso in un mondo in cambiamento”, COM(2009) 433, 20 Agosto 2009, visitato il 20 Giugno 2016. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0433&from=EN>

riflessioni più sistematiche sull'importanza degli indicatori nel condizionare le nostre decisioni.

Nell'ultimo decennio la comunità accademica, le organizzazioni internazionali, alcuni governi nazionali e molti organismi sovranazionali hanno mostrato una crescente attenzione verso il tema di una misurazione del progresso delle società che vada oltre il Pil, integrandovi dimensioni prima passate in secondo piano. Ciò ha portato ad analisi critiche del Pil e ad una serie di sperimentazioni a livello nazionale, sovra e sub nazionale per giungere a misure di benessere più ampie e multidimensionali. Il Pil fornisce, infatti, un pacchetto di informazioni indiscutibilmente utile ma, probabilmente in quanto esso è un indicatore sintetico, intrinsecamente parziale. Non si tratta, dunque, di discutere la bontà dell'indicatore in sé ma il suo uso massivo e incondizionato e l'attribuzione ad esso di una presunta neutralità ed oggettività. Il Pil misura l'attività di mercato, che è un fenomeno ben diverso dal benessere sociale, e in quanto tale dovrebbe essere riportato nel suo alveo naturale di misura dell'attività economica e non del benessere. Più in generale, si potrebbe ipotizzare che difficilmente un unico indicatore possa cogliere la complessità delle nostre società e che, per quanto pratica ed allettante, l'idea di una *reductio ad unum* di fenomeni complessi e sfaccettati sia da accantonare perché intrinsecamente fuorviante.

La “Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale”, nota anche come Commissione Stiglitz- Sen- Fitoussi e autrice dell'omonimo Rapporto ha svolto un ruolo fondamentale nella sistematizzazione dei limiti del Pil nel fornire un ritratto onnicomprensivo dello stato di salute di un paese¹⁴. Formatasi nel 2008 per volere dell'allora Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy, sull'onda della conferenza “Beyond GDP” organizzata nel 2007 dall'UE, il Club di Roma, l'OCSE e il WWF, la Commissione ha lavorato per circa un anno, avvalendosi del contributo di statistici ed economisti internazionali di riconosciuta expertise. Il Rapporto che ne è risultato è divenuto pietra miliare del movimento internazionale per il superamento del Pil e ne rappresenta uno dei momenti più significativi ed innovativi.

I limiti del Pil quale misura del progresso economico-sociale sono molteplici e principalmente legati a due filoni. Innanzitutto, il Pil è nato per misurare la produzione

¹⁴ Si veda J.E. Stiglitz, A. Sen, J. Fitoussi, “*La misura sbagliata delle nostre vite. Rapporto della Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale*”, Rizzoli, 2010.

di mercato e lo fa attraverso i prezzi. Ciò pone il problema di come includere tutti quei beni e servizi che non hanno un prezzo ma hanno un valore generalmente riconosciuto dalla società. La seconda macro-lacuna del Pil è che esso misura il dato dell'attività produttiva in maniera quantitativa e la ricchezza in termini medi, senza includere la dimensione qualitativa della ricchezza e la sua distribuzione, che pure rivestono una notevole importanza nell'ottica del *policy-making* e della valutazione del progresso. Includere la dimensione qualitativa della ricchezza vuol dire tenere conto del fine per cui si produce ricchezza e, di conseguenza, si incrementa il Pil e definire quali di tali aumenti si vuole considerare come positivi.

Per quanto riguarda il primo elemento, classici esempi di attività non conteggiate nel Pil perché non monetizzate sono alcuni servizi forniti dallo Stato¹⁵ e le prestazioni svolte a titolo gratuito all'interno delle collettività e dei nuclei familiari, quali il volontariato, il baratto, realtà come la Banca del Tempo, il lavoro domestico e, più in generale, tutte quelle attività di cura degli infanti, degli anziani e di chiunque non sia in grado di provvedere autonomamente a se stesso svolte nelle mura domestiche e non remunerate. Pur non incrementando la produzione, tali attività portano un valore aggiunto alla società ed impattano il benessere individuale e collettivo. Inoltre, tali attività, divenute oggetto di studio dell'economia relazionale, rivestono un peso variabile nei diversi assetti sociali e rendono fuorviante l'uso del Pil quale strumento di comparazione del benessere tra Stati o regioni. Un altro caso tipico di tale fattispecie riguarda l'ecosistema e tutto quell'insieme di servizi indispensabili e difficilmente sostituibili che esso produce, dalla produzione di ossigeno all'impollinazione, che non solo migliorano il benessere ma sono necessari alla vita e la cui sostituzione sarebbe difficoltosa ed estremamente costosa. Essi non rientrano nel conteggio del Pil, né vi rientra il depauperamento delle risorse naturali. In breve, il Pil misura solo le transazioni monetarie legate alla vendita di beni e servizi e riporta dunque un quadro parziale del contesto in cui si svolge l'attività umana, che non può, invece, prescindere dalla sfera sociale e da quella ambientale.

L'altra lacuna riguarda l'incapacità del Pil di discernere le attività economiche secondo criteri qualitativi. Qualsiasi aumento nella produzione e nel consumo di beni e

¹⁵ *Ibidem*

servizi impatta positivamente l'indicatore ed anche le spese per fronteggiare, ad esempio, catastrofi naturali, epidemie, o sprechi e inefficienze energetiche lo incrementano, nonostante esse siano poco desiderabili e diminuiscano il benessere e la qualità della vita. Politiche di efficientamento energetico di successo andrebbero, paradossalmente, ad incidere negativamente sul Pil nonostante la loro desiderabilità sia pressoché unanime. Il Pil non è, inoltre, in grado di misurare i cosiddetti prezzi ombra o esternalità delle attività produttive, il depauperamento delle risorse naturali ed i danni ambientali in primis, dunque non fornisce indicazioni sui *trade off* che la crescita economica pone a *policy-makers* e cittadini e distorce la capacità di valutazione e di scelta. Va infine menzionata l'insensibilità del Pil ai cambiamenti qualitativi dei prodotti e dei servizi. Contabilizzare le innovazioni di prodotto è un compito tanto arduo quanto necessario, tanto più in un'epoca in cui i cambiamenti tecnologici sono rapidissimi e le tecnologie fanno sempre più parte della vita quotidiana e del paniere di beni utilizzato per calcolare l'inflazione, in quanto sottostimarli equivale a sovrastimare l'inflazione ed il reddito reale e viceversa. Inoltre, le economie moderne sono sempre più economie dei servizi e per essi il dato fondamentale di miglioramento dell'output riguarda la qualità più che la quantità¹⁶.

Il Pil non include, altresì, informazioni sulla distribuzione della ricchezza all'interno delle società. Il Pil pro capite rappresenta una media e, così come tutti gli indicatori medi, non dà indicazioni circa la distribuzione della ricchezza tra persone o nuclei familiari. Si dice, dunque, di quanto aumenta o diminuisce la ricchezza ma non chi ne beneficia. Il dato relativo alla distribuzione è utile non solo se si vuole considerare l'equità sociale come parte del benessere ed obiettivo delle politiche ma anche perché dati sul benessere economico di specifiche fasce di popolazione, ad esempio il decile più basso, sono utili al disegno di politiche mirate. Da tali premesse deriva la raccomandazione della Commissione Stiglitz di considerare i valori mediani, per avere un'idea della ricchezza, del reddito e del consumo dei cittadini e dell'andamento delle disuguaglianze¹⁷.

Inoltre, la misura della produzione non sempre fornisce un dato rappresentativo della ricchezza, che è meglio misurata dal reddito e dai consumi. La Commissione Stiglitz invita, a tal proposito, a considerare anche tali variabili ed a farlo mettendo al centro la

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ *Ibidem*

prospettiva delle famiglie, ponendo redditi, consumi e ricchezza (nel senso di riserve di capitale fisico, naturale, umano e sociale) dei nuclei familiari al centro delle valutazioni sul benessere economico ed includendo in esse anche i servizi *in kind* erogati dallo stato¹⁸. Tale considerazione, unitamente alla mancanza del dato distributivo nella misurazione del Pil pro capite, palesa una delle principali inadeguatezze del Pil quale strumento per misurare e comparare il benessere delle popolazioni.

Tale panoramica, che non pretende di essere esaustiva, suggerisce come il Pil sia inadatto a misurare il benessere e ad orientare i processi di *policy-making*, soprattutto in economie basate sui servizi in cui la dimensione qualitativa della crescita meriterebbe più spazio di quella quantitativa. La non perfetta coincidenza di Pil e benessere è ben esemplificata dal celebre paradosso di Easterlin che dimostra, con un'analisi *cross-section* di reddito e felicità percepita, come al crescere del reddito la felicità degli individui cresca fino ad un certo punto per poi stabilizzarsi in un effetto plateau. Il medesimo trend emerge analizzando il Pil pro capite di vari paesi ed il livello di soddisfazione rispetto alla vita, come è stato fatto dalla società Gallup nel 2006 su un campione di 132 paesi, utilizzando dati relativi al 2003. La soddisfazione risulta più alta nei paesi con Pil maggiore fino ad un certo valore, oltre il quale l'effetto si perde e, come si può notare dalla Fig.1 paesi con Pil simili presentano livelli di soddisfazione molto diversi e viceversa¹⁹. Ad esempio, Hong Kong, pur avendo un Pil pro capite vicino a quello danese, presenta livelli di soddisfazione sensibilmente inferiori, mentre gli abitanti del Costa Rica dichiarano livelli di soddisfazione molto simili a quelli degli statunitensi e degli emiratini, paesi con Pil pro capite molto più elevato.

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ B. Cheli, "Il "Paradosso della felicità": quando e perché la crescita economica non giova al benessere", *Statistica & Società*, N. 2, Anno 2, visitato il 30 luglio 2016. http://new.sis-statistica.org/wp-content/uploads/2013/12/s__s_n_2.2_2013-6-9.pdf

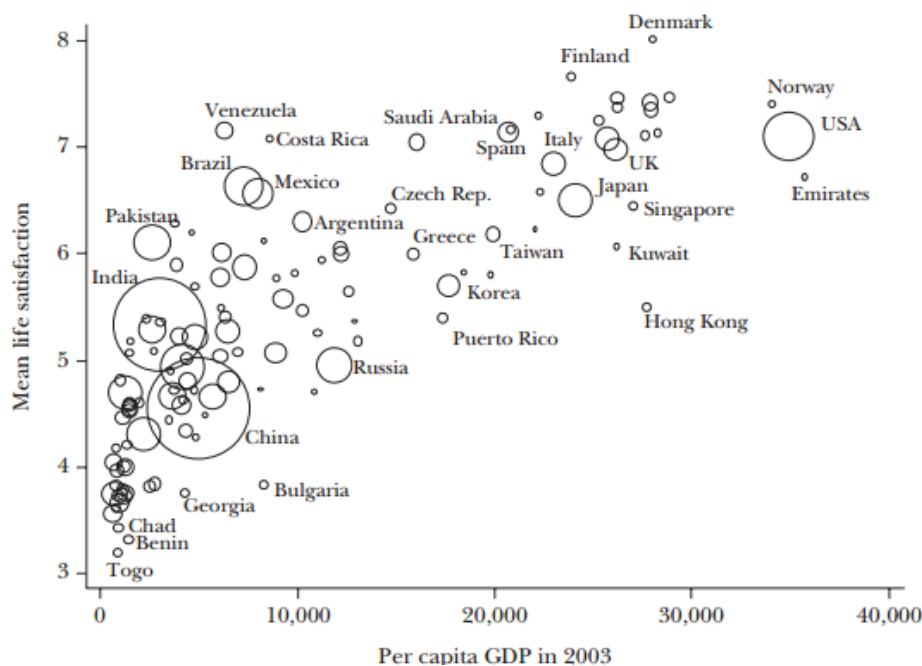


Fig.1: Soddisfazione della vita in generale e Pil pro capite in vari paesi nel 2003. Fonte: Penn World Tables 6.2²⁰

Il paradosso della felicità di Easterlin e le sue applicazioni sembrano suggerire un assunto di facile intuizione: la ricchezza, e per estensione il Pil, dà un importante contributo al benessere ma è ben lungi dal coincidere con esso e tale distinzione va rimarcata per valorizzare il benessere nelle scelte politiche. L'uso improprio che si è fatto del Pil nell'ultimo cinquantennio suggerisce la presenza di un paradigma economico sottostante basato su un aspetto meramente quantitativo, una filosofia del “Purché si muova”, della crescita economica purché sia, con scarsa attenzione alla dimensione qualitativa, cui oggi risponde un movimento internazionale che ha l'obiettivo di andare oltre il Pil riportando al centro un concetto di progresso multidimensionale e valorizzando altre componenti del benessere oltre quella economica.

1.2 Approcci alla misurazione del benessere

La misurazione del benessere è stata oggetto di un vivace dibattito, particolarmente nell'ultimo quindicennio, ed essa pone due principali snodi problematici. Innanzitutto, gli studiosi si sono chiesti sovente se e come sia effettivamente possibile misurare il benessere. Per rispondere a tale domanda è necessario operare un distinguo,

²⁰ Citato da A.Deaton, “Income, Health, and Well-Being around the World: Evidence from the Gallup World Poll”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 22, Numero 2, Primavera 2008, 53–72

ormai molto diffuso nella letteratura²¹, tra benessere soggettivo, ossia la percezione che i cittadini hanno della qualità della loro vita, che può essere rilevato attraverso strumenti quali sondaggi ed interviste, e benessere oggettivo, che considera invece le condizioni reali in cui le persone vivono, assumendo che vi siano delle condizioni generalmente desiderabili, quali salute, istruzione e prosperità economica, misurabili con indicatori settoriali. In entrambi i casi, i domini e gli indicatori sono innumerevoli, dunque si impone una scelta, inevitabilmente valoriale, sulla definizione e composizione del benessere. Per misurare il benessere complessivo di un'unità sociale appare necessaria una base teorica largamente condivisa che stabilisca quali parametri inserire in tale concetto, per ottenere la quale nella maggior parte dei casi che verranno descritti in seguito sono state condotte ampie consultazioni pubbliche, con cittadini, società civile e stakeholders. È inoltre importante notare come, per quanto quello di benessere sia un concetto relativo, da un'analisi comparata dei diversi tentativi di misurazione del benessere emerga un nucleo duro di dimensioni ricorrenti, che sembrano essere desiderabili ed immediatamente legate al benessere in contesti molto diversi tra loro. Tali dimensioni rimandano in parte alle otto dimensioni individuate dalla Commissione Stiglitz Sen Fitoussi²², dimostrando quanto il suo lavoro sia stato influente sul dibattito e le iniziative concrete in materia. Bisogna infine tenere a mente che alla radice del dibattito sulla misurabilità del benessere vi è una questione più profonda, che riguarda l'ontologia del benessere e la sua definizione e che varia a seconda dei contesti, dei luoghi e delle epoche. Varia, in primis, la concettualizzazione del progresso, come qualità della vita, benessere o soddisfazione per la vita. Varia altresì la scelta sulle dimensioni da includere e varia il modo in cui tali dimensioni sono definite, misurate e combinate, vale a dire il peso che viene assegnato ad esse²³. Nel presente elaborato i termini benessere e progresso verranno usati in maniera pressoché interscambiabile dal punto di vista

²¹ Si veda, ad esempio, A.C. Michalos, *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*, Springer, 2014.

²² Le otto dimensioni sono: Standard di vita materiale, Salute, Istruzione, Attività personali compreso il lavoro, Governance e peso politico, Rapporti sociali, Ambiente (presente e futuro), Sicurezza economica e fisica. Cfr. J.E. Stiglitz, A. Sen, J. Fitoussi, "La misura sbagliata delle nostre vite. Rapporto della Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale", Rizzoli, 2010, p.18.

²³ Per una trattazione più dettagliata dei quadri di riferimento entro cui analizzare il benessere o il progresso delle società si rimanda a: J. Hall, E. Giovannini, A. Morrone, G. Ranuzzi, "A framework to measure the progress of societies", OECD Statistics Working Paper, No.34 STD/DOC(2010)5.

sostanziale. Verrà tuttavia adottata la distinzione proposta dall'OCSE²⁴ secondo cui il termine benessere farà riferimento ad una situazione statica, individuando la somma tra benessere umano e condizioni ambientali in un preciso momento temporale, mentre progresso indicherà una variazione, un miglioramento nello stato di benessere. Va sottolineato, inoltre, che i concetti di benessere e progresso condividono la multidimensionalità come caratteristica qualificante, elemento ampiamente analizzato in letteratura²⁵.

Il secondo nodo problematico ha carattere più tecnico-statistico e riguarda la scelta della tipologia di indicatore più adatta allo scopo della misurazione del benessere. La scelta che si impone è, generalmente, tra un indice composito che combini misure riguardanti società, economia e ambiente ed una batteria di indicatori. La prima opzione, prediletta da Canada, Bhutan e dalle Nazioni Unite con lo HDI, offre gli indubbi vantaggi della sinteticità e dell'immediatezza, nella comunicazione e nell'effettuazione di confronti, dando a tali indici gli stessi pregi che rendono così pratico il Pil. Le sfide principali per tale tipologia di indicatore sono, tuttavia, la difficoltà dell'aggregare in maniera efficace dimensioni e misure così diverse tra loro e difficilmente confrontabili e la determinazione delle modalità di tale aggregazione, in particolare il peso da attribuire a ciascuna dimensione. Essa appare una scelta fortemente valoriale e politica, tanto che, nei casi di Canada e Bhutan, si è optato per l'attribuzione del medesimo peso a ciascuna dimensione. La scelta di una batteria di indicatori, adottata in buona parte degli esempi presentati in questo capitolo, elimina il problema della *reductio ad unum* di fenomeni multidimensionali, mantenendo separate le varie misure. Se da un lato perde il vantaggio della semplicità comunicativa, il cd. *dashboard approach* permette, dall'altro, di avere un ventaglio dei domini rilevanti e delle eventuali carenze e punti di forza, permettendo di calibrare le scelte di *policy* caso per caso.

1.2.1 Le prime sperimentazioni e le iniziative OCSE

La nozione di benessere nell'ultimo cinquantennio è dunque stata fortemente associata al Pil, nonostante la letteratura sui suoi limiti e la sua inadeguatezza. Nel corso del Novecento vi sono state, da più parti e a vari livelli, sperimentazioni ed iniziative per

²⁴ *Ibidem*

²⁵ Si pensi, ad esempio, ai lavori di Rawls, Sen e Nussbaum.

costruire indicatori complementari o alternativi, che tuttavia hanno avuto ampia diffusione e una certa attenzione dai media solo a partire dagli anni '90 ed un vero e proprio exploit solo a metà anni 2000 su impulso delle iniziative dell'OCSE.

Le Nazioni Unite ed il Bhutan sono tra i più noti antesignani in ambito di ricerche sulle misure alternative di benessere. Il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite ha lanciato nel 1990 lo Human Development Report e, a partire dal 1993, l'Indice di Sviluppo Umano (Human Development Index, HDI), ideato da Mahbud ul Haq con il contributo di Amartya Sen. Lo HDI è stato creato “per enfatizzare che non la sola crescita economica ma le persone e le loro capacità devono diventare il criterio ultimo per valutare lo sviluppo di una nazione”²⁶. L'indicatore si compone della media geometrica di tre elementi: il Reddito nazionale lordo, quale misura di un “decent standard of living”, l'aspettativa di vita, quale misura dello stato di salute del paese, e un indice di alfabetizzazione calcolato combinando gli anni medi e gli anni previsti di istruzione²⁷. Esso venne disegnato per consentire, tra l'altro, di comparare le scelte di *policy* di paesi con stesso Pil o Reddito Nazionale Lordo ma diversi livelli di sviluppo umano, individuare le ragioni di tali divari e “stimolare il dibattito sulle priorità dei governi nell'elaborazione delle *policies*”²⁸.

In Bhutan già negli anni '70 il sovrano Jigme Singye Wangchuck dichiarò che il Pil, quale paradigma di sviluppo, non teneva conto dell'obiettivo ultimo di ogni essere umano: la felicità²⁹. Nacque così il concetto di FIL (Felicità Interna Lorda), che dagli anni '90 in poi da approccio filosofico-politico allo sviluppo divenne sempre più uno strumento per disegnare ed orientare le scelte di *policy*³⁰. La FIL viene misurata tenendo conto di quattro pilastri (Buona *governance*, Sviluppo socio-economico sostenibile, Conservazione e promozione della cultura, Conservazione dell'ecosistema) e nove domini ad essi correlati (Standard di vita, Educazione, Salute, Ambiente, Vitalità delle

²⁶ “[...]to emphasize that people and their capabilities should be the ultimate criteria for assessing the development of a country, not economic growth alone.” UNDP, “Human Development Index”, visitato il 21 luglio 2016. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>

²⁷ UNDP, “Human Development Report 2015. Technical Notes”, visitato il 21 luglio 2016. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2015_technical_notes.pdf

²⁸ UNDP, “Human Development Report 2015. What does the Human Development Index tell us?”, visitato il 21 luglio 2016. <http://hdr.undp.org/en/content/what-does-human-development-index-tell-us>

²⁹ GNH Centre Bhutan, “The Story of GNH”, visitato il 21 luglio 2016.

<http://www.gnhcentrebhutan.org/what-is-gnh/the-story-of-gnh/>

³⁰ *Ibidem*

comunità, Uso del tempo, Benessere psicologico, Buona *governance*, Promozione e resilienza culturale), da cui derivano 72 indicatori, 38 indici e 151 variabili che vengono combinate attraverso il metodo Alkire-Foster³¹ in un unico indice che analizza la felicità dei bhutanesi. Sin da queste prime esperienze emergono due importanti tendenze: da un lato, la necessità di integrare la crescita economica con altre dimensioni e, dall'altro, il forte legame degli indicatori con le scelte di *policy*. “Quello che si misura influenza quello che si fa” è uno degli assunti cruciali del celebre Rapporto Stiglitz³² e questa tendenza emerge spontaneamente negli esempi succitati, enfatizzando come le scelte di *policy* siano figlie dei paradigmi di sviluppo e degli obiettivi sociali che si scelgono. Tra le prime sperimentazioni rilevano, infine, l'ISEW (Index of Sustainable Economic Welfare) e il GPI (Genuine Progress Indicator). Il primo viene elaborato da Daly e Cobb nel 1989, nell'ambito del dibattito sullo sviluppo sostenibile e sulla base della *Threshold hypothesis* di Max Neef³³, secondo cui oltre una certa soglia i costi marginali della crescita economica superano i benefici. L'ISEW mantiene delle similitudini con la struttura logica del Pil, apportandovi delle correzioni. Esso può essere definito, infatti, come la somma di consumo privato, spesa pubblica non difensiva, investimenti e servizi da lavoro nazionale, cui vanno sottratti la spesa privata per scopi difensivi, il costo del degrado ambientale ed il depauperamento delle risorse naturali³⁴. Il GPI adotta una logica simile, usando i dati che concorrono al calcolo del Pil e “filtrandoli” dal punto di vista qualitativo, distinguendo tra crescita che aumenta il capitale naturale e sociale e crescita che lo depauperava, e dunque sottraendo al valore complessivo dei beni e servizi finali i costi del crimine, del degrado ambientale, della perdita di tempo libero e delle disuguaglianze ed aggiungendovi i benefici del lavoro domestico, del volontariato e dei servizi pubblici³⁵.

Rivoluzione copernicana nel percorso di superamento del Pil sono, tuttavia, le iniziative portate avanti dall'OCSE con il chiaro obiettivo di fornire a cittadini e decisori

³¹ Centre for Bhutan Studies, “Gross National Happiness Index Explained in Detail”, visitato il 21 luglio 2016. http://www.grossnationalhappiness.com/docs/GNH/PDFs/Sabina_Alkire_method.pdf

³² Cfr. J.E. Stiglitz, A. Sen, J. Fitoussi, “La misura sbagliata delle nostre vite. Rapporto della Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale”, Rizzoli, 2010.

³³ M. Max-Neef, “Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis” *Ecological Economics*, 15 (1995), 115-118. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.321.4576&rep=rep1&type=pdf>

³⁴ Wikiprogress, “Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW)”, visitato il 22 luglio 2016. <http://wikiprogress.org/articles/economy/index-of-sustainable-economic-welfare-isew/>

³⁵ J. Talberth, C. Cobb, and N. Slattery, “The Genuine Progress Indicator 2006 A Tool for Sustainable Development”, *Redefining Progress*, February 2007 <http://rprogress.org/publications/2007/GPI%202006.pdf>

politici informazioni migliori sul benessere e il progresso della società. Risale al 2004 il primo Forum Mondiale su “Statistica, Conoscenza e Politica” tenutosi a Palermo con l'intento di portare la ricerca di buoni indicatori a livello mondiale e di studiare lo sviluppo e le implicazioni dell'informazione e degli indicatori statistici sul *decision-making*³⁶. Elemento fondamentale e dirompente che informa tale incontro è l'idea che la statistica vada oltre la semplice produzione di cifre e impatti la vita quotidiana delle persone. Per questo, in un'epoca ricca di dati, è necessario fornire statistiche “di qualità” che sappiano cogliere e rappresentare la qualità della vita e guidare le scelte politiche di conseguenza³⁷. Sin dal 2004 vengono dunque poste le basi per un'evoluzione dei sistemi statistici e della contabilità nazionale, con l'idea di includervi gli aspetti sociali ed ambientali e di influenzare non solo la produzione statistica ma, in ultima istanza, la produzione di politiche pubbliche. Il Forum nasce, infatti, come un'iniziativa “*policy-oriented*” più che come un incontro di natura tecnica ed aprirà la strada a fruttifere collaborazioni e confronti tra paesi nella misura del progresso e nella ricerca di misure ampiamente condivise.

Ad esso farà seguito nel 2007 un secondo Forum Mondiale ad Istanbul, durante il quale la Commissione Europea, l'OCSE, l'Organizzazione della Conferenza Islamica, le Nazioni Unite, il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo e la Banca Mondiale, sottoscrivono la Dichiarazione di Istanbul, con cui si impegnano a promuovere misurazioni del progresso delle società in tutti i paesi e ad appoggiare le iniziative nazionali in tal senso. Nel documento è chiaro il riferimento al legame tra il rafforzamento dei processi democratici e la produzione e divulgazione di indicatori statistici economici, sociali ed ambientali, in quanto esse rafforzano la partecipazione e il controllo democratico ed aumentano la credibilità dei decisori pubblici, e le statistiche ufficiali vengono definite un “bene pubblico”³⁸. Viene sottolineato altresì come benessere e progresso siano concetti relativi, influenzati da una molteplicità di fattori culturali, economici e sociali e, dunque, che ogni paese debba avere la possibilità di pervenire ad un proprio concetto di benessere, pur stimolando il dibattito internazionale.

³⁶ OECD, “Statistics, Knowledge and Policy: OECD World Forum on Key Indicators”, visitato il 2 Agosto 2016. <https://www.oecd.org/site/worldforum06/36422528.pdf>

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ OECD, “La Dichiarazione di Istanbul”, visitato il 2 Agosto 2016. <https://www.oecd.org/site/worldforum06/40306640.pdf>

Infine, la Dichiarazione contiene un riferimento agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite, per raggiungere i quali è forte la necessità di investimenti per costruire un'adeguata capacità statistica nei paesi in via di sviluppo.

Tali incontri pilota hanno una buona risonanza a livello mondiale e le questioni relative ai nuovi paradigmi per misurare il progresso e alla loro sinergia con politiche pubbliche in grado di stimolare lo sviluppo delle società acquisiscono ulteriore slancio e visibilità alla luce della crisi economica. Stati, regioni ed organismi adottano vari progetti ed iniziative e durante il G20 di Pittsburgh del 2009 viene lanciato un “Framework for Strong, Sustainable, and Balanced Growth”, in cui si sostiene la necessità di incoraggiare la ricerca su nuove misurazioni che tengano conto della dimensione sociale ed ambientale dello sviluppo economico³⁹. In risposta a tale accoglienza positiva, l'OCSE tiene un terzo forum a Busan nello stesso anno e decide di lanciare una piattaforma web *open source* e indipendente per raccogliere le varie esperienze di misurazione del benessere. Wikiprogress, questo il nome dell'applicativo, permette a tutti di condividere materiale e a studiosi e cittadini di reperire informazioni e dati, contribuendo al dibattito internazionale e al progresso della ricerca. L'importante progetto continua e nel 2011 l'OCSE organizza, in occasione del suo cinquantesimo anniversario, il forum “Better Policies for Better Lives” e raccoglie i lavori sulla tematica del benessere in un'iniziativa per una migliore qualità della vita, l'OECD Better Life Initiative, portata avanti in forte sinergia con le raccomandazioni della “Commissione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale”, cd. Commissione Stiglitz, cui l'OCSE ha dato un contributo fondamentale⁴⁰.

Nell'ambito di tale iniziativa l'OCSE produce due pietre miliari della ricerca sul benessere: il Rapporto “How's Life? Measuring Wellbeing” e un indice per la misurazione della qualità della vita, il Better Life Index. Il rapporto viene pubblicato a cadenza biennale e presenta un'analisi delle condizioni materiali e della qualità della vita nei paesi OCSE e in alcune economie emergenti, con attenzione tanto ai trend generali, quali il

³⁹ U.S. Department of Treasury, “Leader's Statetement at the Pittsburgh Summit, 24-25 Settembre 2009”, visitato il 5 agosto 2016. https://www.treasury.gov/resource-center/international/g7-g20/Documents/pittsburgh_summit_leaders_statement_250909.pdf

⁴⁰ OECD, “Better Life Index Initiative Executive Summary”, 28 Aprile 2015, visitato il 5 agosto 2016. http://www.oecdbetterlifeindex.org/media/bli/documents/IT%20_%20New%20BLI%20exec%20summary%20IT%2028%2004%202015.pdf

diffuso aumento del benessere nell'ultimo quindicennio e il contemporaneo inasprimento delle disuguaglianze, quanto a particolari focus tematici⁴¹. Il Better Life Index è, invece, un indice composito che comprende undici dimensioni, misurate da uno o più indicatori specifici⁴² e suddivise in due categorie concettuali: la prima, “Condizioni di vita materiale”, comprende abitazione, reddito e lavoro, mentre la seconda, “Qualità della vita”, si compone delle voci relazioni sociali, istruzione, ambiente, *governance*, salute, soddisfazione personale, sicurezza ed equilibrio tra vita privata e lavoro. Il concetto di benessere che informa i Rapporti e il Better Life Index è ispirato all'approccio delle capacità di Amartya Sen, che propone un concetto di benessere multidimensionale e in grado di cogliere da un lato le condizioni di vita degli individui e dall'altro la loro capacità di scelta rispetto a tali condizioni, intesa come le possibilità date all'individuo dal contesto politico, sociale ed economico di raggiungere gli *outcomes* che definiscono il benessere. Il benessere dipende, dunque, dalla presenza di opportunità individuali e collettive, presenza determinata da fattori economici, culturali e sociali e che rappresenta il mezzo attraverso cui realizzare il benessere individuale e sociale. Tale visione completa il paradigma cosiddetto welfarista, che si concentra invece sui soli parametri che esprimono risultati in termini di benessere, tralasciando il processo mediante cui essi vengono raggiunti⁴³. Inoltre, il concetto di benessere proposto dall'OCSE coniuga il sistema umano e l'ecosistema, concepiti come due realtà che si influenzano reciprocamente e dalle cui interazioni e condizioni dipende il benessere complessivo di un paese⁴⁴. Vi è, infine, una forte attenzione alla dimensione intergenerazionale e intragenerazionale dei domini. Da una parte, dunque, si considerano gli aspetti distributivi e le disuguaglianze nelle componenti del benessere e dall'altro la loro sostenibilità e vulnerabilità⁴⁵. Altre caratteristiche salienti del Better Life Index sono l'interattività e la flessibilità. Le varie

⁴¹ A titolo esemplificativo, il rapporto del 2013 si è concentrato, accanto all'analisi generale, sulle differenze di genere nel benessere, sulla qualità del lavoro e gli effetti della crisi. Si veda: OECD iLibrary, “How's Life? 2013: Measuring Well-being”, visitato il 6 Agosto 2016. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/how-s-life-2013_9789264201392-en#page7

⁴² Nel caso vi sia di più di un indicatore si calcola la media degli indicatori con la stessa ponderazione.

⁴³ OECD iLibrary, “How's Life? 2013: Measuring Well-being”, visitato il 6 Agosto 2016. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/how-s-life-2013_9789264201392-en#page7

⁴⁴ Comitato CNEL - ISTAT sugli indicatori di progresso e benessere, “La misurazione del Benessere Equo e Sostenibile (BES)”, 25 giugno 2012.

⁴⁵ *Ibidem*

dimensioni, infatti, non hanno un peso predeterminato ma gli utenti possono stabilire a quali di esse dare più importanza, a seconda delle loro priorità, e poi avere un quadro delle performance dei paesi⁴⁶ in tali settori. In tal modo, ogni visitatore può creare un proprio indice del benessere, nel rispetto dell'idea che il benessere sia un concetto multidimensionale e variabile. Il Better Life Index permette, inoltre, di confrontare il proprio indice con quello di altri utenti e di avere una panoramica dei domini che vengono ritenuti prioritari sulla base di nazionalità, sesso, età ed altre variabili. Tali dati hanno un notevole potenziale in termini di ricerca scientifica ed aprono la possibilità di portare avanti interessanti studi sulle circostanze che influenzano la concezione del benessere. Dal 2011 più di 110 000 utenti da circa 180 paesi e territori hanno utilizzato il Better Life Index⁴⁷ e, da un'analisi di 90 000 risposte, è possibile notare come le priorità varino a seconda delle zone e delle culture. Ad esempio, i paesi dell'America Latina attribuiscono un ruolo fondamentale all'istruzione, i nordamericani danno più importanza all'equilibrio lavoro-tempo libero, gli europei a salute, comunità ed ambiente e nella zona asiatico-pacifica la sicurezza è una voce primaria⁴⁸.

Dopo il 2011, l'attività dell'OCSE è ulteriormente progredita. Sono state organizzate delle conferenze regionali in America Latina, Asia ed Europa che hanno permesso di individuare le esigenze regionali e di creare spazi di cooperazione con enti regionali e nazionali⁴⁹ e si sono tenuti il quarto e quinto Forum Mondiale su Statistica, Conoscenza e Politica. Il quarto incontro, dal titolo “Misurare il benessere per lo sviluppo ed il *policy-making*” si è tenuto nel 2012 a New Delhi. La scelta di un paese in rapidissima crescita come l'India è di chiara importanza e sottolinea l'esigenza di guidare ed indirizzare tale crescita, di definirla entro degli argini e secondo dei parametri qualitativi, tanto che il Ministro indiano per le Statistiche⁵⁰ Shri Srikant Kumar Jena ha dichiarato in apertura del Forum che “C'è una chiara richiesta per un'economia che

⁴⁶ I paesi analizzati sono i 34 membri dell'OCSE e Russia e Brasile in qualità di paesi partner.

⁴⁷ OECD Insights, “How's Your Life and What Matters Most to You? Going Beyond GDP”, 2 Giugno 2016, visitato il 7 agosto 2016. <http://oecdinsights.org/2016/06/02/how-your-life-beyond-gdp/>

⁴⁸ *Ibidem*

⁴⁹ OECD, “4th OECD World Forum on Statistics, Knowledge and Policy Measuring Well-Being for Development and Policy Making. Highlights and Conclusions”, visitato il 10 agosto 2016 <https://www.oecd.org/site/worldforumindia/OECD-World-Forum-2012-India-proceedings.pdf>

⁵⁰ Shri Srikant Kumar Jena ricopre, più precisamente, il ruolo di “Honourable Union Minister of State for Statistics and Programme Implementation and Chemical and Fertilizers, Government of India.”

combini crescita con equità e giustizia sociale e per un sistema politico che faccia in modo che le decisioni vadano a beneficio di tutti i cittadini”⁵¹. L'India ha condotto ricerche, raccolto dati e sviluppato indicatori su salute, educazione ed altri aspetti del benessere per meglio usare la mole di dati di cui dispone. Nella cornice indiana appare, inoltre, particolarmente interessante la definizione dei concetti di progresso e benessere per il *policy-making*, poiché in una società così eterogenea e sfaccettata trovare soluzioni univoche appare questione complessa e delicata.

Il quinto ed ultimo Forum dal titolo “Transforming policy, changing lives”⁵² ha avuto luogo a Guadalajara, Messico, nel 2015, ed ha fatto seguito alla collaborazione tra l'OCSE e l'INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) messicano per il progetto “Well-being in Mexican States”⁵³, al nuovo sistema INEGI di indicatori di benessere e all'iniziativa OCSE “How's Life in Latin America?”. L'incontro ha affrontato il tema dell'applicazione concreta della misurazione del benessere al disegno e all'implementazione delle politiche, mostrando esempi e cercando di definire buone pratiche. Viene sottolineato come, a distanza di undici anni dal primo forum, si sia raggiunto un consenso generale tra paesi sull'importanza di misurare il benessere e su come misurarlo e come sia ora necessario individuare e sperimentare applicazioni pratiche di tali misurazioni per individuare le più opportune ed efficaci ad indirizzare le scelte di policy. La sfida cruciale è dunque la messa in pratica delle ricerche sul benessere e la sua misurazione condotte negli ultimi dieci anni ed il Forum ha rappresentato un'occasione per concentrarsi sull'impatto delle politiche e delle istituzioni che utilizzano nuove misure del benessere, con l'obiettivo di legare tali esperienze ad un nuovo set universale di Sustainable Development Goals (SDGs)⁵⁴. L'OCSE ebbe un ruolo pivotale

⁵¹ There is a clear call for an economy that combines growth with equity and social justice and for a political system that makes decisions benefitting all citizens”. OECD, “4th OECD World Forum on Statistics, Knowledge and Policy Measuring Well-Being for Development and Policy Making. Highlights and Conclusions”, visitato il 10 agosto 2016. <https://www.oecd.org/site/worldforumindia/OECD-World-Forum-2012-India-proceedings.pdf>

⁵² OECD, “Transforming policy, changing lives. 5th OECD World Forums on Statistics, Knowledge and Policy”, visitato il 3 Agosto 2016. <http://www.oecd-5wf.mx/>

⁵³ OECD, “Measuring Well-being in Mexican States- Highlights”.<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Mexican-States-Highlights-English.pdf>; per la versione integrale si veda OECD iLibrary, “Measuring Well-being in Mexican States”

http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/measuring-well-being-in-mexican-states_9789264246072-en, visitati il 3 agosto 2016

⁵⁴ OECD, “Transforming policy, changing lives. 5th OECD World Forums on Statistics, Knowledge and Policy”, visitato il 3 Agosto 2016. <http://www.oecd-5wf.mx/>

nella definizione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite nel 1996 e, alla loro scadenza nel 2015, ha dato un altrettanto importante contributo all'adozione dell'agenda 2030 e degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, mettendo in primo piano l'impegno a promuovere politiche “migliori” e basate sull'evidenza per vite migliori. Impegno principale dell'OCSE nel post-2015 è, infatti, incentivare i Paesi membri e i Paesi in via di sviluppo ad assimilare l'approccio alle politiche, e allo sviluppo economico, basato sul concetto di benessere e qualità della vita e favorire la circolazione di *know-how* e buone pratiche nel rispetto delle peculiarità nazionali. Tale visione scaturisce anche dal riconoscimento dei cambiamenti in corso nella “geografia dello sviluppo economico”, il cui centro va spostandosi sempre più verso Cindia, e dell'accresciuta interdipendenza delle economie nazionali. L'OCSE propone un quadro di riferimento, fatto di obiettivi e strumenti, per lo sviluppo futuro che sia globale, olistico e misurabile: globale in ragione dell'accresciuta interdipendenza delle economie, olistico cioè in grado di includere il capitale naturale e sociale ed il benessere e di mantenere un focus sulla povertà e le disuguaglianze e misurabile, ovvero chiaro, definito e supportato dalle opportune conoscenze statistiche e dalla disponibilità ed adeguatezza dei dati⁵⁵. Fondamentale, in tale prospettiva, è il concetto di sostenibilità che informa tanto la componente del benessere quanto gli obiettivi di sviluppo.

Le iniziative dell'OCSE hanno giocato un ruolo cruciale ed hanno dato un forte impulso, sia a livello teorico, di paradigma e narrativa intorno al concetto di benessere, sia a livello più pratico, di dialogo, confronto e sperimentazioni concrete per la sua misurazione. Le iniziative dell'Unione Europea e di numerosi governi nazionali ed enti locali, hanno recepito tali istanze in maniera variegata ed innovativa, assimilando però il nocciolo duro concettuale proveniente dal dibattito accademico e sistematizzato dai lavori dell'OCSE. Tale impegno ha rappresentato una sfida ed un momento di crescita e cambiamento per l'OCSE, organizzazione orientata allo sviluppo economico e alla crescita più che al progresso sociale, al network building e allo sviluppo delle comunità, e lo ha reso il maggior fautore e il referente internazionale di un movimento globale per

⁵⁵ OECD, “Beyond the Millennium Development Goals: Towards an OECD contribution to the post-2015 agenda”, visitato il 10 Agosto 2016. <http://www.oecd.org/dac/POST-2015%20Overview%20Paper.pdf>

il cambiamento⁵⁶.

1.2.2 L'Unione Europea: dall'iniziativa “Oltre il Pil” alla Strategia Europa 2020

L'Unione Europea si è parimenti contraddistinta per il forte interesse verso il tema della misurazione del benessere e dell'analisi dei limiti del Pil, con il fine ultimo di creare indicatori più ampi ed esaustivi che completino il Pil e lo adattino alle sfide del nostro tempo. Prima, importante tappa del percorso europeo è la Conferenza “Oltre il Pil”, organizzata nel 2007 dalla Commissione in collaborazione con il Parlamento europeo, l'OCSE, il Club di Roma e il WWF, in apertura della quale l'allora Presidente della Commissione José Barroso ha dichiarato “è tempo di andare oltre il Pil”⁵⁷. Durante i lavori della Conferenza si è riflettuto sui limiti e la fallibilità del Pil, sull'importanza del capitale naturale e del capitale umano e sui concetti di ricchezza, benessere e progresso. Inoltre, si è fatto riferimento alla necessità di indici di misurazione del benessere e soprattutto alla necessità di una loro armonizzazione, citando alcuni esempi nazionali⁵⁸. La Conferenza evidenzia come vi sia un ampio consenso a livello europeo, da parte di responsabili politici e tecnici economici e sociali, sulla necessità di elaborare indicatori a complemento del Pil e di estendere i conti nazionali per includere fenomeni sociali ed ambientali, disporre di dati precisi sulle disuguaglianze e la distribuzione e di informazioni sociali ed ambientali in tempo reale per il *decision-making*. Successivamente, nell'agosto 2009 la Commissione pubblica un *paper* dal titolo “Non solo Pil. Misurare il

⁵⁶ “When this project started, many people thought it an unusual project for the OECD. It is, after all, an organisation of national governments, built around economic development and growth, not network building, community debate or social change. Yet in only five years it has been a huge success. It has touched and impressed people and organisations, small and large, all over the world. It has become the major international driver of the global movement for change. We need only recall its influence on the French government and the Stiglitz report, the European Union, the UNDP and the G20. And it has created a virtual global network.”, M. Salvaris, OECD 3rd World Forum Commitments and Conclusion Session. 30-10-09., visitato il 13 agosto 2016. <https://www.oecd.org/site/progresskorea/44063988.pdf>

⁵⁷ Barroso dichiarò "It is not enough for us to talk about freedom, climate change, health, security and the environment. We need widely accepted communication tools that show progress in these fields. And that progress can only be measured with suitable indicators. So it's time to go beyond the tools developed for the very different world of the 1930s. It's time to go beyond today's confusing surfeit of unorganised data. It's time to go beyond GDP." Commissione Europea, “Beyond GDP. Measuring progress, true wealth, and well-being. Key quotes”, visitato il 10 Agosto 2016 http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/key_quotes_en.html

⁵⁸ Commissione Europea, “Summary notes from the Beyond GDP conference. Highlights from the presentations and the discussion”, visitato il 13 Agosto 2016. http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/download/bgdp-summary-notes.pdf

progresso in un mondo in cambiamento”, in cui si individuano possibili misure da intraprendere nel breve e medio termine. La Commissione riconosce che gran parte delle decisioni e degli strumenti dell'Unione sono basati sul Pil, in primo luogo i piani di ripresa dalla crisi del 2008 dell'Unione e dei governi nazionali e che ciò offre solo un ritratto parziale del fenomeno. La crisi ha palesato i limiti e le criticità delle nostre società e la Commissione sostiene che essa possa essere interpretata nel suo significato etimologico di “*crisis*”⁵⁹, come scelta di cambiamento verso un'economia più sostenibile ed inclusiva. Il ruolo della crisi è, infatti, uno snodo cruciale ed estremamente ricco di spunti per riflettere ed agire, per indirizzare lo sviluppo e progredire sul terreno delle conquiste ambientali e sociali.

La Commissione propone cinque azioni chiave per misurare meglio il progresso, partendo dalla necessità di completare il Pil con indicatori ambientali e sociali. Per prima cosa, si auspica la messa a punto di un indicatore ambientale riassuntivo e chiaro, come il Pil o il tasso di disoccupazione, in grado di entrare nel dibattito pubblico. La Commissione sta lavorando ad un indice di pressione ambientale che misuri l'inquinamento e gli altri danni all'ambiente e sta valutando l'ideazione di un indicatore della qualità ambientale. Tali indicatori devono essere funzionali alla seconda azione proposta, che è la possibilità di avere informazioni attuali e veloci, quasi in tempo reale, su dati ambientali e sociali. Con le tecnologie odierne ciò è possibile a livello ambientale, come sostenuto dalla Commissione nella direttiva INSPIRE e con l'iniziativa GMES, con osservazioni in tempo reale quali l'“Ozone web”⁶⁰, iniziativa pilota per rilevare la concentrazione di ozono nel suolo, e con modelli statistici di previsione immediata. Dal punto di vista dei dati sociali la Commissione si propone di ottimizzare la conduzione e l'elaborazione dei sondaggi e la disponibilità e la circolazione dei dati da fonti amministrative, ugualmente realizzabili con le moderne tecnologie. La terza azione programmata dalla Commissione è la raccolta di informazioni su distribuzione e disuguaglianze che siano particolarmente attente alle fasce più basse della scala distributiva ed includano anche gli aspetti non monetari dell'esclusione sociale. Statistiche

⁵⁹ “*crīsi* (ant. *crīse*) s. f. [dal lat. *crisis*, gr. *κρίσις* «scelta, decisione, fase decisiva di una malattia», der. di *κρίνω* «distinguere, giudicare»], [www.Treccani.it](http://www.treccani.it), *Vocabolario Online*, visitato il 2 agosto 2016. <http://www.treccani.it/vocabolario/crisi/>

⁶⁰ European Environment Agency, “Ozoneweb - near real-time ozone conditions across Europe”, visitato il 13 Agosto 2016. <http://www.eea.europa.eu/themes/air/links/data-sources/ozoneweb-ozone-conditions-across-europe>

quali l'EU-SILC⁶¹ rendono tali dati disponibili e bisognerebbe arricchire tale mole di informazioni ed utilizzarla sistematicamente nel disegno delle politiche. Nel report vi è, inoltre, un riferimento al legame tra povertà e degrado ambientale ed una riflessione su come, nonostante l'inquinamento impatti su tutta la società, le classi sociali più basse paghino il prezzo più alto in termini di qualità ambientale e, in molti paesi, di qualità dell'alimentazione. Tale riferimento ricorda il movimento dell'*Environmental Justice*⁶², nato negli USA e ad oggi molto diffuso tanto negli Stati Uniti quanto in Canada, secondo cui i rischi ambientali delle società industriali vengono sopportati tendenzialmente in misura maggiore dai gruppi sociali svantaggiati, solitamente classi meno abbienti o minoranze. Rendere l'aspetto ecologico dell'esclusione sociale, in qualità di componente non monetaria di essa, parte delle politiche di inclusione potrebbe rappresentare una proficua applicazione della citata terza azione della Commissione e creare interessanti sinergie tra la tutela ambientale e l'inclusione sociale.

L'attenzione alla dimensione ambientale è molto forte e si ritrova anche nell'azione successiva: la proposta di una tabella europea per la valutazione dello sviluppo sostenibile che integri con altre dimensioni, quali produzione e consumo sostenibile, i dati già presenti nelle relazioni biennali della Commissione sul monitoraggio degli indicatori di sviluppo sostenibile elaborati nel 2007⁶³. Infine, la Commissione suggerisce di estendere i conti nazionali per includere sistematicamente dati sociali ed ambientali, in modo da identificare in maniera chiara sinergie e *trade-off* tra i vari aspetti nel disegno delle politiche. La ricerca sulla predisposizione di conti ambientali viene portata avanti già da molti anni, la prima strategia sulla cd. Contabilità verde della Commissione risale al 1994 ed è stata recepita da diversi Stati membri che hanno elaborato conti relativi da un lato alle emissioni nell'atmosfera e al consumo dei materiali e dall'altro alle spese sostenute per la tutela ambientale. L'obiettivo resta, comunque, di inserire più dimensioni in tali conti, ad esempio una valutazione del capitale naturale e del danno provocato ed

⁶¹ Il progetto EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions, Regolamento del Parlamento europeo, n. 1177/2003) include statistiche sul reddito e le condizioni di vita in Europa e tali dati sono usati, tra gli altri, nei rapporti periodici dell'Unione Europea sulla situazione sociale e sulla diffusione della povertà nei paesi membri.

⁶² Per un'analisi sintetica ma completa dell'Environmental Justice Movement si veda: J. Dryzek, *The Politics of Earth*, 2nd edition, 2005, Oxford University Press.

⁶³ Eurostat Statistical Book, "Measuring progress towards a more sustainable Europe. 2007 monitoring report, visitato il 17 agosto 2016. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5619864/KS-77-07-115-EN.PDF/06ee41ca-2717-46ee-bee5-07e6bf6c26a2>

evitato, e di creare un sistema omogeneo ed esteso a tutti i membri dell'Unione.

La Commissione ha dunque espresso il suo impegno, in termini di ricerca e comunicazione, a “fornire indicatori che servano per quello che i cittadini vogliono realmente” e a valutare le politiche nazionali e comunitarie in base ad essi. Una presa di posizione chiara e significativa, che ha corroborato gli sforzi compiuti dall'OCSE e ha stimolato il fiorire di ricerche e sperimentazioni negli Stati membri e non solo. La *roadmap* della Commissione è stata recepita dalla Conferenza dei presidenti e direttori generali degli Istituti nazionali di statistica europei con il Memorandum di Sofia⁶⁴ del 2010 e la costituzione in seno al Sistema statistico europeo di uno *Sponsorship Group* per “Misurare il progresso, il benessere e lo sviluppo sostenibile” con il compito di coordinare gli Istituti nazionali di statistica ed attuare le raccomandazioni del Rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi e gli obiettivi della strategia Europa 2020, il cui report finale⁶⁵ contenente un set di cinquanta azioni per armonizzare ed orientare i sistemi statistici è stato adottato nel 2011 dall'ESS⁶⁶.

In tale quadro un ruolo fondamentale è giocato da Europa 2020, la strategia decennale per la crescita lanciata dall'UE nel 2010. La *mission* di Europa 2020 è guidare l'Unione verso una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, dunque basata sull'innovazione e la ricerca, l'inclusione sociale e la sostenibilità ambientale. La strategia ha cinque obiettivi chiave da raggiungere nel 2020: occupazione, in particolare tasso di occupazione del 75% nella fascia di età 20-64 anni, 3% del Pil dell'Unione investito in Ricerca & Sviluppo, incremento della sostenibilità energetica, in particolare riduzione di almeno il 20% delle emissioni di gas ad effetto serra rispetto al 1990, 20% dell'energia proveniente da fonti rinnovabili ed incremento del 20% dell'efficienza energetica, miglioramento del livello d'istruzione riducendo il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portando almeno al 40% la percentuale dei cittadini tra i trenta e i trentaquattro anni che

⁶⁴ Commissione Europea, “Sofia Memorandum Measuring progress, well-being and sustainable development”, visitato il 16 Agosto 2016.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118126/Sofia+memorandum+final/989e8c0a-c762-47a5-b60a-0cbce8cbbc21>

⁶⁵ Eurostat, “Sponsorship Group on Measuring Progress, Well-being and Sustainable Development. Final Report adopted by the European Statistical System Committee”, visitato il 16 Agosto 2016.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/7330775/7339383/SpG-Final-report-Progress-wellbeing-and-sustainable-devel/428899a4-9b8d-450c-a511-ae7ae35587cb>

⁶⁶ European Statistical System “Measuring Progress”, visitato il 16 agosto 2016.

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/ess/about-us/measuring-progress>

completano il terzo grado di istruzione e, infine, riduzione di almeno venti milioni del numero di persone a rischio povertà ed esclusione sociale. Vi sono poi sette iniziative faro, facenti capo agli obiettivi di crescita. Per realizzare l'obiettivo crescita intelligente l'UE propone "Agenda digitale europea", "Unione dell'innovazione" e "Youth on the move", per la crescita sostenibile le iniziative "Un Europa efficiente sotto il profilo delle risorse" e "Una politica industriale per l'era della globalizzazione" e per la voce crescita solidale "Agenda per nuove competenze e nuovi lavori" e "Piattaforma europea contro la povertà"⁶⁷. Anche il semestre europeo, strumento di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020, in particolare nella fase delle raccomandazioni della Commissione agli Stati membri. La strategia Europa 2020 ed i succitati obiettivi guida sono fortemente improntati ad una visione ampia ed olistica del progresso delle società europee, che accanto all'obiettivo della crescita economica e della responsabilità fiscale tenga conto del capitale umano, sociale e naturale. Tale visione informa tutte le politiche dell'Unione, in particolare la politica di coesione ed i programmi di finanziamento, il cui obiettivo primario è la convergenza socio-economica delle regioni. La varietà di azioni e progetti finanziabili e finanziati nei settori dell'innovazione sociale, della sostenibilità, della cultura e in molti altri, rende l'idea di una visione ampia del progresso sociale, malgrado la valutazione dei miglioramenti delle regioni dell'Unione e la distribuzione dei fondi tra esse vengano fatte tenendo conto, al momento, del Pil pro capite.

Nell'agosto 2013 la Commissione ha pubblicato un secondo *paper* dal titolo "Progress on 'GDP and beyond' actions", un *follow up* del documento del 2009 per fare il punto della situazione e rendere conto dei miglioramenti intervenuti rispetto alle citate cinque azioni chiave. Tali miglioramenti sono legati all'ampia risonanza del tema del benessere sociale nella società civile e nel settore privato, si pensi alla diffusione delle pratiche di responsabilità sociale d'impresa ed innovazione sociale, e alle azioni intraprese da altri attori rilevanti quali le altre istituzioni europee, l'OCSE e le Nazioni Unite e dagli Stati membri. Per quanto riguarda la prima delle cinque azioni chiave, integrare il Pil con indicatori ambientali e sociali, la Commissione ha definito due indicatori ambientali:

⁶⁷ Per una trattazione approfondita delle iniziative citate si rimanda a: Commissione Europea, "Europa 2020 Flagship initiatives", visitato il 16 agosto 2016. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_en.htm

l'indice di pressione ambientale per calcolare i danni all'ambiente prodotti all'interno del territorio UE e misurare l'efficacia delle politiche interne di protezione dell'ambiente, e un più ampio indice di impatto ambientale che include il costo in termini ambientali delle azioni delle UE anche al di là dei suoi confini. Continua, inoltre, la ricerca per la messa a punto di un indicatore di qualità ambientale. La componente sociale vede, invece, indicatori di sviluppo umano, povertà ed esclusione sociale già sviluppati ed utilizzati nella valutazione delle politiche e nella definizione degli obiettivi delle stesse⁶⁸, come l'indicatore “Numero di persone a rischio povertà o esclusione sociale”⁶⁹ che è stato impiegato nella Strategia Europa 2020, e due indici compositi, misuranti rispettivamente lo sviluppo umano (EU HDI) e la povertà umana (EU HPI)⁷⁰. Tali indici hanno mostrato la persistenza di differenze significative tra paesi e, in misura ancora più marcata, tra regioni NUTS 2, per cui il loro utilizzo si lega strettamente alla Politica di Coesione. Un'applicazione interessante, su cui la Commissione sta lavorando, è la possibilità di individuare degli “*hotspot* di povertà” su cui concentrare gli sforzi nell'immediato. Infine, dal punto di vista della qualità della vita e del benessere, l'ESS ha elaborato un set di indicatori di qualità della vita⁷¹ e promosso la citata iniziativa European Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). Tali dati possono essere ulteriormente irrobustiti dall'European Quality of Life Survey (EQLS), promossa dall'agenzia Eurofond dal 2003, che contiene dati su molteplici aspetti del benessere.

La seconda azione sostenuta dalla Commissione è la possibilità di avere informazioni quasi in tempo reale su dati ambientali e sociali per ottimizzare azioni e valutazioni. L'European Environment Agency, ad esempio, pubblica stime sulle emissioni di gas ad effetto serra entro massimo dieci mesi dall'anno di riferimento,

⁶⁸ European Commission, “Commission Staff Working Document. Progress on 'GDP and beyond' actions”, SWD(2013) 303 final, visitato il 17 Agosto 2016.

http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/SWD_2013_303.pdf

⁶⁹ Eurostat, “People at risk of poverty or social exclusion”, visitato il 20 Agosto 2016. http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion

⁷⁰ Commissione Europea, “The European regional Human Development and Human Poverty Indices”, visitato il 20 Agosto 2016.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2011_02_hdev_hpov_indices.pdf

⁷¹ European Commission, “Commission Staff Working Document. Progress on 'GDP and beyond' actions”, SWD (2013) 303 final, visitato il 17 Agosto 2016.

http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/SWD_2013_303.pdf

Eurostat elabora e rende fruibili i dati relativi alla CO2 con uno sfasamento temporale di quattro mesi e proseguono gli studi sull'elaborazione di strumenti che prevedono il coinvolgimento dei cittadini, come “Eye-on-Earth Network” e “Noise Watch”⁷². Appaiono rilevanti, inoltre, i servizi promossi da COPERNICUS e, a livello internazionale, il Group on Earth Observation (GEO). Dati più rapidi sul sociale provengono da Eurostat, che pubblica rapporti trimestrali sul reddito disponibile delle famiglie, il consumo e il risparmio e compara tali dati con il Pil, analizzandoli ulteriormente nell'Employment and Social Situation Quarterly Review (ESSQR)⁷³. Per quanto riguarda invece le informazioni su distribuzione e disuguaglianze tra regioni e gruppi sociali, terza azione chiave contenuta nel Rapporto del 2009, gli sforzi della Commissione si sono focalizzati sulla reperibilità dei dati a livello regionale e locale, ritenuti più significativi ed esaustivi delle medie nazionali. Tra gli indicatori utilizzati nelle “Relazioni sulla coesione sociale, economica e territoriale” e non solo, vi sono il numero i cittadini a rischio povertà, le disuguaglianze nel reddito percepito, il peso del costo della casa e le esigenze mediche non soddisfatte per mancanza di mezzi⁷⁴. Meritevoli di menzione sono gli European Community Health Indicators (ECHI), attraverso cui è possibile individuare le disuguaglianze nell'accesso alle prestazioni sanitarie per reddito, sesso ed altre caratteristiche. L'idea di una tabella europea sintetica e di facile comunicazione per la valutazione dello sviluppo sostenibile resta, invece, un obiettivo ambizioso, non ancora pienamente raggiungibile, per cui appaiono necessari ulteriori studi e ricerche⁷⁵. Infine, continuano gli sforzi per l'inserimento nel Sistema dei conti nazionali di dati ambientali e sociali per permetterne un utilizzo agile ed idoneo all'analisi e valutazione delle politiche. L'UE ha adottato nel 2011 un primo regolamento sui conti ambientali⁷⁶ che prevede l'inserimento dei dati relativi alle emissioni, alle tasse relative

⁷² *Ibidem*

⁷³ Commissione Europea, “EU Employment and Social Situation - Quarterly Review – Summer 2016”, pubblicato il 28 giugno 2016, visitato il 20 agosto 2016.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=737&langId=en&pubId=7900&type=1&furtherPubs=yes>

⁷⁴ European Commission, “Commission Staff Working Document. Progress on 'GDP and beyond' actions”, SWD(2013) 303 final, visitato il 17 Agosto 2016.

⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ Regolamento n. 691/2011 del 6 luglio 2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai conti economici ambientali europei; Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 192/1 del 22.7.2011

alla tutela ambientale e i cd. *economy-wide material flow accounts* (EW-MFA)⁷⁷. Parallelamente, a livello internazionale Eurostat contribuisce alla costruzione del Sistema dei conti ambientali-economici (SEEA- System of Environmental-Economic Accounts), nell'ambito del quale nel 2012 è stato adottato il SEEA-Central Framework (SEEA-CF), quadro di riferimento per il sistema statistico europeo e non solo.

I dati inerenti il sociale sono in parte già presenti nei conti nazionali, fermo restando che rimane urgente un loro miglioramento in termini di comunicabilità e quantità di dati. La Commissione suggerisce, tra l'altro, di aggiungere al reddito informazioni sulle attività domestiche non monetizzabili e il tempo libero e sta lavorando con l'OMS e l'OECD per la stesura di conti sulla salute (SHA- System for Health Accounts). Infine, la Commissione ha promosso i progetti e-Frame (Framework europeo per misurare il progresso), un network con lo scopo di supportare gli istituti nazionali di statistica e migliorare la produzione statistica europea sul benessere, attraverso l'interscambio e la definizione di *best practices* e BRAINPOoL (Bringing Alternative Indicators into Policy) con l'obiettivo precipuo di introdurre gli indicatori alternativi, cioè indicatori legati all'iniziativa “Oltre il Pil”, nel disegno delle *policies*. I progetti raccolgono ricerche e sperimentazioni in ambito di misurazione del benessere, definiscono delle linee guida comuni, armonizzano l'operato dei vari istituti nazionali di statistica e delineano le sfide ed opportunità future⁷⁸.

Le altre istituzioni europee hanno parimenti dimostrato interesse nella misurazione del progresso e sottolineato l'urgenza di misurazioni più comprensive del progresso. Il Consiglio ha evidenziato nelle Conclusioni al summit di Rio “Rio+20: Outcome and follow-up to the UNCSD 2012 Summit”⁷⁹ come il Pil sia inadatto a misurare questioni fondamentali come il deperimento delle risorse naturali e l'inclusione sociale mentre il Parlamento ha adottato la Risoluzione “Pil e oltre - Misurare il progresso

⁷⁷ Eurostat, “Material flow accounts - flows in raw material equivalents”, visitato il 22 Agosto 2016.
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Material_flow_accounts_-_flows_in_raw_material_equivalents

⁷⁸ European Commission, “Commission Staff Working Document. Progress on 'GDP and beyond' actions”, SWD(2013) 303 final, visitato il 17 Agosto 2016.

⁷⁹ Council of the European Union, “Rio+20: Outcome and follow-up to the UNCSD 2012 Summit - Council conclusions”, visitato il 22 Agosto 2016.
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015477%202012%20INIT>

in un mondo che cambia”⁸⁰, che avalla le azioni proposte dalla Commissione e ribadisce la necessità di sviluppare nuovi indicatori. Il Comitato delle Regioni ha incoraggiato lo sviluppo di indicatori a livello regionale e locale⁸¹ e il Comitato Economico e Sociale ha condiviso tale istanza, auspicando la messa a punto di indicatori a livello sia nazionale che subnazionale.⁸²

1.2.3 Le iniziative a livello nazionale

Sull'onda delle iniziative dell'OCSE, dell'Unione Europea e dell'interesse generale dimostrato dalla società civile sul tema, molti Stati hanno avviato iniziative per “andare oltre il Pil” ed includere altre tipologie di indicatori nei conti nazionali e nel disegno delle politiche. Tale ricezione delle istanze internazionali a livello statale riveste particolare importanza poiché una parte consistente delle scelte di policy sono effettuate, anche nell'Unione Europea, proprio a tale livello. La definizione degli indicatori e la loro attenzione a determinate tematiche e specifici *trade-off* dipendono sia dal sistema valoriale che dai metodi di valutazione e di *accountability* presenti nei contesti nazionali. Risulta interessante, inoltre, notare come vi siano delle importanti differenze metodologiche nelle varie misurazioni del benessere, in primis la scelta di un indicatore sintetico o di una batteria di indicatori, e come l'elemento comune sia il massiccio coinvolgimento dei cittadini e della società civile, a dimostrazione di quanto il processo di definizione e misurazione del benessere debba essere aperto e ricettivo.

Oltre l'esperienza pionieristica del Bhutan, moltissimi altri governi ed istituti di statistica hanno studiato metodi ed indicatori per misurare progresso sociale e benessere⁸³. I paesi di tradizione anglosassone si sono dimostrati particolarmente aperti e ricettivi e Regno Unito, Canada, Nuova Zelanda e Australia hanno ideato interessanti metodi di misurazione. In Australia già dal 2002 l'ABS (Australian Bureau of Statistics)

⁸⁰ Pil e oltre - Misurare il progresso in un mondo che cambia P7_TA(2011)0264 Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 su "Non solo Pil – Misurare il progresso in un mondo in cambiamento" (2010/2088(INI)) (2012/C 380 E/11)

⁸¹ European Commission, “Commission Staff Working Document. Progress on 'GDP and beyond' actions”, SWD(2013) 303 final, visitato il 17 Agosto 2016.
http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/SWD_2013_303.pdf

⁸² *Ibidem*

⁸³ Tale elenco non ha pretese di esaustività e deve intendersi a fini esemplificativi. Per una visione completa ed aggiornata sulle iniziative di misurazione del benessere, a livello nazionale e non, si invita a consultare la piattaforma Wikiprogress.org.

pubblica “Measure of Australian Progress (MAP)” e nel 2011 tale misurazione è stata integrata da un'ampia consultazione dei cittadini, come individui e rappresentanti di gruppi, attraverso conferenze, consultazioni online e *panels* che hanno portato all'aggiunta della dimensione “*governance*” ai domini e ad una ristrutturazione del *framework* di misurazione del benessere nel 2013⁸⁴. Nella costruzione di MAP appare fondamentale il ruolo dei cittadini australiani, che sono invitati ad esprimersi il più possibile e a delineare le proprie priorità nella definizione del benessere, priorità che l'ABS recepisce ed elabora. Come sostiene l'ABS stesso, “Definire gli obiettivi nazionali del progresso per l'Australia è compito del pubblico, non dell'ABS⁸⁵”. MAP adotta quello che i suoi ideatori definiscono un “*dashboard approach*”⁸⁶, cioè presenta una batteria di indicatori su aspetti chiave della vita e le connessioni tra di essi, senza aspirare ad un indice sintetico, ritenuto complesso e meno adeguato a cogliere il complesso fenomeno del benessere⁸⁷. I domini sono tre: Economia che ingloba il Reddito Nazionale, Ricchezza Nazionale, Benessere economico delle famiglie, abitazioni e produttività; Società che include le dimensioni Salute, Istruzione, Criminalità, Coesione sociale e *Governance*, e Ambiente, costituito da Biodiversità, Terreno, Acque interne, Oceani, Atmosfera e Rifiuti. A ciascuna dimensione sono poi associati degli indicatori, ad esempio speranza di vita per la dimensione Salute o il costo della casa in relazione al reddito degli affittuari *low-income* per la voce Abitazione.

Il progetto sulla misurazione del benessere portato avanti dalla vicina Nuova Zelanda è parimenti basato su una batteria di indicatori selezionati, utilizzati per misurare undici dimensioni: Diritti umani e civili, Cultura ed Identità, Abitazione, Istruzione e capacità, Tempo libero, Condizioni e risorse materiali, Lavoro retribuito, Ambiente, Sicurezza, Salute autovalutata e Legami sociali. Accanto a tali misurazioni con il *dashboard approach* il governo neozelandese ha promosso un progetto specifico per la misurazione del benessere sociale, culturale ed economico e della vitalità della comunità Maori. Te

⁸⁴ Australian Bureau of Statistics, MAP 2011, visitato il 22 Agosto 2016.

<http://blog.abs.gov.au/Blog/mapblog2010.nsf/dx/map2011.htm>

⁸⁵ “It is not the role of the ABS to set out national progress goals for Australia, that is the role of the public”, Australian Bureau of Statistics, “Presenting Progress”, visitato il 22 Agosto 2016.

<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/by%20Subject/1370.0~2013~Main>

⁸⁶ *Ibidem*

⁸⁷ *Ibidem*

Kupenga, questo il nome del progetto, rappresenta un altro utile impiego delle misurazioni del benessere, che possono concorrere ad analizzare e valutare il benessere di specifiche comunità che vivono sul territorio nazionale e può essere un modello da utilizzare per analizzare e migliorare le condizioni di vita di comunità indigene in altri paesi e, più in generale, per individuare aree di intervento precipue su cui concentrare gli sforzi per aumentare il benessere dei vari gruppi sociali o comunità.

In Canada l'Università di Waterloo e l'Atkins Foundation hanno portato avanti quella che è stata definita un'iniziativa “*citizen-driven*”, mettendo a punto il Canadian Index of Wellbeing. Elemento singolare di tale iniziativa è che essa non è stata portata avanti su impulso governativo ma da vari attori della società civile, tra cui il Canadian Policy Research Network, il Canadian Council on Learning, la J.W. McConnell Family Foundation, la Lawson Foundation, la RBC Foundation e, solo in un secondo momento, anche dal governo dell'Ontario. I primi lavori iniziano nel 1999, quando, con il supporto di Statistics Canada, viene costituito il primo gruppo di statistici ed esperti per studiare la fattibilità di un indice per misurare il livello di benessere dei cittadini canadesi. Tra il 2000 e il 2008 vi sono poi state diverse conferenze, *panels* e consultazioni con *stakeholders*, rappresentanti della società civile e cittadini. Nel 2009 sono poi stati pubblicati i report sulle dimensioni Condizioni di vita, Salute e Vitalità delle comunità, nel 2010 su Partecipazione democratica, Uso del tempo, Tempo libero e Cultura ed Istruzione e nel 2011 il report relativo alla voce Ambiente. Sempre nel 2011 viene infine diffuso l'indice composito Canadian Index of Wellbeing (CIW). Il CIW si compone delle succitate otto dimensioni, ciascuna delle quali è determinata con l'ausilio di otto indicatori: a titolo esemplificativo, la dimensione “Vitalità delle comunità” ingloba anche le relazioni interpersonali e l'incidenza della criminalità e le “Condizioni di vita” tengono conto, tra l'altro, della popolazione con basso reddito, del tasso di disoccupazione e della sostenibilità delle spese per l'abitazione. A differenza del *dashboard approach* australiano, il CIW si presenta come un indicatore sintetico, dunque riassumibile in un unico valore, le cui variazioni nel tempo possono essere analizzate come un unico blocco e facilmente comparate all'andamento del Pil nel medesimo lasso di tempo. La funzione di aggregazione applicata agli otto indicatori costituenti ciascuna dimensione e alle otto dimensioni stesse per giungere all'indice finale è la media aritmetica, dagli stessi esperti del CIW definita “a familiar measure of the central tendency of the set, with familiar

problems”⁸⁸. È noto, infatti, come la media sia pratica e di facile utilizzo ma come essa possa fornire risultati fuorvianti, soprattutto se una grandezza si discosta sensibilmente dalle altre. Costruire un indicatore unidimensionale per rappresentare in maniera esaustiva e soddisfacente un costrutto tanto complesso, multidimensionale e, in un certo qual modo, “liquido” nell’accezione di Bauman non è d'altronde compito semplice e trovare una funzione di aggregazione ottimale rappresenta con ogni probabilità il problema principale. Per contro, la praticità di avere un solo indice cui fare riferimento è l’attrattiva di tale metodo, che garantisce una visione d’insieme non ottenibile con il metodo dei molteplici indicatori. Tale *trade-off* costituisce una questione aperta e lascia ampio spazio ad ulteriori lavori di ricerca.

Dal 2010 il governo del Regno Unito ha promosso il National Wellbeing Programme e l’Office for National Statistics (ONS) ha portato avanti una discussione aperta, denominata “What matters to you?”, su quali siano gli elementi che concorrono a determinare il benessere degli inglesi, tramite consultazioni ed analisi con organizzazioni della società civile e pubblico generale. Il risultato è stato il rapporto “Life in the UK” del 2012 e la cosiddetta “Ruota interattiva del benessere”, che contiene la batteria di indicatori utilizzata per monitorare le dieci dimensioni che concorrono a definire il benessere. Esse sono Ambiente, Benessere personale⁸⁹, Relazioni sociali, Salute, “What we do”, voce che include la qualità dell’impiego del tempo nel lavoro, nel volontariato e negli hobbies, Qualità ed accessibilità delle abitazioni, Economia, Disponibilità di reddito e risorse, Istruzione e *Governance*, misurate da un totale di quarantuno indicatori di sia di benessere oggettivo che soggettivo o percepito⁹⁰. L’ONS precisa, inoltre, l’uso di tale batteria, dichiarando che l’obiettivo non è né sostituire il Pil né creare un indice del benessere o della felicità ma completare le misure tradizionali del

⁸⁸ University of Waterloo, “The Canadian Index of Wellbeing”, visitato il 23 Agosto 2016.

https://uwaterloo.ca/canadian-index-wellbeing/sites/ca.canadian-index-wellbeing/files/uploads/files/Canadian_Index_of_Wellbeing-TechnicalPaper-FINAL_0.pdf

⁸⁹ Il benessere personale viene definito come segue: “Personal well-being is a subjective assessment of how people feel about their own lives. How satisfied people are with their lives, their levels of happiness and anxiety, and whether or not they think the things they do are worthwhile are strongly associated with numerous aspects of national well-being, for example, people’s health, education and employment.” UK Office for National Statistics, “Measuring national well-being: Life in the UK: 2015”, visitato il 24 Agosto 2016. <http://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/articles/measuringnationalwellbeing/2015-03-25>

⁹⁰ *Ibidem*

progresso usate dai *policy-makers* e fornire ulteriori elementi alla valutazione del progresso sociale⁹¹. Quello inglese sembra, dunque, un approccio molto pragmatico, orientato al completamento e miglioramento del modello decisionale esistente, più che un diverso modo di intendere la società ed il suo progresso come, ad esempio, nel caso del Bhutan. Il benessere viene visto come un obiettivo di lungo termine, da perseguire insieme alla ripresa economica e alla riduzione del deficit. Il modello proposto dal Regno Unito è, inoltre, fortemente rivolto alle scelte di *policy*, come il documento “Wellbeing Policy and Analysis” del 2013 dimostra. Esso contiene numerosi esempi di misure e aree di policy in cui i *decision-makers* competenti agiscono tenendo conto anche delle misure del benessere. Ad esempio, le riforme del 2013 al Sistema Sanitario Nazionale hanno previsto che Public Health England (PHE) integrerà nei suoi obiettivi l'incremento del benessere raccogliendo dati, analizzandoli e diffondendo i risultati e promuovendo iniziative per incrementare accessibilità, uguaglianza e benessere nella sanità pubblica. Inoltre, a livello locale vi saranno degli Health and Wellbeing Boards (HWB) che elaboreranno strategie di promozione di salute e benessere coinvolgendo attori locali. Iniziative simili sono portate avanti nel settore della formazione della tutela dei lavoratori e dell'ambiente e in molti altri⁹². L'approccio inglese appare, tanto nell'impostazione teorica quanto nelle applicazioni pratiche, un caso di notevole interesse, su cui futuri studi potrebbero essere condotti. Gli elementi peculiari sono, dal punto di vista del retroterra filosofico, un atteggiamento più moderato verso il ruolo degli indicatori del benessere, visti non come forieri di un diverso paradigma di progresso ma come elementi complementari rispetto al Pil, da utilizzare laddove necessario senza perdere di vista le più ortodosse esigenze economiche e finanziarie del paese. A tale approccio “soft” e, in un certo senso, più distaccato si affianca però una certa solerzia nella messa a punto ed applicazione di tali misure di benessere a svariati settori.

Anche nell'Europa continentale le iniziative sono state numerose e variegate. Dopo la pubblicazione del citato Rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi nel 2009, in Francia

⁹¹ UK Office for National Statistics, “National wellbeing”, visitato il 23 Agosto 2016.

<https://www.gov.uk/government/collections/national-wellbeing>

⁹² UK Office for National Statistics, “Wellbeing Policy and Analysis: An Update of Wellbeing Work across Whitehall”, visitato il 23 Agosto 2016.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224910/Wellbeing_Policy_and_Analysis_FINAL.PDF

l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) recepisce le raccomandazioni sull'importanza della misurazione della qualità della vita realizzando un'inchiesta sulla qualità della vita, i cui risultati sono stati pubblicati nel 2011. Tale inchiesta analizza tanto la qualità della vita soggettiva o percepita, tramite sondaggi sulla soddisfazione in vari campi, sia quella oggettiva, tramite un set di indicatori che fanno riferimento ai domini delle Condizioni materiali di vita, Salute, Fiducia nella società, Legami sociali, Ambiente e Sicurezza personale ed economica⁹³. L'Austria nel 2012 ha lanciato il progetto “How's Austria?”⁹⁴, analizzando una batteria di trenta indicatori in tre dimensioni, Ricchezza, Qualità della vita e Sostenibilità ambientale ed ha parallelamente lavorato all'individuazione di indicatori che completassero il Better Life Index dell'OCSE con le dimensioni ritenute prioritarie dagli austriaci, in un studio chiamato “Mehr als Wachstum” (Oltre la crescita)⁹⁵.

In Italia gli allora presidenti di CNEL e Istat, Antonio Marzano ed Enrico Giovannini, hanno costituito nel 2011 un “Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana” che riuniva rappresentanti della società civile e delle parti sociali per mettere a punto un insieme di domini per costruire una misura largamente partecipata e condivisa del benessere. Tale processo si è caratterizzato per una forte volontà inclusiva, verso cittadini, società civile ed esperti tramite consultazioni, confronti e deliberazioni basati su tavoli di discussione, sondaggi e incontri con le istituzioni, le parti sociali e il mondo dell'associazionismo. Successivamente, una “Commissione Scientifica per la misura del benessere” ha individuato gli indicatori più idonei per ciascun dominio e nel 2013 è stato pubblicato il primo rapporto sul benessere equo e sostenibile (BES)⁹⁶. Obiettivo condiviso dal CNEL e dall'Istat è stato la creazione di una misura del benessere con solidità scientifica e legittimazione democratica, in grado di essere protagonista delle scelte di policy e di informare i cittadini. Il BES si presenta come un

⁹³ INSEE, “Qualité de vie et bien-être vont souvent de pair”, visitato il 24 agosto 2016.

<http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1428/ip1428.pdf>

⁹⁴ OECD iLibrary, “How's Life? 2013: Measuring Well-being”, visitato il 6 agosto 2016.

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/how-s-life-2013_9789264201392-en#page7

⁹⁵ WIFO, “Mehr als Wachstum Der OECD Better Life Index 2013 auf Basis österreichischer Präferenzen”, visitato il 24 Agosto 2016

http://www.bmfwf.gv.at/Wirtschaftspolitik/Nachhaltigkeit/Documents/WIFO_Wohlbeinden_2013.pdf

⁹⁶ ISTAT, “Rapporto BES 2013: il benessere equo e sostenibile in Italia”, visitato il 24 agosto 2016.

http://www.istat.it/it/files/2013/03/bes_2013.pdf

indicatore multidimensionale, costituito da dodici domini (Salute, Istruzione, Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Politica e istituzioni, Sicurezza, Benessere soggettivo, Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Ricerca e innovazione e Qualità dei servizi) per un totale di centotrentaquattro indicatori. Essi sono sia indicatori soggettivi che oggettivi e sono disaggregabili a livello territoriale e per gruppi sociali, per meglio poter individuare le disuguaglianze. Da un punto di vista tecnico-statistico, anche l'Italia rientra tra i paesi che hanno preferito una batteria di indicatori ad un unico indice sintetico di benessere, ritenuto difficoltoso e poco significativo data l'eterogeneità delle grandezze e la complessità dei domini. Per una trattazione più approfondita del BES e del contesto di *policy* e *politics* in cui esso si inserisce si rimanda ai capitoli successivi, in cui verrà trattato il caso italiano e l'uso degli indicatori di benessere nell'analisi e valutazione delle politiche.

1.2.4 Le iniziative locali

Anche a livello locale l'universo delle iniziative di misurazione del benessere si presenta ricco e diversificato. Per praticità si analizzerà il solo caso italiano, precisando che le iniziative a livello locale sono varie, numerose ed interessanti per la letteratura in molti altri contesti nazionali. Uno dei primi esempi in Italia è l'Indice di Qualità della Vita del Sole 24Ore, quotidiano punta di diamante del Gruppo 24Ore che vede Confindustria azionista di maggioranza. Le rilevazioni sono pubblicate dal 1990 e misurano la qualità della vita delle province italiane sulla base di trentasei indicatori e sei domini (Tenore di vita, Affari e lavoro, Servizi e ambiente, Ordine pubblico, Popolazione e Tempo libero), proponendo poi classifiche ed analisi dell'evoluzione nel tempo dei parametri⁹⁷. La campagna Sbilanciamoci!, organizzata da circa cinquanta organizzazioni della società civile, ha messo a punto nel 2003 il QUARS, l'Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo, che analizza, a livello regionale, 41 indicatori raggruppati nei 7 domini Ambiente, Economia e lavoro, Diritti e cittadinanza, Salute, Istruzione, Pari opportunità e Partecipazione. Sbilanciamoci! ha inoltre realizzato delle analisi ad hoc collaborando con istituzioni locali quali la Provincia di Roma e la Provincia di Trento, la Regione Lazio

⁹⁷ Il Sole 24Ore, "Qualità della vita 2015", visitato il 17 agosto 2016. <http://www.ilsole24ore.com/temi-ed-eventi/qdv2015/infografiche.shtml>

e la Regione Piemonte, il Comune di Cascina e il Comune di Arezzo⁹⁸. L'Istituto di Ricerche Economico-sociali (IRES) del Piemonte, che collabora con le istituzioni regionali e locali piemontesi, ha elaborato un'analisi della qualità della vita nelle province piemontesi sulla base di salute, relazioni sociali degli individui, istruzione, qualità ambientale, attività personali quotidiane, sicurezza personale, partecipazione democratica, sicurezza e benessere materiale. In Veneto Unioncamere e l'Università Ca Foscari hanno curato “Oltre il Pil”, iniziativa basata su quattro pilastri (società, economia, ambiente, salute), con otto domini, coincidenti con le otto dimensioni raccomandate dalla Commissione Stiglitz, e quarantuno indicatori elementari⁹⁹. In ogni aspetto appare fondamentale il richiamo al concetto di sostenibilità, nella sua accezione economica, ambientale e sociale e i dati vengono combinati in un unico indice sintetico utilizzato per misurare il benessere nelle regioni italiane e nelle città metropolitane. Un approccio diverso è quello proposto da Unioncamere e dalla Fondazione Symbola, che ha avviato un progetto per la misurazione del Prodotto Interno di Qualità (PIQ)¹⁰⁰, ossia la parte del Pil destinata al capitale umano e al *know how*, alla conoscenza e costruzione della domanda, allo sviluppo di prodotti e servizi e al presidio delle reti e delle relazioni nazionali ed internazionali. Tale proposta si discosta dal filone della misurazione del benessere e propone un focus sul valore aggiunto di qualità generato dall'attività economica, dato monetizzabile, dunque facilmente misurabile e strettamente connesso al Pil. Su scala più micro emerge il caso del Comune di Arezzo, che con il progetto “UmanamENTE – Politiche per uno sviluppo umano sostenibile” ha avviato una misurazione del benessere dei cittadini del Comune tenendo conto di sette dimensioni (Ambiente, Economia e lavoro, Salute, Diritti e cittadinanza, Istruzione e cultura, Partecipazione e Pari opportunità), individuate tramite un processo di consultazione pubblica e misurate da 45 indicatori/variabili, risultanti in un indice per ciascuna dimensione e in un indice sintetico che misura il benessere complessivo¹⁰¹. Infine, l'Istat

⁹⁸ Sbilanciamoci!, “Chi siamo”, visitato il 17 Agosto 2016. <http://www.sbilanciamoci.org/chi-siamo/>

⁹⁹ Unioncamere Veneto, “Oltre il Pil 2013”, visitato il 18 agosto 2016.

http://www.unioncameredelveneto.it/userfiles/ID205__impaginatoOLTREILPIL_def_xweb.pdf

¹⁰⁰ Symbola, “PIQ - Prodotto Interno Qualità”, <http://www.symbola.net/html/article/PIQ> e “Rapporto PIQ 2011”, http://www.symbola.net/assets/files/PIQ-Nazionale-Rapporto-2011_1355156178.pdf, visitati il 18 Agosto 2016.

¹⁰¹ Misure del benessere, “La misurazione del benessere ad Arezzo”, visitato il 19 agosto 2016.

http://www.misuredelbenessere.it/fileadmin/upload/Arezzo_LaMisuraDelBenessere_07Dic11.pdf

ha guidato i progetti UrBES e BES delle Province, che applicano i citati strumenti e metodi del BES a livello locale. UrBES, promosso in collaborazione con la rete delle città metropolitane e con l'ANCI (Associazione nazionale dei comuni italiani) analizza Comuni e Città Metropolitane sulla base dei dodici domini del BES, per individuare tendenze e aree critiche, con particolare focus sul benessere e la sostenibilità urbani; il BES delle province opera a livello provinciale per analizzare e migliorare la *governance* di area vasta e la loro relazione rispetto al BES.

Il panorama delle iniziative per la misurazione del benessere e del progresso, per cui la trattazione presentata non avanza pretese di esaustività, si presenta, dunque, ricco ed eterogeneo e si pone in maniera trasversale rispetto a contesti politico-culturali molto diversi. Emergono approcci differenti, così come emerge la comunanza di intenti ed obiettivi ed una base filosofica condivisa, solida ed elaborata, accanto ad un processo, tutt'ora in corso, di condivisione ed ibridazione di conoscenze tecniche ed applicazioni pratiche delle stesse. Il bagaglio teorico descritto fino ad ora e l'insieme di sperimentazioni ed esperienze concrete costituiscono degli strumenti preziosi che tendono a voler sostituire il Pil nei processi di decisione riguardo l'intervento pubblico, in primis nel disegno e la valutazione delle politiche pubbliche, argomento del prossimo capitolo.

CAPITOLO 2

LA SCELTA DEL BENESSERE COME OBIETTIVO DELLE POLITICHE TRA VANTAGGI, PROBLEMI E LA QUESTIONE DEL *TRADE-OFF*

2. La valutazione delle politiche nel dibattito sugli indicatori di benessere: l'importanza di una proficua sinergia

L'uso sistematico degli indicatori del benessere come riferimento per l'elaborazione delle politiche pubbliche è indissolubilmente legato all'istituzionalizzazione, o almeno alla sistematizzazione, dell'analisi e, soprattutto, della valutazione delle politiche pubbliche. Sia l'analisi, che adotta un approccio positivo, descrivendo la realtà, gli attori e le loro ragioni così come essi si presentano, sia la valutazione, che opera invece secondo un approccio squisitamente normativo, partendo dal come le politiche dovrebbero essere¹⁰², sono infatti indissolubilmente legate ad un proficuo impiego di tali indicatori. La valutazione va intesa come un esercizio tecnico e condizionale¹⁰³, in cui il valutatore, dati determinati obiettivi che la politica si prefigge, e che vengono stabiliti dal decisore politico, suggerisce i mezzi più idonei per realizzarli, ne controlla l'andamento e ne analizza poi il successo o l'insuccesso in termini di scarto tra obiettivi previsti e realizzati. È importante ricordare che con il termine valutazione si inglobano la Valutazione Ex-Ante (VEA), la Valutazione in Itinere (VI) e la Valutazione Ex-Post (VEP), che seguono le fasi del ciclo delle politiche pubbliche¹⁰⁴. Il ciclo di *policy*, così come modellizzato da La Spina ed Espa¹⁰⁵ riprendendo la schematizzazione in fasi discrete in ordine cronologico formulata da Lasswell negli anni'50 ed integrandola con le revisioni successive e rendendolo meno rigido e deterministico, prevede le seguenti cinque fasi:

1. *Agenda setting*: momento iniziale in cui si identificano problemi e questioni che si

¹⁰² La Spina A., Espa E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011.

¹⁰³ *Ibidem*

¹⁰⁴ *Ibidem*

¹⁰⁵ *Ibidem*

ritiene debbano essere oggetto di intervento pubblico. I metodi di definizione di tale agenda sono vari ed in essi possono intervenire tanto i decisori istituzionali quanto la società civile;

2. Formulazione della politica: fase in cui vengono analizzate e selezionate le modalità di intervento, definendo gli obiettivi della politica, le varie opzioni di *policy* e i loro costi e benefici e determinando quali saranno gli strumenti di *policy*;
3. *Decision-making*: processo che riduce le opzioni disponibili fino ad individuare quella ottimale, inclusa l'opzione zero (il non intervento). I modelli decisionali sono, anche in questo caso, diversi ma gli attori sono, di norma, statali o comunque membri delle istituzioni;
4. Implementazione: fase di attuazione della politica pubblica, costituita dall'insieme delle azioni volte a mettere in pratica una decisione formale. Gli attori deputati all'implementazione non coincidono con i decisori, dunque il coordinamento tra di essi è essenziale affinché la politica raggiunga gli obiettivi previsti
5. Valutazione ex post e apprendimento: si tratta di due fenomeni distinti. La VEP verifica il raggiungimento degli obiettivi che la politica si era prefissa, mentre l'apprendimento designa un fenomeno più ampio e generale che porta tutti gli attori coinvolti nel processo a trarre diverse conclusioni.

La valutazione è, dunque, presente in tutto il ciclo e si suddivide a sua volta in tre fasi ordinate cronologicamente. La VEA, che interviene nella fase del disegno delle *policies*, viene generalmente definita come un'analisi sistematica delle conseguenze attese di una politica pubblica sulla collettività e sugli *stakeholders*, la VI, che cerca di cogliere i primi effetti scaturenti dall'attuazione della *policy*, è invece una verifica della coerenza della fase di implementazione con gli obiettivi e gli esiti attesi, mentre la VEP esamina i prodotti e gli impatti delle *policies* dopo la loro piena implementazione, valutando se e quanto si sono realizzati gli *outcomes* previsti e se vi sono altri effetti, diversi da quelli attesi¹⁰⁶. La valutazione contribuisce al *policy-making* mediando gli interessi in campo e le posizioni ideologiche contrapposte per trovare un consenso, dando alla politica degli obiettivi concretamente realizzabili, misurando i risultati e fornendo nuove indicazioni

¹⁰⁶ *Ibidem*

per ottimizzare l'intervento¹⁰⁷.

Il dibattito sull'importanza della valutazione ha acquisito, e sta acquisendo, sempre più importanza in Europa e non solo, soprattutto in un contesto di crisi economica che impone a politici e cittadini il confronto con l'ineluttabile dato della scarsità delle risorse. La ratio dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche è, infatti, l'ottimizzazione dell'intervento pubblico e il miglioramento della produzione di valore pubblico, funzione precipua delle Pubbliche Amministrazioni e del settore pubblico in senso lato¹⁰⁸. Migliorare la produzione di valore pubblico significa, pertanto, incrementare la capacità degli apparati pubblici di rispondere ai bisogni e alle richieste della collettività e, in ultima istanza, migliorare la qualità della vita dei cittadini. La valutazione delle politiche rappresenta un'importante e produttiva via per incrementare la qualità della *governance* pubblica, come sostenuto dalla Commissione Europea nel Libro Bianco del 2001 sulla *governance* europea. La Commissione auspica, infatti, il rafforzamento della *governance* europea sulla base dei principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza, al fine di affrontare le crescenti sfide poste alle istituzioni europee, in particolare il sentimento di diffidenza ed estraneità che permane presso i cittadini e che è stato acuito dalla crisi economica e dalla diffusione dei movimenti antieuropeisti e che oggi è ben più forte che nel passato (Fig.2). La Commissione sostiene, infatti, che “L’Unione è spesso percepita come qualcosa di troppo lontano e, allo stesso tempo, troppo invadente., toccando così un altro, fondamentale elemento alla base della necessità di nuove e migliori scelte di *policy*: il tema della fiducia dei cittadini nelle democrazie nazionali e nelle istituzioni europee. Tale fiducia appare in calo, probabilmente perché la gran parte dei cittadini non si sente partecipe di meccanismi che appaiono distanti e complessi e di cui spesso si notano più i costi immediati che i benefici di lungo periodo. I trend riportati in Fig.2 avvalorano tale tesi, dando l’idea di un trend di calo della fiducia nelle istituzioni europee.

¹⁰⁷ A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2007.

¹⁰⁸ R. Mussari, *Economia delle Amministrazioni Pubbliche*, McGraw-Hill Education, 2011.

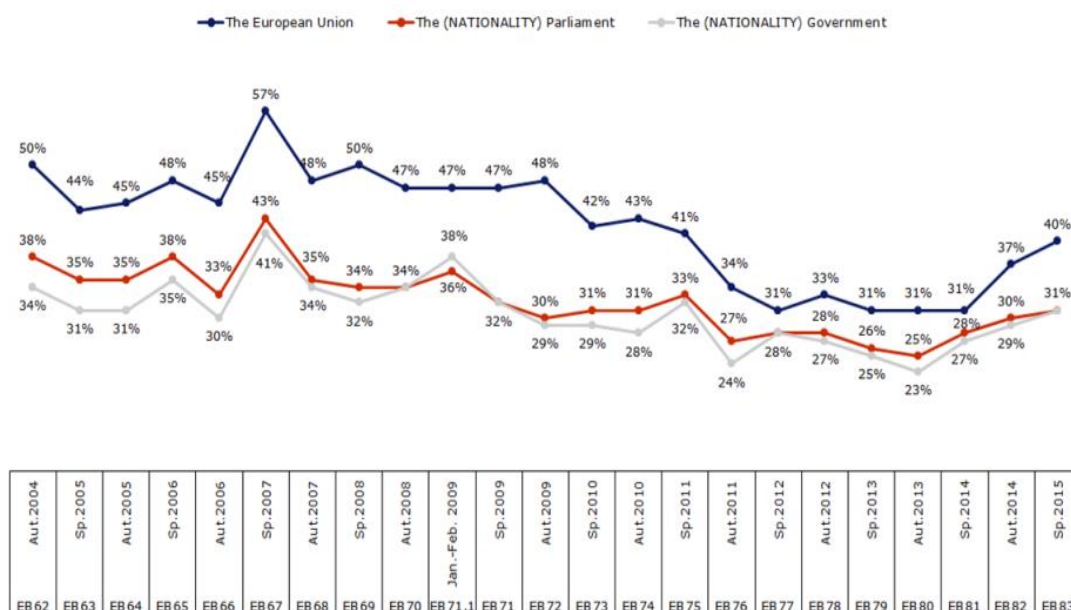


Fig.2 Percentuale di intervistati che rispose *Si* alla domanda “Tende ad avere fiducia in ognuna delle seguenti istituzioni?”, Fonte: Eurobarometro¹⁰⁹

Una maggiore trasparenza dei processi decisionali, un più ampio coinvolgimento democratico nelle scelte vitali dell'Unione e una generale maggiore comunicazione di meccanismi, priorità e decisioni gioverebbe sicuramente in tal senso, così come la garanzia di un sistema efficace di valutazione degli effetti delle politiche, in grado di usare le risorse nel miglior modo possibile. Strutture rigorose di analisi e valutazione delle politiche rispondono proprio a tali requisiti, dunque una loro implementazione, tanto a livello europeo quanto a livello nazionale e subnazionale appare auspicabile e foriera di miglioramenti.

2.1 Il ruolo degli indicatori per la valutazione delle politiche: vantaggi derivanti dall'uso degli indicatori di benessere

La scelta degli indicatori per la definizione degli obiettivi delle politiche pubbliche e la loro valutazione rappresenta un momento di forte importanza, in quanto influenza la natura stessa delle *policies*, la loro applicazione e la loro capacità di rispondere ai bisogni delle collettività. Indicatori inappropriati o parziali possono distorcere l'efficacia delle

¹⁰⁹ Eurobarometro, “Public opinion in the European Union”, Standard Eurobarometer 83, Spring 2015, visitato il 4 settembre 2016.

decisioni e portare a travisare o tralasciare alcuni aspetti del problema cui la politica cerca di rispondere. Utilizzare indicatori di benessere come quelli citati nel precedente capitolo nell'analisi e valutazione delle politiche presenta numerosi vantaggi in termini di capacità delle politiche di rispondere alle esigenze collettive ed alcuni snodi problematici da affrontare. I numerosi vantaggi di tale scelta verranno condensati in sei punti fondamentali: la possibilità di avere una visione d'insieme, parallelamente al focus su aree critiche settoriali, l'attenzione alla dimensione qualitativa e alla dimensione distributiva, la capacità di portare una nuova cultura di *policy*, più sistematica ed orientata al risultato, e il rafforzamento della legittimità democratica.

Innanzitutto, per la loro natura multidimensionale, gli indicatori di benessere offrono una panoramica delle dimensioni chiave della qualità della vita che sarebbe opportuno tenere in considerazione quando si progetta un intervento pubblico. In base al settore di *policy* si può poi procedere ad una selezione degli indicatori da inserire nella valutazione ex ante ma, anche per gli interventi più settoriali, la visione d'insieme fornita dall'uso degli indicatori di benessere permette di mantenere un approccio olistico e di non cadere nel facile errore di concentrarsi eccessivamente sul settore di *policy* del caso, senza tenere conto delle interazioni reciproche e delle conseguenze dell'intervento in altri ambiti, che pure possono rivelarsi significative. Se da un lato le risorse statistiche offerte dagli indicatori di benessere permettono di avere una visione multidimensionale, dall'altro essi forniscono una visione puntuale dell'andamento della qualità dei vari aspetti della vita e consentono di individuare aree critiche su cui poter intervenire. Osservando i dati rilevati nel BES, ad esempio, sarà immediato cogliere dei deficit nello stato di salute della popolazione, come un aumento dell'incidenza della sedentarietà, o capire in quali regioni l'incidenza degli occupati sovraistruiti è più alta per identificare delle cause e delle soluzioni comuni, o ancora capire quale dominio è più debole in una determinata entità territoriale¹¹⁰. La definizione delle aree prioritarie può essere svolta a livello statale o locale, permettendo anche di individuare trend e discrepanze tra aree territoriali e di orientare le scelte di *policy* di conseguenza, richiamando il modello adottato dall'Unione

¹¹⁰ La sedentarietà, definita come la proporzione standardizzata di persone di 14 anni e più che non praticano alcuna attività fisica sul totale delle persone di 14 anni e più, è uno degli indicatori che determinano il dominio "Salute" del BES, mentre l'incidenza degli occupati sovraistruiti concorre a definire il dominio "Lavoro e conciliazione tempi di vita".

Europea per la politica di coesione. In un contesto come quello italiano, in cui la frattura Nord-Sud è molto forte in molteplici settori, dall'occupazione alla qualità delle prestazioni sanitarie, tale aspetto può rivelarsi particolarmente utile ed un'analisi focalizzata sul locale permette di individuare le varie fratture sociali, nell'accezione di Rokkan, presenti nelle realtà nazionali e di farvi fronte, armonizzando le condizioni di vita e migliorando la coesione sociale. Gli indicatori di benessere permettono, più in generale, di tenere conto dell'aspetto distributivo in senso lato, tra soggetti, gruppi sociali o territori. Infine, una simile base informativa serve anche ai *policy-makers* per avere un quadro dello stato di salute del paese, in modo da reagire tempestivamente e in maniera appropriata nelle fasi di crisi, cogliendo i sintomi ed intervenendo quando essa inizia a presentarsi e non, come sta avvenendo con la crisi del 2008, quando essa è già in uno stadio più avanzato e la recessione è già in atto e produce effetti notevoli sull'economia reale¹¹¹.

Parimenti, tali misure, per loro stessa natura, implicano l'inclusione dell'aspetto qualitativo nel disegno e nella valutazione delle politiche, realizzando così l'auspicio di Kuznets secondo cui quando si parla di crescita bisogna precisare “di cosa e per cosa”¹¹². La crisi del 2008 ha palesato, a livello globale, i limiti del modello di sviluppo “quantitativo” e largamente basato sul libero mercato adottato fino ad oggi. Per essere in grado di portare nuovamente progresso e di cogliere le sfide del tempo presente, le future politiche economiche dovranno essere “più globali, più sostenibili ed eque”¹¹³ e in tale percorso l'adozione di strutture di valutazione basate sugli indicatori di benessere appare quantomeno auspicabile. Tali indicatori sono, infatti, in grado di riassumere le molteplici dimensioni della qualità della vita e di integrarle al disegno delle politiche

¹¹¹ Conseil d'Analyse Économique (CAE) e German Council of Economic Experts (GCEE), “Monitoring economic performance, quality of life and sustainability”, Joint Report, December 2010, visitato il 2 settembre 2016- http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2010/ex10_en.pdf

¹¹² Simon Kuznets, relazione al Congresso americano, 1934, citato da “Beyond GDP. Measuring progress, true wealth and the well-being of nations”, OECD International Conference, 2007, visitato il 13 agosto 2016. <https://www.oecd.org/site/worldforum06/38433373.pdf>

¹¹³ Sottosegretario On. L.Bobba, “Moving “beyond GDP” in European economic *governance* Expert conference organised by the European Commission in cooperation with the Italian Presidency of the Council of the European Union”, visitato il 3 settembre 2016, http://www.misuredelbenessere.it/uploads/media/SottosegrBobba_IntervBES_MovingBeyondGdp_Ott2014.pdf

pubbliche.

Inoltre, l'adozione degli indicatori di benessere porta spontaneamente, o comunque contribuisce ad andare verso, un diverso paradigma di *policy* ed una visione dell'intervento pubblico basata sull'evidenza ed orientata ai risultati, il cui punto di partenza è la decisione di stabilire ex-ante obiettivi ed indicatori chiari e misurabili. Come sostenuto dalla Commissione Europea nella Quinta relazione sulla coesione “il punto di partenza per un approccio basato sui risultati consiste nello stabilire ex-ante obiettivi e indicatori di risultato chiari e misurabili che siano facilmente interpretabili e realmente rispondenti alle necessità di conoscenza dei fenomeni¹¹⁴” Tale incentivo ad adottare un approccio più sistematico, basato su dati accurati ed orientato ai risultati può portare all'adozione di politiche più mirate e, soprattutto, più efficaci e la molteplicità di indicatori adottati nelle diverse misurazioni del benessere risponde proprio a tale richiesta. Nel caso italiano, ciò che in letteratura si è spesso criticato delle scelte di policy e dell'operato delle Pubbliche Amministrazioni è proprio la mancanza di orientamento ai risultati, di sistematicità, di una visione d'insieme che tenesse conto dei mutui influssi dei vari settori e di un uso esteso e proficuo dei dati statistici. Gli indicatori di benessere, per loro natura, data la formulazione che ad oggi essi hanno, colmano in potenza tali lacune ed offrono una preziosa occasione per un cambiamento paradigmatico, tanto in termini di “visione del mondo” sottostante l'intervento pubblico quanto in termini di risultati ed efficacia degli interventi di *policy*. Tale tipologia di indicatori ha, infatti, natura strutturale e non di breve periodo e ciò la lega a scelte politiche che tengano in maggiore considerazione il medio e lungo periodo. Questa impostazione accresce la necessità di costruire bilanci e conti pubblici pluriennali accurati e, più in generale, rappresenta un prezioso incentivo a pianificare interventi nel lungo periodo ed una via percorribile per affrontare decisioni complesse e problemi non risolvibili in tempi brevi ma su cui un lavoro di più lungo periodo può sortire effetti positivi¹¹⁵. Si pensi, ad esempio, come alcuni fattori della

¹¹⁴ Commissione Europea, “Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione”, COM(2010) 642, visitato il 5 settembre 2016, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/IT/1-2010-642-IT-F1-1.Pdf>

¹¹⁵ Svimez, relazione del Consigliere CNEL e Coordinatrice del Comitato CNEL-Istat M.T. Salvemini, alla presentazione del Secondo Rapporto sul “Benessere equo e sostenibile in Italia”, 26 giugno 2014, visitato il 30 agosto 2016. <http://www.svimez.info/component/content/article?id=157:napoli-4-rapporti&catid=21&lang=it>

produzione sono influenzabili attraverso politiche sull'offerta di lavoro, i tempi di lavoro o l'istruzione basate sugli indicatori di benessere¹¹⁶. In sistemi politici in cui troppo spesso le decisioni vengono prese considerando solo il breve termine o la durata del mandato, per ragioni di calcolo politico e di “vendibilità elettorale” delle politiche che si attuano, gli indicatori di benessere possono agire su due fronti: da un lato, incentivando i *policy-makers* a tenere conto del lungo periodo e, dall'altro, informando gli elettori, fornendo loro i dati del breve e del lungo periodo e stimolandoli a valutare chi governa su tale ampia base. Tale caratteristica degli indicatori di benessere è oltremodo preziosa e rappresenta una via di notevole miglioramento dell'intervento pubblico.

Vale inoltre la pena aggiungere una riflessione sul caso particolare dell'Italia. Il dibattito sulla valutazione delle politiche pubbliche si lega concettualmente con quel filone di pensiero, e di misure politiche, che auspica e promuove un maggiore orientamento ai risultati nel lavoro delle Pubbliche Amministrazioni. Le riforme della PA ed il dibattito su di esse nel nostro Paese da molti anni sono volti al raggiungimento dell'obiettivo di una maggiore efficienza e di un'attenzione all'aspetto sostanziale più che a quello formale. Il d. lgs. 150/2009¹¹⁷, noto come Riforma Brunetta, ha introdotto la valutazione della performance ed è al momento l'atto legislativo fondamentale in tal senso¹¹⁸. Così come il discorso sulla valutazione delle politiche pubbliche, tale filone concorre alla promozione di una cultura della valutazione in Italia, che renda l'operato pubblico più sistematico ed organizzato e che lo doti di forme di controllo e verifica dei risultati. Oltre alla vicina impostazione teorica, le due macro-iniziative hanno anche verosimili possibilità di avere una sinergia pratica, poiché l'una tende a migliorare ed efficientare il funzionamento del settore pubblico, l'altra a meglio calibrare ed orientare i suoi interventi. È intuitivo come strutture che funzionano meglio riescano più facilmente a raggiungere gli obiettivi che si prefissano, dunque il proseguimento di studi ed applicazioni in entrambi i settori è oltremodo auspicabile.

Va, inoltre, menzionato che l'uso degli indicatori di benessere, in un contesto di

¹¹⁶ *Ibidem*

¹¹⁷ D. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 31 ottobre 2009, n. 254 -Supplemento Ordinario n. 197

¹¹⁸ R. Mussari, *Economia delle Amministrazioni Pubbliche*, McGraw-Hill Education, 2011.

analisi e valutazione delle politiche sistematizzato, strutturato e coerente, risponde contemporaneamente ai due filoni di problematiche e sfide individuate nel citato Libro Bianco e comuni non solo all'Unione Europea ma ad un vasto numero di realtà nazionali e locali. Oltre al raggiungimento di un miglior grado di efficienza ed efficacia delle politiche pubbliche, la scelta di indicatori di benessere chiari e definiti potrebbe aiutare a superare quel “deficit democratico” di cui spesso sono accusati i decisori politici e il senso di alienazione dei cittadini che ne consegue. La formulazione stessa delle misure di benessere si è finora contraddistinta per un ampio coinvolgimento della cittadinanza e della società civile. La costruzione degli indicatori attraverso un iter fatto di consultazioni su larga scala e fortemente inclusive aumenta la loro legittimazione democratica e l'*accountability* dei decisori che ne fanno uso. Come sostenuto già nella Dichiarazione di Istanbul, ogni società può individuare democraticamente la propria nozione di progresso o benessere e perseguirla tramite politiche ad hoc. Mediante una comunicazione ampia e capillare di dati e scelte politiche è inoltre possibile lavorare proprio sull'affidabilità del decisore pubblico e sulla sua capacità di rispondere, in maniera trasparente, alle esigenze della collettività. L'aspetto del consenso e della diffusione di informazioni svolge un ruolo cruciale, basti pensare che già negli anni '30 la creazione del Pil rispondeva sia alla necessità di misurazione della crescita per il decisore pubblico, ma anche alla più immediata esigenza dell'elettorato *tax-payer* statunitense di essere rassicurato sulla sostenibilità della spesa pubblica e, particolare, delle spese militari per il secondo conflitto mondiale. Un sondaggio Eurobarometer condotto nel 2008 e citato dalla Commissione Europea nella nota comunicazione “Oltre il Pil”¹¹⁹ del 2009 sembra ulteriormente corroborare l'ipotesi che gli indicatori di benessere rafforzino la legittimità democratica: ben due terzi dei cittadini intervistati hanno dichiarato, infatti, che per misurare il progresso sono necessari in ugual misura indicatori sociali, ambientali ed economici e solo un sesto ha dichiarato di preferire una misurazione basata principalmente su indicatori economici. Indirizzarsi verso l'uso di indicatori di benessere, costruiti mediante il coinvolgimento di cittadini e società civile, rappresenta, dunque, un modo di rispondere alle inquietudini e al bisogno di

¹¹⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo “Non solo Pil Misurare il progresso in un mondo in cambiamento”, COM(2009) 433, 20 Agosto 2009, visitato il 20 Giugno 2016. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0433&from=EN>

informazioni dei cittadini e di farli sentire rappresentati dai dati statistici. Si può parlare, a tal proposito, di una vera e propria “domanda di valutazione” cioè un'esigenza sentita dall'opinione pubblica, e palesata dai mass-media, di un maggiore e rinnovato controllo sull'operato delle istituzioni in termini prestazionali¹²⁰. Essa è legata alle contingenze economiche di crisi e riduzione della spesa ma anche alla crescente specializzazione e pluralità dei decisori e all'interdipendenza tra settori di *policy*. La valutazione delle politiche sembra più che mai opportuna in un contesto come quello attuale in cui il potere è sempre più diffuso e indefinito e in cui è forte la necessità di legittimazione democratica. A tal fine, resta fondamentale la predisposizione delle strutture di valutazione in nome della trasparenza e della sistematicità, affinché le responsabilità delle scelte siano ben definite e l'*accountability* democratica possa giocare il suo ruolo responsabilizzatore ed ottimizzatore.

2.2.1 Eventuali ostacoli e problematiche legati alla valutazione e all'uso degli indicatori di benessere

Dalla precedente trattazione appaiono evidenti i vantaggi derivanti dall'applicazione sistematica di VEA, VI e VEP e dall'inclusione in esse di indicatori di benessere. Il dibattito sul benessere e su un nuovo modo di disegnare le *policies* ha avuto risonanza globale e sembra ci sia un consenso diffuso sull'utilità di tali indicatori e del loro utilizzo. L'OCSE, le istituzioni europee, numerosissimi governi nazionali, e non solo, sono concordi. Tuttavia, i progressi a livello di implementazione si stanno rivelando piuttosto lenti e, nonostante le ampie differenze tra paesi, iniziative pratiche di grande portata stentano a decollare. Il caso dell'Unione Europea è emblematico e sottolinea l'ambivalenza tra un complesso e lodevole lavoro di ricerca sul benessere, fatto di studi ed iniziative a molteplici livelli, e scelte politiche basate essenzialmente su Pil e responsabilità fiscale. Si tenterà, dunque, di ricostruire le ragioni dietro tale discrepanza tra intenzioni e pratica, o almeno parte di esse, analizzando le principali problematiche che la messa in atto del suddetto sistema potrebbe porre e le barriere alla diffusione di tale approccio. Si procederà ad un'analisi generale, rimandando al capitolo successivo per

¹²⁰ A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2007.

un focus sul caso italiano. In particolare si discuterà di due possibili obiezioni all'uso del benessere nella valutazione, una che tiene conto dei costi di tale scelta ed un'altra più ideologica, per poi soffermarsi su quelle che sembrano due importanti trend di problematiche: i metodi decisionali dei *decision-makers* elettivi e la mancanza di strutture di valutazione istituzionalizzate, questione complessa ed a sua volta dovuta a molteplici fattori.

L'obiezione più immediata che si potrebbe porre all'uso degli indicatori di benessere è che essi richiedono un'ampia mole di dati ed un'altrettanto ampia capacità di elaborazione ed utilizzo di essi. La produzione di un set di indicatori e il suo utilizzo richiedono, in quanto novità, l'impiego di risorse materiali ed umane e si potrebbe dibattere sul rapporto costi-benefici di tale scelta. A tal proposito nel 2010 i Consigli dei Ministri francese e tedesco hanno chiesto, rispettivamente, al Consiglio francese d'analisi economica (Cae) e al Consiglio tedesco di esperti economici (Gcee) quale fosse il costo della produzione di un set di indicatori e se esso fosse coperto dai benefici che ne sarebbero derivati. Qualsiasi raccolta di dati ha, infatti, dei costi, diretti ed indiretti. Per costi diretti si intendono le spese associate alla remunerazione degli operatori incaricati di raccogliere ed analizzare i dati e delle strutture che essi utilizzano, mentre i costi indiretti sono sostanzialmente rappresentati dal costo opportunità dei soggetti, siano essi singoli cittadini, aziende o associazioni, che si sottopongono ai questionari e che partecipano alla raccolta, dedicandovi il loro tempo¹²¹. La risposta è stata positiva ed i gruppi di esperti hanno concluso nel rapporto “Monitoring economic performance, quality of life and sustainability” che i vantaggi dell'avere una base affidabile, tempestiva e chiara su prestazioni economiche, qualità della vita e sostenibilità, questioni cruciali per valutare lo “stato di salute” di un paese, compenserebbero i costi affrontati¹²². “Nell'ambito di rilevazioni statistiche regolari sul benessere delle persone, l'esigenza di raggiungere un equilibrio ideale tra esaustività e parsimonia è assolutamente centrale”¹²³, si sostiene, ed indicatori accurati ed inclusivi riescono a sposarsi in maniera ottimale con

¹²¹ Conseil d'Analyse Économique (CAE) e German Council of Economic Experts (GCEE), “Monitoring economic performance, quality of life and sustainability”, Joint Report, December 2010, visitato il 2 settembre 2016- http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2010/ex10_en.pdf

¹²² *Ibidem*

¹²³ “In the context of regular statistical reporting on human welfare, the requirement of striking an ideal balance between comprehensiveness and parsimony is absolutely central”, *Ibidem*

parsimonia e contenimento dei costi se riescono a fornire un'utile base informativa sulle tre dimensioni chiave citate.

Premettendo che gli indicatori debbano rispettare degli imprescindibili requisiti di qualità, tale studio offre un utile argomento a sostegno della ricerca e dello sviluppo di indicatori, anche in un contesto economico-politico come quello attuale, dove hanno forte risonanza i temi della crisi, della necessità di misure di *austerity* e del contenimento delle spese. I requisiti di qualità descritti nel rapporto sono essenzialmente tre, definibili come Rilevanza, Coerenza con la teoria e Misurabilità. Per Rilevanza si intende che gli indicatori devono essere in grado di cogliere le dimensioni e i cambiamenti che, appunto, rilevano ai fini del benessere; Coerenza con la teoria implica, invece, che gli indicatori rispondano a delle scelte teoriche che sono, di fatto, scelte di valore e che essi sono comunque ben definiti e pongono dei limiti all'eterogeneità delle componenti; la caratteristica della Misurabilità, infine, prevede che i dati di cui si ha bisogno possano essere raccolti con un dispendio ragionevole di risorse monetarie, umane e di tempo. Una posizione simile, inoltre, è stata espressa nel 2013 dalla Commissione Europea nel lavoro “Guidance document on ex ante evaluation”, in cui si fa riferimento ai concetti di pertinenza e chiarezza quali requisiti indispensabili degli indicatori¹²⁴. Il Cae e il Gcee provano, dunque, a fornire indicazioni e stime sui costi per la realizzazione di batterie di indicatori che rispettino i menzionati requisiti ad un costo sostenibile. Tra le prime azioni da intraprendere vi è certamente la valorizzazione del patrimonio di dati che gli uffici di statistica possiedono già, oltre all'armonizzazione e standardizzazione delle misure a livello europeo per facilitare la circolazione di informazioni rilevanti e le comparazioni. Il Rapporto suggerisce, parimenti, che un cruscotto di indicatori, *vis à vis* un unico indicatore sintetico, è la scelta che più realizza il *trade-off* ottimale tra esaustività e parsimonia¹²⁵. Il costo sostenuto dai governi nazionali, o dalle istituzioni europee, per costruire un affidabile ed inclusivo set di indicatori appare, dunque, una scelta per cui i benefici rendono sopportabili i costi, non da ultimo in considerazione del fatto che i

¹²⁴ Commissione Europea, “Guidance document on ex ante evaluation”, January 2013, versione in italiano, visitato il 7 settembre 2016.

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/snv/Documento_CE_guida_valutazione_ex_ante_gennaio_2013.pdf

¹²⁵ Conseil d'Analyse Économique (CAE) e German Council of Economic Experts (GCEE), “Monitoring economic performance, quality of life and sustainability”, Joint Report, December 2010, visitato il 2 settembre 2016- http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2010/ex10_en.pdf

benefici possono, potenzialmente, estendersi nel tempo e che una gestione virtuosa ed efficiente delle risorse pubbliche può facilmente generare un circolo virtuoso. Inoltre, è utile specificare che la scelta di dare priorità in maniera differente agli interventi pubblici non è di per sé più o meno costosa e tutto dipende dal merito, cioè da come la si fa. Essa determina un diverso approccio e lo studio di O' Donnell dimostra, ad esempio, che i settori in cui gli inglesi gradirebbero più sforzi constano spesso di interventi non particolarmente esosi, come incentivare il volontariato, affrontare il problema della solitudine e dello scarso spirito di comunità e migliorare il rapporto con i cittadini, fornendo loro “*empowerment*”¹²⁶. Mentre le spese per costruire un set di indicatori ed utilizzarlo sono indubbie, dunque, il costo degli interventi basati su di esso è variabile ed è legato a fattori legati alla gestione e alle scelte puntuali e non a caratteristiche intrinseche.

In tale trattazione rileva, inoltre, un aspetto più ampio del dibattito, che mette in discussione l'opportunità o meno di utilizzare gli indicatori di benessere pur non toccando il tema della valutazione e non costituendo dunque un ostacolo né un'obiezione ad esso. Si tratta dell'aspetto ideologico, che pure ha costituito e costituisce una barriera alla diffusione e all'uso degli indicatori di benessere¹²⁷. Una classica obiezione potrebbe porre l'accento sul perché siano le istituzioni a dover stabilire cos'è il benessere e potrebbe interpretare tale tentativo come un'indebita interferenza dello Stato nella sfera privata del cittadino. Una versione più pragmatica potrebbe invece sostenere che il passaggio all'uso degli indicatori di benessere implichi un intervento statale più massiccio e più esteso, data la varietà di elementi che compongono tali indicatori. La questione è indubbiamente ideologica e legata alle posizioni politiche di cittadini, osservatori e governi e non è risolvibile nel merito. Il ruolo dello Stato nelle vite dei cittadini è uno dei temi di dibattito fondamentali degli studi politologici e l'idea che compiti dell'intervento statale siano la tutela e il miglioramento del benessere dei cittadini, assunto fondamentale del dibattito intorno al benessere e ancor più di quello sull'uso del benessere nelle *policies*, è senz'altro discutibile, soprattutto in un'ottica liberale e liberista. Può essere utile notare, tuttavia, con particolare riferimento alla preoccupazione più pragmatica, che gran parte

¹²⁶ G. O'Donnel, A. Deaton et al., “*Wellbeing and Policy*”, Report 2014 commissionato dal Legatum Institute

¹²⁷ BRAINPOoL, “Review report on Beyond GDP indicators: categorisation, intentions and impacts”, Versione finale, 18 ottobre 2012, visitato il 5 settembre 2016.

degli indicatori prevedono una varietà di attori coinvolti ed una molteplicità di livelli, dal locale al sovranazionale, dunque un eventuale problema di eccessivo accentramento delle competenze verrebbe meno. Inoltre, la modifica degli indicatori su cui vengono basate le politiche non implica *ipso facto* l'ampliamento dell'intervento statale. Ciò che esso implica è piuttosto una sua rimodulazione, che può essere nel senso di un rafforzamento come di una riduzione o del mantenimento dello *status quo*. Il contenuto di tale obiezione appare, dunque, soggetto a variabili legate a contesti e scelte politiche. Il dibattito su se sia o meno compito dello Stato, delle istituzioni in genere o di qualsiasi attore che non sia l'individuo stesso, definire il benessere resta aperto.

Accanto alle due citate barriere, è opportuna una riflessione su come i decisori politici si approccino alle decisioni e, in particolar modo, alle decisioni che richiedono forti cambiamenti. Usare gli indicatori di benessere per il disegno e la valutazione delle politiche pubbliche implica un ripensamento generale dell'intervento pubblico e un marcato cambio di paradigma. Cambio di paradigma che non implica necessariamente un cambiamento in termini, per così dire, ideologici ma in ogni caso una nuova impostazione delle politiche. È stato sostenuto più volte in letteratura che le istituzioni abbiano una pressoché intrinseca resistenza al cambiamento, che sembra essere una variabile esplicativa anche in questo caso¹²⁸. Tale forma di resistenza istituzionale è stata definita da Agocs come il “fenomeno di comportamento organizzativo che i *decision makers* usano per negare, rigettare o rifiutare di implementare, reprimere o persino abolire in maniera attiva proposte ed iniziative volte al cambiamento”¹²⁹. Ciò implica che la tendenza delle istituzioni politiche incaricate di decidere è verso il mantenimento dello status quo, per una gamma di motivi che spazia dalla convenienza, nel senso di volontà di conservare posizioni di rendita, all'avversione al rischio. Si potrebbe, inoltre, aprire una finestra su un altro tema, quello degli interessi soggiacenti al mantenimento del ruolo del Pil¹³⁰. Vi sono, inevitabilmente, dei gruppi che hanno sviluppato expertise o poteri

¹²⁸ BRAINPOoL, “Review report on Beyond GDP indicators: categorisation, intentions and impacts”, Versione finale, 18 ottobre 2012, visitato il 5 settembre 2016.

¹²⁹ “Institutional resistance as the pattern of organizational behaviour that decision makers in organizations employ to actively deny, reject, refuse to implement, repress or even dismantle change proposals and initiatives,” C. Agocs, “Institutional resistance to organizational change: Denial, inaction and repression.” *Journal of Business Ethics*, 16/9, 1997, pp. 917-931.

¹³⁰ BRAINPOoL, “Review report on Beyond GDP indicators: categorisation, intentions and impacts”, Versione finale, 18 ottobre 2012, visitato il 5 settembre 2016.

legati allo status quo e che si oppongono alla sua modifica. È difficile stimare l'incidenza di tale fattore ma si può comunque annoverarlo tra gli elementi esplicativi della lentezza nei cambiamenti.

Un ulteriore ostacolo a tale cambiamento è che esso pone indubbiamente dei costi al *decision-maker* che decide di realizzarlo ed offre benefici visibili nel medio-lungo periodo. Si potrebbe, dunque, considerare l'adozione delle strutture di valutazione e degli indicatori di benessere come una politica del tipo Costi Concentrati/Benefici Diffusi descritto da Wilson¹³¹. Nella tassonomia individuata dallo studioso, che consta di quattro tipi di politiche classificati a seconda delle variabili costi e benefici e del loro grado di concentrazione, le politiche CC/BD (costi concentrati/benefici diffusi) risultano le meno vantaggiose da adottare per i decisori politici elettivi, in quanto attirano l'inimicizia del gruppo che ne paga i costi che, secondo la teoria olsoniana dei gruppi di "egoisti razionali", ha effetti più forti della gratitudine diffusa tra tutta la collettività¹³². Seppur con le dovute differenze, l'introduzione della valutazione basata sulle misure del benessere condivide con i più classici esempi di politiche CC/BD¹³³ la caratteristica della diffusione dei benefici tra gruppi sociali e, nel nostro caso particolare, anche nel tempo. Tenendo conto dei mandati elettorali, che sono di pochi anni, l'adozione di una politica abbastanza costosa che manifesta i suoi benefici nel medio-lungo periodo può facilmente risultare sconveniente rispetto ad altre misure che garantiscono dei ritorni in tempi più brevi, tale che l'elettorato possa esserne memore. Nel lungo periodo meriti e demeriti delle scelte politiche vengono sfumati e i meccanismi elettorali rendono la pur eventuale attribuzione di tali meriti non spendibile. Assumendo che i decisori politici siano razionali ed interessati a massimizzare i loro vantaggi, come postulato dalle teorie della *public choice*, appare chiaro che le caratteristiche strutturali di tale politica rappresentano un possibile ostacolo alla sua adozione.

Un altro problema cruciale è lo stato dell'arte della valutazione delle politiche, che spesso manca di istituzionalizzazione o anche della semplice applicazione consistente e sistematica. I Paesi europei presentano gradi di sviluppo molto differenziati su tale fronte

¹³¹ La Spina A., Espa E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011

¹³² *Ibidem*

¹³³ Generalmente si tratta di politiche redistributive o regolative, *Ibidem*

ma in molti paesi, tra cui l'Italia, la valutazione è ben lungi dall'essere un esercizio rigoroso. Ciò rappresenta senza dubbio un forte limite, poiché viene meno il quadro in cui gli indicatori di benessere dovrebbero essere inseriti per una loro proficua implementazione. Si rende dunque necessario un lavoro teso a colmare tale lacuna, che sia propedeutico all'uso degli indicatori, che spesso sono ben studiati e definiti, come nel caso del BES. Inoltre, per stimolare da un lato e rendere più efficiente e produttivo dall'altro, il processo di sistematizzazione della valutazione delle politiche a livello nazionale nel contesto dell'Unione Europea è auspicabile che vi sia uno sforzo da parte delle istituzioni europee, affinché esse fungano da raccordo. Dati armonizzati e sistematizzati, pur senza trasferimenti di competenze al livello sovranazionale, permetterebbero una più facile circolazione delle informazioni e una più agevole integrazione con il patrimonio di dati presente a livello europeo. Una volontà in tal senso è stata più volte espressa ma non si è manifestata nella pratica. L'Unione ha messo a punto due interessanti progetti volti ad inserire gli indicatori di benessere nell'agenda di policy: e-Frame (European Framework for Measuring Progress) si propone di armonizzare le iniziative nazionali sulla misurazione del progresso e di definire delle linee guida per l'applicazione di tali misure ed il coordinamento delle iniziative nazionali¹³⁴; BRAINPOoL (Bringing Alternative Indicators into Policy), conclusosi nel 2014, ha avuto come obiettivo precipuo l'introduzione degli indicatori legati all'iniziativa “Oltre il Pil” nelle *policies*¹³⁵. Nell'ambito in BRAINPOoL sono state identificate le barriere a tale introduzione, che fanno riferimento a diversi aspetti degli indicatori e che, pur essendo calibrati sul caso europeo, sono generalmente estendibili ai casi nazionali.

Si sottolinea, tra l'altro, come manchi una cospicua base teorica ed una narrativa che legittimi gli indicatori, come era stato per il Pil negli anni trenta, come la crisi economica da un lato abbia rafforzato l'esigenza di un cambio di rotta ma dall'altro abbia favorito che arginare i suoi effetti divenisse l'assoluta priorità e che venissero usati “metodi tradizionali” per farlo. Infine, i lavori del progetto propongono una riflessione sul fatto che per quanto l'esigenza di cambiamento sia molto forte nelle società, è mancata una richiesta forte e chiara dal basso per l'applicazione di tali indicatori. Cogliere

¹³⁴ Si veda il sito web dedicato: <http://www.eframeproject.eu/>, visitato l'1 settembre 2016.

¹³⁵ Si consulti, anche in questo caso, il sito web: <http://www.brainpoolproject.eu/>, visitato l'1 settembre 2016.

ed incanalare la voglia di cambiamento che pervade le società nei momenti di crisi non è compito facile ed il dibattito sul benessere ha ricevuto scarsa attenzione dai mass-media, e così non ha avuto un'ampia possibilità di diffusione in grado di generare una pressione *bottom-up* sui *policy makers*¹³⁶. Per un'interazione tra i succitati motivi, le scelte dell'Unione, particolarmente con riferimento alle modalità con cui si è affrontata la crisi del 2008, restano fortemente incentrate su una visione delle politiche pubbliche basata sulla crescita del Pil¹³⁷ e sul contenimento del debito pubblico e del deficit. Anche nelle iniziative legate alla Strategia Europa 2020, adottata nel nome di una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, dal livello europeo provengono per lo più degli obiettivi specifici corredati da traguardi numerici ma non indicatori condivisi di benessere, in grado di fornire una visione d'insieme¹³⁸. Tale fenomeno inibisce anche lo sviluppo di iniziative a livello nazionale.

2.3 La valutazione dei *trade-off* tra i vari aspetti del benessere per il disegno e la valutazione delle politiche pubbliche

Si è evidenziato come il concetto di benessere sia, per sua stessa natura, multidimensionale e come il disegno e la valutazione delle politiche debbano tenere conto di tale molteplicità. Gli indicatori di benessere favoriscono la valutazione degli effetti di una politica, o di un piano o programma, non solo sul settore di *policy* di riferimento ma anche sugli altri settori individuati dalle dimensioni del benessere ed il disegno delle politiche non può che muoversi di conseguenza, considerando gli effetti di scelte settoriali su altri ambiti. Tali effetti possono essere tanto positivi quanto negativi e non è raro che un intervento teso a migliorare un settore abbia delle conseguenze negative su altri aspetti della vita collettiva. I problemi di policy sono complessi e multi-settoriali e spesso governati dalla “Legge delle soluzioni ampie” di Wildavsky, secondo cui più il problema è ampio nello spazio delle policy e coinvolge strati di popolazione,

¹³⁶ BRAINPOoL, “Review report on Beyond GDP indicators: categorisation, intentions and impacts”, Versione finale, 18 ottobre 2012, visitato il 5 settembre 2016.

¹³⁷ E. Giovannini, “Beyond GDP” Ten years after the OECD World Forum where do we stand?”, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 1, 2015, pp. 3-15.

¹³⁸ Sottosegretario On. L. Bobba, “Moving “beyond GDP” in European economic *governance* Expert conference organised by the European Commission in cooperation with the Italian Presidency of the Council of the European Union”, visitato il 3 settembre 2016, http://www.misuredelbenessere.it/uploads/media/SottosegrBobba_IntervBES_MovingBeyondGdp_Ott2014.pdf

più sarà difficile trovare una soluzione che non diventi essa stessa un problema da risolvere¹³⁹. Si impone, dunque, l'annosa questione dei *trade-off* e della loro valutazione. I possibili esempi di *trade-off* sono numerosi, uno dei casi tipici è probabilmente il costo in termini di degrado ambientale delle politiche di sviluppo economico¹⁴⁰. O ancora, gli effetti delle politiche di tutela ambientale sull'occupazione, o delle riforme del mercato del lavoro sulle politiche pensionistiche. Un altro macro-filone riguarda gli scambi che intercorrono tra competitività e flessibilità del mercato del lavoro e tutele sociali per i lavoratori, o ancora tra politiche di crescita economica ed apertura agli investimenti esteri e programmi di tutela del territorio e di sviluppo locale. I recenti dibattiti sul *Jobs Act* in Italia e sul TTIP in Europa sono solo due esempi di come tali *trade-off* siano al centro del dibattito pubblico e delle decisioni politiche. Sia l'esperto di politiche pubbliche sia il decisore politico dovranno tenerne conto ed individuare le modalità con cui bilanciare vantaggi e svantaggi della politica e, in ultima istanza, compiere delle scelte che inevitabilmente avranno dei costi.

Innanzitutto, è necessario avere una panoramica il più possibile dettagliata ed inclusiva degli effetti della *policy* declinata nelle sue varie opzioni, ottenibile tramite una valutazione ex ante rigorosa nella fase di formulazione e decisione della politica. In particolare, bisognerà analizzare l'impatto della politica, cioè tutti gli effetti riconducibili ad essa. L'inevitabile ultrattività della politica rende, infatti, rilevanti i possibili effetti collaterali che vanno il più possibile previsti, anticipati, quantificati e comparati agli esiti attesi della *policy*¹⁴¹. Per fare ciò la valutazione deve essere sia un rigoroso esercizio statistico, basato sull'analisi econometrica dei dati a disposizione, sia un complesso lavoro di contestualizzazione delle scelte nel sistema politico-sociale circostante. È noto come il sistema politico e numerose altre condizioni contestuali possano determinare l'insorgenza di possibili effetti indesiderati e come essi influenzino gli effetti delle politiche in generale. Tramite la VEA è possibile avere una panoramica delle varie opzioni di policy e dei loro effetti e condurre un'analisi costi-benefici o altri tipi di analisi. A livello metodologico, il disegno una modalità di valutazione dei *trade-off* potrebbe

¹³⁹ A. Wildavsky, *“Speaking truth to power”*, Transaction Publishers 2007, p.63

¹⁴⁰ Per una riflessione sui *trade-off* tra conservazione della biodiversità e benessere umano e sull'incompletezza di un approccio *win-win* si segnala: McShane T.O. *et al.* “Hard Choices: making trade-offs between biodiversity conservation and human wellbeing”, *Biological Conservation*, 144 (2011) 966–972.

¹⁴¹ La Spina A., Espa E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011

partire dai suggerimenti di McShane *et al*, secondo cui bisognerebbe tenere in considerazione le seguenti componenti del problema:

1. Livello: bisogna considerare i *trade-off* nei vari livelli e tra livelli, siano essi spaziali o temporali;
2. Contesto: I metodi statistici ed analitici devono essere applicati con buon senso e considerando il contesto politico, economico, istituzionale e sociale in cui si decide, tenendo a mente che non ci sono panacee o soluzioni “*one size fits all*”;
3. Pluralismo: I *trade-off* sono compresi ed interpretati in molti modi differenti e legittimi, che tendono ad enfatizzare alcuni aspetti e a sfumare altri. Il processo di valutazione dovrebbe essere il più possibile aperto, plurale e collaborativo, non solo dal punto di vista formale ma anche sostanziale, facendo in modo che tutte le parti interessate siano messe nelle condizioni di essere ascoltate;
4. Complessità: la società è estremamente complessa ed intricata e i modelli che la studiano operano delle semplificazioni, necessarie ma necessariamente non esaustive, ed è opportuno tenerne conto quando si vanno ad operare delle modifiche¹⁴².

Inoltre, ciò su cui i *decision-makers* dovrebbero investire potrebbe essere il diffondersi di una “cultura dei *trade-off*”, tra *stakeholders* di tutti i livelli ed opinione pubblica e tra i decisori politici stessi che chiarisca che, nella maggior parte dei casi, soluzioni a somma positiva in grado di accomodare più interessi contrastanti non sono realistiche o, anche se applicabili, si rivelano inefficienti e foriere di ulteriori problemi. Infine, è possibile che vi siano più opzioni percorribili, con costi diversi ed imputati a settori diversi. Va sottolineato, infatti che la VEA è cruciale ma ha carattere esclusivamente tecnico, nel senso che fornisce una o più soluzioni accettabili in termini di costi benefici ed impatto delle politiche. Può accadere, però, che vi siano più soluzioni accettabili o che le priorità del decisore politico siano tali da rendergli più congeniale una perdita più ingente in un settore ritenuto non prioritario rispetto ad un effetto negativo più contenuto su un settore con valenza strategica.

¹⁴² Cfr. McShane T.O. *et al*. “Hard Choices: making trade-offs between biodiversity conservation and human wellbeing”, *Biological Conservation*, 144 (2011) 966–972.

La valutazione dei *trade-off* si compone di due fasi: una prima fase riassumibile nella VEA, cioè in un'analisi tecnica delle possibili opzioni con i loro pro e contro, ed una fase successiva fatta di scelte squisitamente politiche e di valore, per cui si sceglie di accettare dei costi in un settore e non in un altro. Tale fase è parte del gioco ed è certamente legittima ed è difficile trovare delle metodologie in grado di guidare simili scelte, che sono per loro natura discrezionali e discutibili. Per migliorare la scelta sui *trade-off* potrebbe essere opportuna una maggiore trasparenza sulle posizioni dei vari partiti su varie questioni e le loro priorità. Ad esempio, nel rapporto “Wellbeing in four policy areas” dell’All-Party Parliamentary Group on Wellbeing Economics del Regno Unito, si caldeggia l’idea che i partiti politici debbano esplicitare nel programma elettorale la loro idea di benessere e strategia in merito, includendo in particolare obiettivi, l’uso di strumenti per valutare le politiche e il budget in base al benessere e gli strumenti che si intende adoperare¹⁴³. Si potrebbe pensare di inserire in tale lista anche una scala di priorità rispetto alle dimensioni del benessere, che espliciti anche le posizioni del partito sui *trade-off* più ricorrenti tra le dimensioni e che dia agli elettori una panoramica più chiara e puntuale delle scelte di *policy* che ci si può aspettare e che eviti da parte dei partiti un approccio “*catch-all*” nella fase elettorale.

Più in generale, i *trade-off* potrebbero essere meglio valutati se fossero discussi con più apertura e trasparenza, spostando il focus delle politiche dai benefici alla totalità dei loro effetti. Come si auspica maggiore trasparenza nell’implementazione delle policy come buona norma di management così la trasparenza nel dibattito e nella retorica sulle policy dovrebbe essere buona norma nel *policy-making*¹⁴⁴. Rendere i *trade-off* espliciti e visibili contribuirebbe a rafforzare il dibattito ed incoraggierebbe la contestualizzazione dell’analisi delle politiche nell’ambiente economico-sociale. La trasparenza è, infatti, tesa a rafforzare l’*accountability* dei decisori politici, che già viene irrobustita dalla presenza di strutture di valutazione delle politiche. Per quanto i *trade-off* pongano di fronte a scelte di valore, la valutazione pone, infatti, i *policy-makers* a misurare le proprie idee con le evidenze empiriche¹⁴⁵ e più si insiste sulla trasparenza più i decisori saranno

¹⁴³ The All-Party Parliamentary Group on Wellbeing Economics, “Wellbeing in four policy areas”, Settembre 2014, visitato il 5 settembre 2016. http://b.3cdn.net/nefoundation/ccdf9782b6d8700f7c_lcm6i2ed7.pdf

¹⁴⁴ J. Higgins, “Transparency and trade-offs in policy discourse: a case study of social service contracting”, *Social Policy Journal of New Zealand*, N.09, Novembre 1997

¹⁴⁵ A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2007.

responsabilizzati e portati a decidere sui *trade-off* in maniera rigorosa, disinteressata e coerente con i loro programmi iniziali e con le aspettative degli elettori. La trasparenza appare, dunque, la via maestra per rendere meno gravoso e foriero di errori il processo di valutazione dei *trade-off* e di scelta dei domini su cui riversare dei costi inevitabili. Per quanto discrezionale e legato a scelte di valore, tale processo può essere oggetto di una sistematizzazione, in modo che sia ordinato e coerente e che le scelte compiute al suo interno siano trasparenti e soggette all'*accountability* ed alla responsabilità dei decisori presso l'elettorato. La discussione sui *trade-off* conclude questo secondo capitolo, in si sono affrontate le questioni relative all'uso delle misure del benessere nella valutazione delle politiche, esaminandone i vantaggi e le criticità, sia nel senso di problematiche sia nel senso di possibili obiezioni, e si è proposta una riflessione sulla questione dei *trade-off*, che inevitabilmente si pone.

CAPITOLO 3

L'ESPERIENZA ITALIANA: IL BES E LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

3.1 Il Progetto BES: tratti salienti e processo formativo

Il Progetto BES (Benessere Equo e Sostenibile) è stato formulato su iniziativa congiunta di Istat e CNEL a partire dal 2010, come si è accennato nel primo capitolo, e costituisce un'esperienza di avanguardia nella misurazione del benessere. Esso recepisce le linee guida dei lavori dell'OCSE e della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi e cerca di andare oltre integrando il benessere con una marcata attenzione all'equità e alla sostenibilità. Per meglio comprendere la struttura e la *ratio* del BES è utile ricostruire il processo che ha portato alla sua definizione, che si è contraddistinto per il carattere deliberativo ed inclusivo, finalizzato a legittimare il progetto da due punti di vista. Il BES in quanto indicatore di benessere finalizzato a guidare le scelte di *policy* e con un impatto sulla vita dei cittadini, necessita, infatti, innanzitutto di legittimità politica e democratica, costruita rendendo partecipe la società civile, ed in secondo luogo occorre che esso sia solido dal punto di vista tecnico, ossia che gli esperti del settore ne attestino la validità, elemento che si è ottenuto coinvolgendo vari esponenti della comunità scientifica¹⁴⁶. Tale duplice bisogno di legittimazione è dovuto al fatto che le misure del benessere hanno sia una componente politica e discrezionale, che riguarda la scelta dei contenuti del concetto di benessere, sia una di natura più tecnica, che riguarda il modo in cui tali contenuti sono misurati ed aggregati. La base teorica da cui hanno preso spunto Istat e CNEL nei primi lavori sul BES è quella soggiacente i lavori dell'OCSE descritti nel primo capitolo, con particolare riferimento al binomio benessere umano e benessere dell'ecosistema e agli interscambi tra essi. Il benessere umano viene a sua volta suddiviso in benessere individuale e benessere sociale, rifacendosi agli studi di Amartya Sen e considerando, oltre ad alcuni fattori individuali, il contesto sociale e relazionale e la gamma di opportunità che gli individui hanno per perseguire il benessere. Per tale ragione nel BES sono annoverate delle dimensioni strumentali al benessere umano, classificate come

¹⁴⁶ ISTAT, "BES 2015. Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia", visitato il 4 settembre 2016.
http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf

cultura, *governance* ed economia¹⁴⁷.

Il processo deliberativo si è articolato in tre fasi ed *in primis* vi è stato l'inserimento nel 2011 di domande sul benessere nell'indagine multiscopo condotta dall'Istat "Aspetti della vita quotidiana", in cui si è chiesto ad un campione di circa 20.000 famiglie, per un totale di più di 45.000 individui dai 14 anni in poi, di definire quali fossero le dimensioni più importanti del benessere¹⁴⁸. In tal modo si è avuto un quadro trasversale ai vari strati della popolazione, che è stato utilizzato nella seconda fase del progetto da un Comitato d'indirizzo per elaborare un quadro di riferimento per misurare il benessere. Tale comitato è stato costituito ad aprile 2011¹⁴⁹ da Enrico Giovannini ed Antonio Marzani, allora presidenti rispettivamente di Istat e CNEL, e riunisce rappresentanti di Istat, CNEL e società civile, provenienti, tra gli altri, dal Consiglio Nazionale Consumatori ed Utenti, dalle Consulte Femminili di Puglia, Lazio e Piemonte e da associazioni quali WWF, Legambiente e Sbilanciamoci!¹⁵⁰ Il Comitato ha definito due gruppi di domini quali componenti del *framework*: nove domini cd. di *outcome*, ossia con un impatto diretto sul benessere, che sono salute, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, benessere economico, relazioni sociali, sicurezza, benessere soggettivo, ambiente e paesaggio e patrimonio culturale e tre domini strumentali, che cioè fungono da supporto al miglioramento del benessere e che sono politica e istituzioni, ricerca e innovazione e qualità dei servizi¹⁵¹.

Successivamente, si è passati ad una terza fase di carattere tecnico, che ha visto protagonista la Commissione scientifica per la misura del benessere¹⁵², incaricata di individuare degli indicatori per misurare i domini identificati dal Comitato. In tale fase è

¹⁴⁷ Istat, "BES 2015. Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia", visitato il 4 settembre 2016.

http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf

¹⁴⁸ I dettagli circa l'indagine sono disponibili su: Istat.it, Aspetti della vita quotidiana, visitato il 6 settembre 2016.

<http://www.istat.it/it/archivio/4630>; Per un'analisi dei risultati dell'indagine si veda: Istat Statistiche Report, "L'importanza delle dimensioni del benessere per i cittadini", 4 novembre 2011, visitato il 4 settembre 2016.

<http://www.misuredelbenessere.it/fileadmin/upload/benessere-stat-report.pdf>

¹⁴⁹ Istat e CNEL, "Comunicato stampa. Pil: misurare il benessere per indirizzare le politiche economiche e sociali. Nasce il comitato Cnel/Istat per misurare progresso e benessere", visitato il 6 settembre 2016,

http://www.misuredelbenessere.it/fileadmin/upload/CS_20_aprile_2011.pdf

¹⁵⁰ Per un elenco dei membri del comitato si veda: Misure del benessere, Il progetto BES- Comitato d'indirizzo, visitato il 6 settembre 2016. <http://www.misuredelbenessere.it/index.php?id=5>

¹⁵¹ Per la definizione di ciascun dominio si veda: Istat, "BES 2015. Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia", visitato il 4 settembre 2016. http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf

¹⁵² La composizione della Commissione è disponibile al seguente indirizzo: Misure del benessere, Il progetto BES. Commissione scientifica, visitato il 6 settembre 2016. <http://www.misuredelbenessere.it/index.php?id=40>

stata sottolineata l'esigenza di avere indicatori che riflettessero al meglio le priorità dei cittadini e che usassero i dati disponibili a livello nazionale, anche a costo di sacrificare la comparabilità a livello internazionale, e che fossero disponibili e disaggregabili a livello NUTS 2, che corrisponde al livello regionale italiano¹⁵³. Tale scelta ribadisce l'importanza della dimensione territoriale del BES e dell'aspetto distributivo, in quanto permette di cogliere *trend* e disparità tra regioni, fenomeni marcati e rilevanti in Italia. Si è insistito altresì sulla necessità di formulare indicatori in numero limitato per dominio, direttamente o inversamente correlati al benessere, in modo da non essere soggetti a interpretazioni multiple, disponibili con regolarità, così da permettere l'analisi di *trend*, e disaggregabili per variabili strutturali come sesso, età e status sociale, per cogliere ulteriormente l'elemento distributivo ed individuare aree di vulnerabilità. Alla fine dei lavori la Commissione, con l'ausilio delle consultazioni con la società civile e del costante interscambio con il Consiglio, è pervenuta alla definizione di un cruscotto di centotrenta indicatori che misurano il benessere secondo un modello formativo¹⁵⁴. Durante tale processo, Istat e CNEL hanno cercato di coinvolgere il più possibile i cittadini attraverso il lancio del sito web www.misuredelbenessere.it, con un questionario ed uno spazio blog per discutere domini ed indicatori¹⁵⁵. I dodici domini e centotrenta indicatori (Fig.3) sono stati utilizzati nei successivi tre Rapporti BES, pubblicati a partire dal 2013, che offrono un'analisi della situazione dell'Italia, delle regioni e delle aree geografiche (Nord, Centro, Mezzogiorno). Nel corso degli anni sono state apportate modifiche e migliorie e il BES viene tuttora considerato “un cantiere aperto all'innovazione”¹⁵⁶, soggetto a continui studi e ricerche per accrescere la copertura informativa, utilizzando i cd. *big data* e le rapide innovazioni tecnologiche. La *ratio* è quella di avere un insieme di misure altamente

¹⁵³ Istat, “BES 2015. Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia”, visitato il 4 settembre 2016.

http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf

¹⁵⁴ Il modello formativo, opposto al modello riflessivo, considera gli indicatori come causa della variabile finale, che è dunque variabile dipendente, nel suo valore e nella sua definizione operativa. Sono dunque gli indicatori a formare un concetto o una misura, in una logica esplicativa *bottom-up*. Cfr. Istat, “BES 2015. Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia”, visitato il 4 settembre 2016. http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf e A. Diamantopoulos, J. A. Siguaw “Formative Versus Reflective Indicators in Organizational Measure Development: A Comparison and Empirical Illustration”, *British Journal of Management*, 2006, Vol. 17, 263–282.

¹⁵⁵ Per i risultati del questionario si veda: Istat e CNEL, “Le opinioni dei cittadini sulle misure del benessere. Risultati della consultazione online”, visitato il 5 settembre 2016.

<http://www.misuredelbenessere.it/index.php?id=11>

¹⁵⁶ Istat, “BES 2015. Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia”, visitato il 4 settembre 2016.

http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf

rappresentative della società ed in grado di seguire e registrare i suoi cambiamenti¹⁵⁷.

<i>Salute</i>	<i>Lavoro e conciliazione tempi di vita</i>
1.Speranza di vita alla nascita	1.Tasso di occupazione 20-64 anni
2. Speranza di vita in buona salute alla nascita	2.Tasso di mancata partecipazione al lavoro
3. Indice di stato fisico Pcs	3. Percentuale di trasformazioni nel corso di un anno da lavori instabili a lavori stabili
4.Indice di stato psicologico Mcs	4. Percentuale di occupati in lavori a termine da almeno 5 anni
5.Tasso di mortalità infantile	5. Incidenza di lavoratori dipendenti con bassa paga
6.Tasso standardizzato di mortalità per incidenti di trasporto	6. Incidenza di occupati sovrastruiti
7.Tasso standardizzato di mortalità per tumore	7. Tasso di infortuni mortali e inabilità permanente
8.Tasso standardizzato di mortalità per demenze e malattie del sistema nervoso	8. Incidenza occupati non regolari sul totale degli occupati
9.Speranza di vita senza limitazioni nelle attività quotidiane a 65 anni	9. Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli
10.Eccesso di peso	10. Quota di popolazione di 15-64 anni che svolge più di 60 ore settimanali di lavoro retribuito e/o familiare
11.Fumo	11. Indice di asimmetria del lavoro familiare
12. Alcol	12. Soddisfazione per il lavoro svolto
13.Sedentarietà	13. Percezione di insicurezza dell'occupazione
14.Alimentazione	14. Quota di part-time involontario
<i>Istruzione e Formazione</i>	<i>Sicurezza</i>
1. Partecipazione alla scuola dell'infanzia	1. Tasso di omicidi
2. Persone con almeno il diploma superiore	2. Tasso di furti in abitazione
3. Persone che hanno conseguito un titolo universitario	3. Tasso di borseggi
4. Tasso di passaggio all'università	4. Tasso di rapine

¹⁵⁷ Un esempio citato dal Rapporto 2015, in tal senso, riguarda l'indicatore Percentuale di trasformazioni nel corso di un anno da lavori instabili a lavori stabili, le cui definizioni di lavori stabili e instabili saranno certamente influenzate dalla nuova legislazione in materia di contratti del cd. Jobs Act. Cfr. Istat, "BES 2015. Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia", visitato il 4 settembre 2016.

http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf

5. Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione	5. Tasso di violenza fisica sulle donne
6. Giovani che non lavorano e non studiano (Neet)	Tasso di violenza sessuale sulle donne
7. Partecipazione alla formazione continua	7. Tasso di violenza domestica sulle donne
8. Livello di competenza alfabetica degli studenti	8. Preoccupazione di subire una violenza sessuale
9. Livello di competenza numerica degli studenti	9. Percezione di sicurezza camminando al buio da soli
10. Persone con alti livelli di competenza informatica	10. Paura di stare per subire un reato in futuro
11. Partecipazione culturale	11. Presenza di elementi di degrado nella zona in cui si vive
<i>Politica e istituzioni</i>	<i>Paesaggio e patrimonio culturale</i>
1. Partecipazione elettorale	1. Dotazione di risorse del patrimonio culturale
2. Fiducia nel Parlamento italiano	2. Spesa corrente dei Comuni per la gestione del patrimonio culturale
3. Fiducia nel sistema giudiziario	3. Indice di abusivismo edilizio
4. Fiducia nei partiti	4. Indice di urbanizzazione delle aree sottoposte a vincolo paesaggistico
5. Fiducia nelle istituzioni locali	5. Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana (<i>urban sprawl</i>)
6. Fiducia in altri tipi di istituzioni	6. Erosione dello spazio rurale da abbandono
7. Donne e rappresentanza politica in Parlamento	7. Presenza di paesaggi rurali storici
8. Donne e rappresentanza politica a livello locale	8. Valutazione dei programmi dello sviluppo rurale (Psr) in relazione alla tutela del paesaggio
9. Donne negli organi decisionali	9. Densità di Verde storico e Parchi urbani di notevole interesse pubblico
10. Donne nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa	10. Consistenza del tessuto urbano storico
11. Età media dei parlamentari italiani	11. Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita
12. Lunghezza dei procedimenti civili	12. Preoccupazione per il deterioramento del paesaggio
<i>Qualità dei Servizi</i>	<i>Benessere Economico</i>
1. Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari	1. Reddito medio disponibile (pro-capite)
2. Bambini presi in carico dai servizi comunali per l'infanzia	2. Indice di disuguaglianza del reddito disponibile
3. Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata	3. Indice di rischio di povertà
4. Irregolarità del servizio elettrico	4. Ricchezza netta media pro-capite
5. Famiglie allacciate alla rete di distribuzione di gas metano	5. Indice di vulnerabilità finanziaria
6. Irregolarità nella distribuzione dell'acqua	6. Indice di povertà assoluta
7. Raccolta differenziata dei rifiuti urbani	7. Indice di grave deprivazione materiale
8. Sovraffollamento degli istituti di pena	8. Indice di bassa qualità dell'abitazione
9. Tempo dedicato alla mobilità	9. Indice di grande difficoltà economica
10. Posti-km offerti dal TPL	10. Molto bassa intensità lavorativa

11. Difficoltà di accesso ad alcuni servizi	Ambiente
Ricerca e Innovazione	1. Trattamento delle acque reflue
1. Intensità di ricerca	2. Qualità delle acque costiere marine
2. Propensione alla brevettazione	3. Qualità dell'aria urbana
3. Incidenza dei lavoratori della conoscenza sull'occupazione	4. Disponibilità di verde urbano
4. Tasso di innovazione tecnologica del sistema produttivo	5. Aree con problemi idrogeologici
5. Tasso di innovazione di prodotto/servizio del sistema produttivo nazionale	6. Siti contaminati
6. Specializzazione produttiva nei settori ad alta tecnologia	7. Conferimento dei rifiuti urbani in discarica
7. Intensità d'uso di Internet	8. Aree terrestri protette
Relazioni sociali	9. Aree marine protette
1. Molto soddisfatti per le relazioni familiari	10. Aree di particolare interesse naturalistico
2. Molto soddisfatti per le relazioni amicali	11. Preoccupazione per la perdita di biodiversità
3. Persone su cui contare	12. Flussi di materia
4. Partecipazione sociale	13. Energia da fonti rinnovabili
5. Partecipazione civica e politica	14. Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti
6. Attività di volontariato	15. Soddisfazione per la situazione ambientale
7. Finanziamento delle associazioni	Benessere soggettivo
8. Organizzazioni non profit	1. Soddisfazione per la propria vita
9. Fiducia generalizzata	2. Soddisfazione per il tempo libero
	3. Giudizio positivo sulle prospettive future
	4. Giudizio negativo sulle prospettive future

Fig.3: I 12 domini e 130 indicatori che compongono il BES nel 2015. Fonte: Rapporto BES 2015¹⁵⁸

Le componenti dell'equità e della sostenibilità sono le peculiarità più innovative ed ambiziose del BES e la seconda risulta di particolare interesse in ottica di studi futuri. Il concetto di benessere equo è ben definito e collegato all'aspetto distributivo, pertanto implica che si analizzi con attenzione la distribuzione delle determinanti del benessere tra i vari settori della società. Il concetto di sostenibilità, tuttavia, non è altrettanto ben delineato e la sua misurazione pone sfide ontologiche e metodologiche. Lo sviluppo sostenibile è stato definito negli anni '80 dalla celebre Commissione mondiale su ambiente e sviluppo, detta Commissione Brundtland, come "uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di

¹⁵⁸ Istat, "BES 2015. Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia", visitato il 4 settembre 2016.
http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf

soddisfare i propri”¹⁵⁹, ossia lasciando loro capitale umano, naturale, sociale ed economico. La definizione di tale concetto è piuttosto ampia ed ai fini della misurazione del benessere, anche per avere misure realistiche e reperibili, la Commissione scientifica ha optato per un’interpretazione della sostenibilità nel senso di sostenibilità del benessere, cioè di capacità di mantenere in prospettiva futura i livelli di benessere raggiunti nel presente, e non di sostenibilità eco-sistemica in senso lato¹⁶⁰. Questa considerazione parte dall’idea che nelle società e negli individui vi siano dei fattori di vulnerabilità e resilienza rispetto al mantenimento del benessere e che affinché il benessere sia sostenibile sia necessario un equilibrio tra le due componenti. Da un lato, dunque, vi sono dei fattori di rischio, per lo più strutturali dunque prevedibili, che minacciano il livello di *outcome* del benessere e, dall’altro, degli elementi in grado di ammortizzare gli effetti degli *shock* negativi e preservare i livelli correnti di benessere¹⁶¹. Questi ultimi sono ulteriormente divisibili in capacità, cioè l’abilità degli individui e dei gruppi sociali di compiere scelte ed azioni per migliorare il benessere, e capitali, vale a dire le risorse, considerate al netto dei deprezzamenti, che gli individui e i gruppi sociali possono usare e che includono il capitale naturale, umano, sociale ed economico¹⁶². Per includere in maniera più profonda i concetti di sostenibilità ed equità l’Istat sta lavorando ad una riclassificazione degli indicatori per ciascun dominio, distinguendoli in indicatori “B” di benessere, che misurano appunto il livello di benessere delle persone, “E” di equità, che danno informazioni circa la distribuzione delle variabili di benessere tra gruppi sociali (per età, sesso, reddito, istruzione etc.) ed “S” di sostenibilità, suddivisi in indicatori di vulnerabilità e resilienza. È facile notare che gli elementi di vulnerabilità e resilienza sono trasversali ai vari domini del benessere, ragione per cui la Commissione scientifica ha optato per includere in ogni dominio quelli più rappresentativi. Tale lavoro di riorganizzazione, insieme all’individuazione delle vulnerabilità e resilienze, è in corso d’opera e permetterà, auspicabilmente, di un avere un ritratto ancor più esaustivo della

¹⁵⁹ United Nations UN Documents, “Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future”, visitato il 5 settembre 2016. Per una panoramica della letteratura in materia di sviluppo sostenibile e dell’evoluzione del concetto si suggerisce: J. Dryzek, *The Politics of Earth*, 2nd edition, 2005, Oxford University Press.

¹⁶⁰ Istat, “BES 2015. Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia”, visitato il 4 settembre 2016.

http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf

¹⁶¹ *Ibidem*

¹⁶² *Ibidem*

realtà italiana, per potervi meglio calibrare le scelte di *policy*.

3.1.1 Altre iniziative: UrBES, BES delle Province e le riforme alla contabilità nazionale

Si è già accennato nel primo capitolo che le sperimentazioni in tema di misurazione del benessere si sono sviluppate tanto al livello sovranazionale quanto nazionale e locale. La realtà italiana non fa eccezione da questo punto di vista e, in questa parte della trattazione, ci si concentrerà sulle iniziative locali di impiego del BES: il progetto UrBES, che misura il benessere nelle città, ed il BES delle province, che applica il *framework* del BES a livello provinciale. UrBES si concentra sull'analisi e il miglioramento della qualità della vita declinata nelle realtà urbane, con l'obiettivo ultimo di stimolare "azioni e *governance* orientate all'incremento della qualità urbana, cioè a iniziative che rendano le nostre città posti del "buon vivere"¹⁶³. Il progetto nasce nel 2012 per volere dell'Istat, dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), del Comune di Bologna e del Centro di ricerca Laboratorio Urbano, coinvolge le Città Metropolitane ed alcuni Comuni¹⁶⁴ ed ha visto il primo rapporto pubblicato nel 2013¹⁶⁵. Per offrire una misurazione multidimensionale del benessere nelle realtà urbane si è partiti dai domini ed indicatori del BES, avviando poi un processo di ricerca e studio di nuovi indicatori che meglio rappresentassero la qualità della vita nelle città e che fossero comparabili a livello territoriale. Il set di indicatori di UrBES 2015 che ne risulta si compone di quarantotto misure mutate dal BES¹⁶⁶ e sedici nuovi indicatori plasmatis sulla realtà urbana, quali inquinamento acustico, tempo della mobilità, qualità dell'aria ed altri (Fig.4).

Obiettivo di UrBES è sia fornire un quadro comparato delle disuguaglianze e delle tendenze presenti a livello metropolitano, sia equipaggiare il decisore provinciale e comunale con un bagaglio di informazioni utili al miglioramento delle politiche urbane.

¹⁶³ Istat, CNEL, "UrBES. Il benessere equo e sostenibile nelle città 2015", visitato il 6 settembre 2016 http://www.istat.it/it/files/2015/04/UrBes_2015.pdf

¹⁶⁴ Al primo Rapporto UrBES hanno partecipato le 14 Città Metropolitane individuate dalla normativa tranne Catania e i Comuni di Brescia e Pesaro e Urbino. Cfr. Istat, CNEL, "UrBES. Il benessere equo e sostenibile nelle città", visitato il 6 settembre 2016. http://www.istat.it/it/files/2013/06/Urbes_2013.pdf

¹⁶⁵ Istat, CNEL, "UrBES. Il benessere equo e sostenibile nelle città", visitato il 6 settembre 2016. http://www.istat.it/it/files/2013/06/Urbes_2013.pdf

¹⁶⁶ Gli indicatori sono inerenti tutti i domini del Bes tranne quello di Benessere soggettivo, per cui non sono disponibili misure disaggregate a livello comunale o provinciale. Cfr. Istat, CNEL, "UrBES. Il benessere equo e sostenibile nelle città 2015", visitato il 6 settembre 2016 http://www.istat.it/it/files/2015/04/UrBes_2015.pdf

Va, infatti, notato che il divario Nord-Sud rileva anche in questo campo e che le città sono un importante specchio delle tendenze più generali del territorio in quanto “luoghi dell’innovazione”, centri culturali oltre che economici e politici, in grado di registrare in maniera più repentina i cambiamenti che interessano la società. A livello di *governance* locale il fine ultimo è che gli indicatori di UrBES diventino una pietra miliare dell’amministrazione del territorio ed il punto di riferimento cui possono ispirarsi, come contenuti e come approccio, il Documento unico di programmazione, la rendicontazione sociale e i Piani di performance e di trasparenza previsti dalla legislazione vigente. Inoltre, la scelta delle Città Metropolitane come unità di analisi è sinergica rispetto ai programmi di finanziamento dei Fondi Strutturali europei e, nello specifico, tramite il PON Città metropolitane 2014-2020 (PON-Metro) potrebbero essere intrapresi diversi progetti di sviluppo e miglioramento della qualità della vita. È noto che l’Italia ha, in linea generale, riscontrato problemi ad impiegare i Fondi Europei nel ciclo di programmazione 2007-2013 e nei precedenti, pertanto ci si potrebbe basare sulle rilevazioni UrBES per individuare in maniera rapida ed efficace le aree di intervento dei progetti. Tale aspetto è senza dubbio un’utile opportunità di utilizzo di UrBES, che presenta, tra l’altro, i medesimi vantaggi degli indicatori di benessere descritti nel secondo capitolo, in primis la possibilità di formulare politiche più mirate e di incrementare il dialogo con i cittadini e la trasparenza, nonché, proprio perché a livello locale, eventuali forme di democrazia partecipativa e deliberativa. Simili pratiche giocherebbero un ruolo cruciale nell’incrementare l’*accountability* dei decisori ed aprirebbero interessanti prospettive per il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali.

SALUTE	ISTRUZIONE	LAVORO E CONCILIAZIONE TEMPI DI VITA	BENESSERE ECONOMICO	RELAZIONI SOCIALI	POLITICA E ISTITUZIONI
	Partecipazione scuola infanzia (N)				Partecipazione elettorale per genere
	Persone con almeno il diploma superiore (N)				Rappresentanza femminile
Speranza di vita	Persone con titolo universitario (N)		Reddito disponibile		Donne negli organi decisionali comunali (N)
Mortalità infantile	Uscita precoce dalla istruzione e formazione (N)	Occupazione	DISTRIBUZIONE DEI REDDITI IRPEF (N)	Volontari nelle UL non profit (N)	Età rappresentanza
Mortalità per incidenti	Giovani che non lavorano e non studiano (N)	Mancata partecipazione al lavoro	Qualità abitazione (N)	Istituzioni non profit (N)	Età media organi decisionali comunali (N)
Mortalità per tumore	Competenza alfabetica	Infortuni mortali	Individui in famiglie senza occupati (N)	Cooperative sociali (N)	RENDICONTAZIONE SOCIALE DELLE IST. PUBBLICHE (N)
Mortalità per malattie croniche	Competenze numerica	Occupazione delle donne con e senza figli (N)	SOFFERENZE BANCARIE DELLE FAMIGLIE (N)	LAVORATORI RETRIBUITI C. SOCIALI (N)	Lunghezza procedimenti civili (N)
Omicidi		Biblioteche pubbliche (N)	DISPERSIONE ACQUA POTABILE (N)	Brevetti	Servizi infanzia
Furti in abitazione (N)		Musei (N)	Qualità aria urbana	Specializzazione produttiva (N)	SCUOLE CON PERCORSI ACCESSIBILI (N)
Borseggi (N)		UTENTI BIBLIOTECHE (N)	Verde urbano	Connessione Internet a banda larga (N)	Rifiuti in discarica (N)
Rapine (N)		VISITATORI MUSEI (N)	Aree naturali protette (N)		Raccolta differenz. rifiuti
		Verde storico	ORTI URBANI (N)		Tempo mobilità (N)
		Tessuto urbano storico	TELERISCALDAMENTO (N)		Trasporto pubblico locale (N)
			INQUINAMENTO ACUSTICO (N)		PISTE CICLABILI (N)
			AUTO CON STANDARD <EURO-4 (N)		AREE PEDONALI (N)
					INFOMOBILITÀ (N)
					INCIDENTALITÀ STRADALE (N)
					PEDONI VITTIME DI INCIDENTI (N)
SICUREZZA	BENESSERE SOGGETTIVO	PAESAGGIO E PATRIMONIO CULTURALE	AMBIENTE	RICERCA E INNOVAZIONE	QUALITÀ DEI SERVIZI

Fig.4: Quadro sinottico degli indicatori del rapporto UrBES 205, suddivisi nei 12 domini.
Fonte: Rapporto UrBES 2015.¹⁶⁷

La seconda iniziativa a livello locale è il BES delle Province, che opera a livello di Enti di area vasta¹⁶⁸ ed ha, dunque, un focus più territoriale ed istituzionale e meno legato alle caratteristiche delle realtà urbane. Il BES delle Province nasce dalla collaborazione tra l'Istat e l'Ufficio Statistica della Provincia di Pesaro e Urbino, luogo e soggetto dell'esperimento pilota che ha avviato il tutto, ed ha coinvolto l'Unione delle Province Italiane (UPI), il Coordinamento degli Uffici di Statistica delle Province (CUSPI) e, nel 2015, ventisei enti di area vasta¹⁶⁹. È stato parte del Programma Statistico Nazionale

¹⁶⁷ Istat, CNEL, "UrBES. Il benessere equo e sostenibile nelle città 2015", visitato il 6 settembre 2016
http://www.istat.it/it/files/2015/04/UrBes_2015.pdf

¹⁶⁸ L. 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, GU n.81 del 7 aprile 2014.

¹⁶⁹ Si tratta di Alessandria, Grosseto, Genova, Vercelli, Pisa, Bologna, Cremona, Siena, Roma, Mantova, Ancona,

(PSN) 2011-2013¹⁷⁰ come studio progettuale, partendo da cui si è elaborato un Sistema Informativo Statistico (SIS) per la misurazione del BES degli Enti di area vasta che è stato inserito nel PSN 2014-2016¹⁷¹. In maniera simile ad UrBES, il BES delle Province riprende il *framework* del BES, lavorando ad un generale adattamento degli indicatori al contesto della *governance* territoriale di area vasta ed allo studio di ulteriori indicatori specifici e relativi ai settori di competenza ed alle funzioni dei summenzionati Enti¹⁷². Il cruscotto attualmente utilizzato è suddivisibile in:

- Misure del BES, cioè “gli indicatori del BES nazionale calcolabili a livello provinciale e le *proxy*¹⁷³ di questi”;
- Altri indicatori generali, “indicatori di fonte nazionale elaborati autonomamente sulla base di specifiche esigenze conoscitive degli enti”, ad esempio l’accessibilità alle scuole, l’incidentalità stradale, la capacità di riscossione e il grado di finanziamento interno delle amministrazioni comunali e provinciali,
- Indicatori specifici, “indicatori che informano sul rapporto tra l’azione dell’Ente locale e il benessere del territorio elaborati sulla base di dati provenienti da archivi amministrativi delle Aree Vaste Provinciali e delle Città Metropolitane che permettono approfondimenti valutativi sulle specifiche attività di cui gli Enti sono responsabili”, che sono, appunto, specifici dell’Ente interessato e legati alle sue funzioni proprie e non sempre confrontabili con altri e che offrono informazioni *ad hoc* su aspetti di particolare interesse.¹⁷⁴

Napoli, Rovigo, Pesaro e Urbino, Bari, Treviso, Terni, Trieste, Salerno, Parma, Potenza, Ravenna, Lecce, Rimini, Reggio Calabria e Lucca; nel 2014 erano 21.

¹⁷⁰ D.P.C.M. 31 marzo 2011, “Programma statistico nazionale per il triennio 2011-2013”, Reg. n. 14, GU n. 178 del 2 agosto 2011 e D.P.C.M. 21 marzo 2013 Programma statistico nazionale 2011-2013. Aggiornamento 2013, GU n.138 del 14 giugno 2013 - suppl. ord. n. 47.

¹⁷¹ D.P.R. 24 settembre 2015 “Approvazione del Programma statistico nazionale per il triennio 2014-2016.”, GU n.258 del 5 novembre 2015 - suppl. ord. n. 62 e D.P.R. 24 settembre 2015 “Approvazione del Programma statistico nazionale per il triennio 2014-2016 - Aggiornamento 2015-2016.”, GU n.258 del 5 novembre 2015 - suppl. ord. n. 62.

¹⁷² Istat, CNEL, UPI, CUSPI, “Il Benessere Equo e Sostenibile delle Province 2015”, Pubblicazione nazionale, visitato il 6 settembre 2016.

http://www.besdelleprovince.it/fileadmin/grpmnt/1225/pubblicazione_nazionale.pdf

¹⁷³ Gli indicatori proxy, pur operando nello schema del BES nazionale, differiscono da quelli individuati a livello nazionale per la fonte dei dati o per una diversa definizione operativa dei concetti di riferimento. Cfr Istat, CNEL, UPI, CUSPI, “Il Benessere Equo e Sostenibile delle Province 2015”, Pubblicazione nazionale, visitato il 6 settembre 2016. http://www.besdelleprovince.it/fileadmin/grpmnt/1225/pubblicazione_nazionale.pdf

¹⁷⁴ *Ibidem*

Le prime due voci contano, sommate, ottantadue indicatori, mentre la terza voce è ancora in fase progettuale¹⁷⁵. Inoltre, il progetto si è contraddistinto per un approccio policentrico e dal basso, il cui perno è stata la rete interprovinciale¹⁷⁶, ed ha condiviso con il BES e l'UrBES il forte orientamento al *decision-making* e al *policy-making*. Ad esso si è accompagnata la volontà di sviluppare e diffondere buone pratiche, fungendo da luogo di raccordo, condivisione e miglioramento, in relazione anche alla strategia Europa 2020 per le città e i territori. L'obiettivo del BES delle province è, dunque, duplice: da un lato vi è la valutazione del BES nel territorio per esigenze informative e di supporto ai decisori locali nei settori di competenza degli Enti territoriali, dall'altro vi è una più ampia volontà di contestualizzazione delle misure adottate localmente nella comunità nazionale e sovranazionale e di valutazione delle stesse in ottica di benessere. Come i suoi omologhi a livello nazionale e di città, il BES delle province rimane un *work in progress*, un progetto alle prime fasi soggetto a numerosi studi ed approfondimenti. In particolare, gli sforzi sono concentrati verso la migliore definizione degli indicatori specifici e la costruzione di un quadro ricco, coerente e ad alto potenziale informativo, utilizzando sia le fonti interne alle amministrazioni, sia quelle detenute dagli enti centrali, sia la mole di dati elaborabile grazie alle nuove tecnologie ed ai *big data*.

Un'altra interessante iniziativa riguarda le integrazioni apportate dall'Istat alla contabilità nazionale, che rispondono alle indicazioni fornite dalla cd. Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi e all'iniziativa "GDP and beyond" di Eurostat. Si tratta di ampliare la contabilità nazionale integrando, alle tradizionali misure basate sul Pil, dati più rappresentativi della situazione economica delle famiglie, in particolare la distribuzione di reddito, consumi e ricchezza, e conti ambientali. Per quanto riguarda la prima voce, l'Istat ha operato una distinzione tra famiglie consumatrici e famiglie produttrici, che cioè svolgono attività di mercato come nuclei familiari, distinzione rilevante nel tessuto economico italiano di piccole, medie e micro imprese. L'obiettivo di una revisione delle misure dell'aspetto distributivo è, tuttavia, ad una fase piuttosto iniziale e dovrebbe essere ripreso e perseguito in un futuro prossimo¹⁷⁷. In ambito di contabilità ambientale, l'Istat ha recepito ed applicato il Regolamento UE n.691/2011¹⁷⁸, che ha disposto

¹⁷⁵ *Ibidem*

¹⁷⁶ *Ibidem*

¹⁷⁷ *Ibidem*

¹⁷⁸ Regolamento (UE) N. 691/2011 del parlamento europeo e del consiglio del 6 luglio 2011 relativo ai conti

l'integrazione nei conti nazionali dei conti delle emissioni atmosferiche, delle imposte ambientali per attività economica e dei conti dei flussi di materia a livello di intera economia (CFM-IE) ed il Regolamento UE n.538/2014¹⁷⁹ che lo ha modificato. Tali Regolamenti riprendono le linee guida del sistema di contabilità integrata ambientale ed economica (SEEA) e delineano un quadro dettagliato ed uniforme fornendo metodologia e regole di redazione dei conti, definizioni di emissioni atmosferiche, imposte ambientali e CFM-IE, classificazioni e regole contabili comuni ai Paesi membri. In particolare, le emissioni atmosferiche sono definite come “il flusso fisico di materiali gassosi o di particolato dall'economia nazionale (processi di produzione o di consumo) all'atmosfera (parte del sistema ambientale)”; le imposte ambientali come “le imposte le cui basi imponibili sono costituite da una unità fisica (o un equivalente di un'unità fisica) di qualcosa che produce sull'ambiente un impatto negativo specifico e dimostrato e che sono classificate come imposte nel SEC 95”; e i CFM-IE come “le compilazioni coerenti degli input di materiali nelle economie nazionali, delle variazioni dello stock materiale all'interno dell'economia e degli output di materiali verso altre economie o verso l'ambiente”¹⁸⁰.

Ad essi si aggiungono, dal 2014, i conti delle spese per la protezione dell'ambiente, dove “La protezione dell'ambiente comprende tutte le attività e azioni il cui obiettivo principale è la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dell'inquinamento e di ogni altra forma di deterioramento dell'ambiente.”, i beni e servizi ambientali, cioè “quelli realizzati per scopi di protezione dell'ambiente¹⁸¹[...] e di gestione delle risorse. La gestione delle risorse comprende la conservazione, il mantenimento e il miglioramento dello stock di risorse naturali e, pertanto, la tutela di tali risorse da fenomeni di esaurimento” ed i conti dei flussi fisici di energia, vale a dire “la registrazione in modo coerente dei flussi fisici di energia verso le economie nazionali, dei flussi che circolano nell'ambito dell'economia e degli output verso altre economie o verso l'ambiente.”¹⁸² Inoltre, nei Regolamenti sono

economici ambientali europei, GU L 192 del 22/07/2011, pp. 1-16.

¹⁷⁹ Regolamento (UE) n. 538/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica il regolamento (UE) n. 691/2011 relativo ai conti economici ambientali europei, GU L 158 del 27/05/2014 pp.113-124.

¹⁸⁰ Regolamento (UE) N. 691/2011 del parlamento europeo e del consiglio del 6 luglio 2011 relativo ai conti economici ambientali europei, GU L 192 del 22/07/2011, pp. 1-16

¹⁸¹ Come definita nell'art.1 comma 1 del Regolamento (UE) n. 538/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica il regolamento (UE) n. 691/2011 relativo ai conti economici ambientali europei, GU L 158 del 27/05/2014 pp.113-124.

¹⁸² *Ibidem*

contenute le metodologie da applicare, le modalità di raccolta dati da prediligere e la modulistica da utilizzare. Si ha, dunque, un buon livello di dettaglio, al fine di rendere il più possibile omogenee, chiare e comparabili le rilevazioni dei Paesi membri. In Italia, i dati sono stati raccolti dall'Istat, elaborati e trasmessi all'Eurostat nel 2014 per quanto riguarda gli adempimenti del primo regolamento, mentre per la parte inerente secondo si avrà tempo fino al 2018¹⁸³. La contabilità ambientale appare, dunque, molto ben definita e sistematizzata a livello europeo e di Stati membri e ciò non può che essere un modello da seguire per gli altri aspetti del dibattito sul benessere. Le iniziative sono, dunque, molteplici a livello nazionale e locale e rivelano un diffuso fermento in materia. Il paragrafo successivo presenta un'analisi dello stato dell'arte e delle iniziative del secondo macro-argomento del presente lavoro: la valutazione delle politiche pubbliche.

3.2 Lo stato dell'arte della valutazione delle politiche pubbliche nell'esperienza italiana

Dopo aver analizzato il BES e le sue declinazioni per le amministrazioni territoriali, risulta opportuno fornire indicazioni più sistematiche sul tema della valutazione in Italia, ricostruendone le fasi salienti, individuandone la collocazione a livello internazionale in termini di sviluppo delle pratiche valutative ed illustrando le realizzazioni, le iniziative intraprese e le principali proposte avanzate laddove le prime mancano. In Italia il dibattito sulla valutazione esce dai circoscritti circoli accademici per entrare nell'arena politica nei primissimi anni novanta, in occasione del primo ciclo di Fondi strutturali europei (1989-1993)¹⁸⁴. Tali condizioni di “nascita” sono particolarmente eloquenti ed evidenziano due importanti aspetti della storia della valutazione nel nostro paese. Innanzitutto, si tratta di un inizio piuttosto tardivo, se confrontato con i paesi anglosassoni *in primis* e con i paesi dell'Europa centro-settentrionale e, in aggiunta, esso avviene sulla spinta di un fenomeno esogeno come i programmi di finanziamento europei e ciò può indicare la mancanza di un *humus* culturale adatto nelle strutture domestiche. Ad oggi, i luoghi della valutazione in Italia sono molteplici e dislocati e, considerando il solo livello centrale, è possibile ravvisare un'estrema frammentazione ed un certo grado di disordine,

¹⁸³ Istat, “BES 2015. Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia”, visitato il 4 settembre 2016.
http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf

¹⁸⁴ A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011.

poiché vi sono molteplici previsioni legislative che prevedono forme più o meno definite di valutazione che spesso mancano di un'implementazione appropriata e, soprattutto, di un quadro istituzionale di raccordo. Ciò che appare necessario è, probabilmente, un'operazione di riordino che dia sistematicità ed organizzazione alle pratiche valutative in Italia, che le renda adatte ed in grado di migliorare l'intervento pubblico e che costituisca una valida struttura su cui innestare l'uso del BES. Si accennerà, dunque, una breve ricostruzione storica delle procedure valutative nel mondo, per poi descrivere i tratti salienti del mosaico italiano della valutazione e presentarne delle possibili prospettive evolutive.

Negli Stati Uniti la valutazione delle politiche si sviluppa a partire dal secondo dopoguerra e viene istituzionalizzata già nel 1967 con il *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS) ed affidata al General Accounting Office (GAO), agenzia indipendente già deputata alla revisione dei conti e definita “the congressional watchdog”¹⁸⁵. L'idea sottesa all'introduzione della valutazione è, dunque, quella di controllare ambiti e modalità della spesa pubblica ed assicurare ai *tax payers* una gestione rigorosa ed efficiente. La valutazione negli USA continua ad essere implementata e raffinata, processo *in itinere* anche nella presente amministrazione Obama, ed un iter simile è stato seguito dal vicino Canada¹⁸⁶. In Europa, il Regno Unito ha fatto da capofila per quanto riguarda le pratiche di valutazione, introducendo nel Central Policy Review Staff (CPRS) un ufficio incaricato di analizzare e rivedere i programmi di spesa, poi sostituito da Margaret Thatcher negli anni ottanta con il National Audit Office e la Audit Commission. Durante il governo Thatcher viene, inoltre, introdotta l'Analisi d'Impatto della Regolazione (AIR), che è stata riformata e perfezionata nel tempo ed è ad oggi considerata uno degli esempi più funzionanti e compiuti di tale istituto a livello europeo¹⁸⁷. Il Regno Unito rappresenta nell'ambito della valutazione un esempio virtuoso ed ha un vasto ed articolato sistema con VEA, VEP, *policy pilots*¹⁸⁸, audit, AIR e valutazioni ad hoc. Anche Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Germania hanno introdotto sistemi di pianificazione tra gli anni sessanta

¹⁸⁵ GAO.gov, About GAO, visitato l'8 settembre 2016. <http://www.gao.gov/about/index.html>

¹⁸⁶ Per una descrizione dell'evoluzione delle strutture di valutazione negli Stati Uniti e in Canada si rimanda a: A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011,

¹⁸⁷ *Ibidem*

¹⁸⁸ R. Jowell, “Trying It Out. The Role of ‘Pilots’ in Policy-Making”, *Government Chief Social Researcher's Office*, Strategy Unit, UK Cabinet Office, dicembre 2003, visitato l'8 settembre 2016. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/498256/Trying_it_out_the_role_of_Pilots_in_policy.pdf

e settanta, mentre la Francia ha istituzionalizzato solo nel 1989 delle autorità di valutazione, per poi conferire tale competenza al Parlamento nell'ambito della Riforma costituzionale del 2008¹⁸⁹. L'interesse della letteratura per l'analisi comparata della *policy evaluation* è in crescita, soprattutto dalla pubblicazione nel 2002 dell'Atlante Internazionale della Valutazione di Furubo, Rist e Sandahl¹⁹⁰, e può essere utile per avere un'idea generale del grado di sviluppo delle prassi valutative nel contesto italiano.

Per avere una panoramica dello stato dell'arte a livello internazionale dei sistemi di valutazione delle politiche, risulta particolarmente adatto lo schema elaborato da Varone, Jaco e De Winter¹⁹¹ nel 2005. Una premessa è d'obbligo: tale schema risale al 2005 e in un decennio molte iniziative sono state intraprese nella realtà italiana; ciò lo rende superato su molti fronti, tuttavia tale rappresentazione risulta interessante ed inquadra delle tendenze di più lungo periodo che aiutano ad avere una visione d'insieme della realtà della valutazione. Il grafico unisce l'indice di maturità proposto nell'Atlante con un indice di istituzionalizzazione elaborato dagli autori. L'indice di maturità assegna ai paesi un punteggio da zero a due su nove dimensioni che considerano le seguenti variabili: in quanti settori di policy si fa valutazione, se vi è o meno "un'offerta di valutatori" pluralista, cioè in grado di applicare metodi e prospettive diverse alle varie politiche, se è presente una cultura nazionale della valutazione o se ci si limita ad importare tecniche, se vi sono gruppi organizzati di valutatori, come associazioni o società, se vi sono previsioni normative affinché le valutazioni siano sistematicamente messe a disposizione dei policy-makers, se tali previsioni sono, in particolare, presenti nel Parlamento, se vi è pluralismo nei settori di policy, cioè se vi è una pluralità di titolari della valutazione, se sono presenti attività di valutazione nella *Supreme Audit Institution*¹⁹² ed infine se le valutazioni

¹⁸⁹ Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, "Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia" a cura di Annarita Sansò, ottobre 2015, visitato il 7 settembre 2016. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00941900.pdf>

¹⁹⁰ L'Atlante descrive i trend globali in ambito di sviluppo e diffusione delle pratiche di valutazione ed analizza nello specifico l'uso e l'istituzionalizzazione di tali pratiche in ventidue nazioni: Australia, Canada, Cina, Corea del Sud, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Irlanda, Israele, Italia, Nuova Zelanda, Norvegia, Olanda, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Zimbabwe. Cfr: J. Furubo, R.C. Rist, R. Sandahl, *International Atlas of Evaluation*, Transaction Publishers, 2002.

¹⁹¹ F. Varone, S. Jaco e L. De Winter, "Polity, Politics and Policy Evaluation in Belgium", *Evaluation* 11(3), 2005.

¹⁹² Secondo la Banca Mondiale si possono identificare due modelli di Supreme Audit Institutions: il modello della Corte dei Conti, (Corte dei Conti in Italia, Cour des Comptes in Francia e Belgio, Chambre des comptes in Lussemburgo, Tribunal de Cuentas in Spagna, Tribunal de Contas in Portogallo, Bundesrechnungshof in Germania e altri) e il modello dell'"Audit Office" model, tipico dei paesi anglosassoni (National Audit Office nel Regno Unito, Comptroller and Auditor General in Irlanda, General Accounting Office negli Stati Uniti etc.). Cfr. The World Bank, "Features and functions of supreme audit institutions", *PREM Notes Public Sector*, N.59, ottobre

condotte si focalizzano non solo sugli *outputs* ma anche sugli *outcomes* e sull'effettivo impatto dell'azione di policy sul problema¹⁹³. Tali fattori sono senz'altro discutibili e, probabilmente, non sempre in grado di cogliere il fenomeno nella sua interezza in realtà nazionali molto diverse ma delineano un buon quadro della situazione e toccano diversi aspetti, fornendo un ricco patrimonio informativo. Dati circa la dimensione più prettamente istituzionale sono forniti dall'indice di istituzionalizzazione, che assegna un punteggio da zero a due per tre dimensioni, che sono la presenza ed il ruolo di un organo di valutazione nell'esecutivo, nel legislativo e nella *Supreme Audit Institution* ed un punteggio da zero ad uno a seconda che vi siano o meno una comunità epistemica di valutatori, una rivista scientifica dedicata alla valutazione e degli standard di qualità¹⁹⁴. La combinazione dei due indici (Fig.5) permette di comparare il livello di istituzionalizzazione e maturità delle pratiche di valutazione in diversi paesi e, ai fini del presente lavoro, suggerisce come l'Italia non faccia parte dei Paesi più all'avanguardia in tale campo e come vi siano ampi spazi di miglioramento. Similmente a Belgio, Irlanda e Spagna, dunque, la prassi italiana in tema di valutazione presenta livelli medio-bassi sia dal punto di vista dell'Istituzionalizzazione (4 punti su 9) che della Maturità (7 su 19), elementi che sono correlati, come si può intuire dalle esperienze nazionali e dai contenuti dei due indici¹⁹⁵.

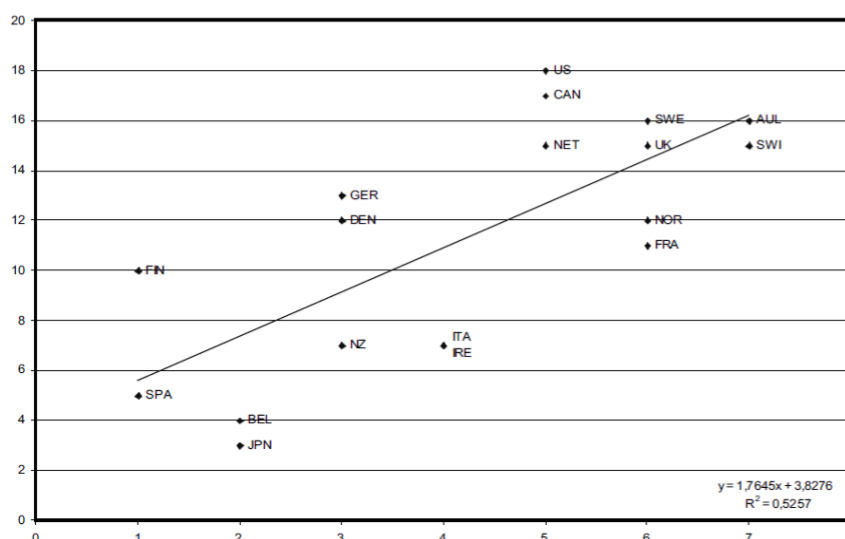


Fig.5: Misurazione dell'Istituzionalizzazione e della maturità della valutazione. Sull'asse delle ascisse vi è l'Indice di istituzionalizzazione di Varone et Al., con valori da 0 ad 8, su quello delle

2001. <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf>

¹⁹³ Cfr: J. Forubo, R.C. Rist, R. Sandahl, *International Atlas of Evaluation*, Transaction Publishers, 2002.

¹⁹⁴ F. Varone, S. Jacob e L. De Winter, "Polity, Politics and Policy Evaluation in Belgium", *Evaluation* 11(3), 2005.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

ordinate l'Indice di Maturità di Forubo et Al., con valori da 0 a 20. Fonte: F. Varone, S. Jacob e L. De Winter, "Polity, Politics and Policy Evaluation in Belgium", Evaluation 11(3), 2005.

L'esperienza italiana presenta, come si è accennato, un inizio tardivo e legato ad un fattore esogeno che è la disciplina dei Fondi strutturali europei per il ciclo 1989-1993, i cui Regolamenti prevedevano l'applicazione di valutazioni *ex ante* ed *ex post*, previsioni tuttora presenti e vincolanti nell'attuale ciclo 2014-2020. Nella gestione della spesa pubblica a livello nazionale tali pratiche hanno, come si è visto, stentato ad affermarsi e dagli anni novanta in poi si sono succedute riforme ed iniziative piuttosto al margine ed è mancato un progetto organico e completo per l'introduzione delle pratiche di valutazione. Rilevante è la l. 50/1999¹⁹⁶ cd. prima legge annuale di semplificazione, che introduce l'AIR¹⁹⁷ di ispirazione britannica quale valutazione *ex ante*, prevedendo che le Commissioni parlamentari possano richiederla ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa. L'AIR e le valutazioni legate ai Fondi strutturali rappresentano, ad oggi, due buoni esempi di valutazione delle politiche. Accanto ad essi, vi sono, limitandosi al livello nazionale, pratiche di valutazione che non sono valutazione delle politiche in senso proprio ma condividono con essa l'impostazione concettuale. Si tratta dei lavori spettanti al Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, della valutazione della performance e dell'attività degli OIV, della Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) e della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e del filone dell'analisi e valutazione della spesa, per cui sono particolarmente rilevanti le attività dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa. Inoltre, numerose sono le iniziative su casi specifici portare avanti da associazioni, università e centri di ricerca, solitamente in collaborazione con Regioni ed Enti locali. Particolarmente florida e curata è stata la produzione dell'Associazione Italiana di Valutazione (AIV)¹⁹⁸, fondata nel 1997, che ha condotto numerosi studi e pubblica la Rassegna Italiana di Valutazione (RIV). Obiettivo dell'AIV è "diffondere la cultura della

¹⁹⁶ Legge 8 marzo 1999, n. 50, Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998, GU n.70 del 25 marzo 1999 - Suppl. Ordinario n. 59.

¹⁹⁷

¹⁹⁸ Si veda il sito web dell'associazione <http://www.valutazioneitaliana.it/>

valutazione tra gli attori coinvolti nel processo di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche”¹⁹⁹ ed essa lo persegue interessandosi non solo alla valutazione delle politiche in senso stretto ma alla valutazione in senso lato, che include temi quali la citata valutazione della performance nelle PA e la valutazione dell’istruzione e delle istituzioni formative, tramite la collaborazione con l’ Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI). In Italia vi sono, dunque, molti luoghi di valutazione non direttamente legati alla valutazione delle politiche pubbliche ma concettualmente vicini ad essa, cui sembra opportuno fare quantomeno un accenno.

3.2.1 “Altra valutazione”: alcune iniziative di valutazione in Italia al di là della valutazione delle politiche pubbliche

Quando si affronta il tema della valutazione, senza riferirsi specificamente alle politiche pubbliche, uno degli ambiti più rilevanti è sicuramente quello della semplificazione legislativa e delle riforme della Pubblica Amministrazione, in cui sono state poi introdotte misure volte a snellire, controllare e valutare l’operato delle PA, con strumenti mutuati per lo più dal privato. Tra di esse spiccano la nota Riforma Bassanini e la sua separazione del vertice amministrativo dal vertice politico e le ultime ed incisive disposizioni della Riforma Brunetta descritta nel precedente capitolo che ha, tra l’altro introdotto gli OIV (Organismi Indipendenti di Valutazione della performance) e favorito l’introduzione di quella cultura della valutazione e dei risultati che tanto si è cercato di innestare nel settore pubblico italiano e che è il fondamentale punto di giuntura concettuale tra valutazione della performance e valutazione delle politiche. Le riforme della PA nel senso dell’efficienza e dell’orientamento ai risultati sono molto legate la valutazione delle politiche, sia per la citata vicinanza concettuale sia per una ragione più pragmatica. Ciò che si è spesso criticato delle scelte di policy in Italia, infatti, è la scarsa cura nell’implementazione delle policy, elemento che si lega ad una cultura dell’amministrazione molto legalistica, che vede nell’atto normativo la parte fondamentale e che da scarsa attenzione all’attuazione, percepita come un fenomeno automatico e standardizzato²⁰⁰. E, molto

¹⁹⁹ Associazione Italiana di Valutazione, “*Chi siamo*”, visitato il 9 settembre 2016.

<http://www.valutazioneitaliana.it/4/Chi-Siamo.html?1499834664>

²⁰⁰ N. Stame, *L’esperienza della valutazione*, Edizioni Seam, 2000.

spesso, le inefficienze e i problemi delle *policy* sono proprio nella fase di *delivery*, ragione per cui una maggiore attenzione all'efficienza ed un maggior controllo sull'attività delle PA, che rendano il suo operato meno formalistico/legalistico e meno influenzato da dinamiche politiche più o meno trasparenti, non possono che giovare all'implementazione delle *policy* e al loro raggiungimento di *output* ed *outcome*, pur non coincidendo con le strutture di valutazione né implicandone l'istituzionalizzazione.

Accanto al filone della semplificazione amministrativa, altri esempi di valutazione sono la valutazione Ambientale Strategica (VAS) e la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA), introdotte nel 2006, che individuano e valutano gli effetti diretti e indiretti sull'ambiente, l'uomo ed il patrimonio culturale di piani e programmi, nel caso della VES, e di specifici progetti, per lo più per la costruzione e l'esercizio di opere civili ed industriali, nel caso della VIA²⁰¹. Previste dal D.lgs.152/2006, in applicazione, rispettivamente, della Direttiva VAS²⁰² e della Direttiva VIA²⁰³, la VAS e la VIA vengono svolte dalla Direzione generale per le valutazioni ambientali del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare quale autorità competente, con l'ausilio di una Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS²⁰⁴. Per la VAS ciò avviene di concerto con il Ministero per i Beni e le attività culturali, i "soggetti competenti in materia ambientale (SCA)", cioè le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che, poiché hanno competenze o responsabilità in materia, possono essere interessate agli impatti sull'ambiente, gli Stati confinanti interessati, Regioni e Province e i cittadini, poiché dopo la pubblicazione dell'avviso sulla Gazzetta Ufficiale, tutti possono presentare osservazioni e informazioni; per la VIA si rende necessario il concerto con il

²⁰¹ D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, GU n.88 del 14 aprile 2006 - Suppl. Ordinario n. 96.

²⁰² Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, GU L 197 del 21 luglio 2001.

²⁰³ Direttiva 97/11 /CE del consiglio del 3 marzo 1997 che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, GU L 73 del 14 marzo 97, pp.5-15 e Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, GU L 156 del 25 giugno 2003 pp.17-25.

²⁰⁴ La Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS è stata introdotta con DPR 90 del 14 maggio 2007, che l'ha sostituita alla commissione tecnico-consulativa per le valutazioni ambientali introdotta dal citato D.lgs 152/2006. Cfr. D.P.R. 14 maggio 2007, n.90, Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, G.U. n. 158 del 10 luglio 2007.

Ministero per i Beni e le attività culturali, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri Enti interessati²⁰⁵. Tali valutazioni agiscono in via preventiva, mirando ad evitare che i danni ambientali si manifestino, ed hanno come obiettivo precipuo la “promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.”²⁰⁶, dunque la menzione della qualità della vita è esplicita e si lega al concetto di sostenibilità e salvaguardia dell'ambiente. Le principali debolezze di tali prassi valutative sono il fatto di essere state introdotte su impulso europeo, di essere limitate alla valutazione dell'impatto sull'ambiente, e non dell'impatto complessivo della politica, e, infine, di riguardare programmi, piani e specifici progetti di opere e non politiche pubbliche.

Nel novero di tali attività valutative, infine, sono presenti le attività legate alla valutazione della spesa, che sono legate a doppio filo con la valutazione delle politiche, sia da un punto di vista logico che pratico. La disciplina è articolata e regolata, tra le altre fonti, dalla L. 196/2009²⁰⁷ di contabilità e finanza pubblica, che ha previsto l'istituzionalizzazione dell'analisi e valutazione della spesa tramite la creazione dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa, presenti nelle amministrazioni centrali e deputati alla verifica dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dalla Decisione di finanza pubblica ed al monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza della gestione. I Nuclei svolgono un'analisi dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali per classificazione funzionale, categoria economica e sottosectore e controllano l'articolazione di tali programmi, per individuare criticità e spazi di miglioramento della qualità e dell'economicità. Il lavoro dei Nuclei viene poi raccolto nel Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, pubblicato dalla Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che descrive la composizione della spesa ed il suo impiego. Pur non coincidendo con la valutazione delle politiche come descritta nel secondo capitolo, la valutazione della spesa è un settore molto vicino ad essa ed i suoi recenti sviluppi si collocano in un quadro che sembra suggerire che vi sia

²⁰⁵ Tali Enti possono essere, ad esempio, Enti parco ed altri soggetti gestori di aree naturali a vario titolo protette o capitanerie di porto per progetti in aree marine.

²⁰⁶ Art.2 comma 1, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, GU n.88 del 14 aprile 2006 - Suppl. Ordinario n. 96.

²⁰⁷ L. 31 dicembre 2009, n. 196, Legge di contabilità e finanza pubblica, GU n.303 del 31 dicembre 2009 - Suppl. Ordinario n. 245.

una volontà diffusa di introdurre un approccio più manageriale ed orientato ai risultati nelle PA ed iniziative legislative in merito, pur mancando una struttura organica di legame e sostegno.

3.2.2 Esempi di valutazione in Italia: l'Analisi d'Impatto della Regolazione (AIR), la Valutazione d'Impatto della Regolazione (VIR) e il loro utilizzo

L'universo delle esperienze di valutazione in Italia si presenta, pertanto, alquanto disarticolato, con previsioni legislative in vari settori, iniziative provenienti dal mondo della ricerca e rivolte a casi specifici e prassi valutative diffuse ma non coincidenti con la valutazione delle politiche. I due esempi più solidi e compiuti, almeno nella previsione normativa, di pratiche di valutazione delle politiche istituzionalizzate sono l'AIR e le procedure legate ai fondi europei. L'Analisi di impatto della regolazione è una valutazione ex ante, in quanto tramite essa si analizza in via preventiva la necessità di un intervento di regolazione e, tramite comparazione di opzioni alternative, si sceglie quello più efficace, sulla base degli effetti sui cittadini, le imprese e l'organizzazione ed il funzionamento delle PA²⁰⁸. Essa è, dunque, un'attività propedeutica e di supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione e si inserisce, altresì, nel novero degli strumenti per il miglioramento della qualità della regolazione, nell'ambito dell'obiettivo della *better regulation*, e la sua adozione è stata incoraggiata dalle iniziative e dagli studi portati avanti dall'Unione Europea e da organizzazioni internazionali come l'OCSE²⁰⁹. La L. 50/1999 ha previsto che l'AIR venisse inizialmente introdotta tramite una fase sperimentale regolata da due Direttive del Consiglio dei Ministri²¹⁰ e dalla Guida alla sperimentazione dell'Analisi d'impatto della regolazione, che vedeva un funzionario responsabile in ciascun ministero ed il coordinamento del Dipartimento per gli Affari Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il suo

²⁰⁸ L. 28 novembre 2005, n. 246, Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, GU n.280 del 1 dicembre 2005.

²⁰⁹ Per una panoramica sulle iniziative di Unione Europea e OCSE si veda: Senato della Repubblica- Servizio per la qualità degli atti normativi, "L'AIR nella Relazione del Governo alle Camere per l'anno 2015", giugno 2016, visitato il 10 settembre 2016. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00979262.pdf>

²¹⁰ Dir. P.C.M. del 27 marzo 2000, Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione. GU n. 118 del 23 maggio 2000 e Dir. P.C.M. 21 settembre 2001 Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, GU 249 del 25 ottobre 2001.

svolgimento è stato in seguito disciplinato dalla L. 246/2005²¹¹, che ha rivisto la materia ed istituito la Valutazione d’Impatto della Regolazione (VIR), che deve operare come una valutazione *ex post* ed è definita “una valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni”²¹². Ad oggi, la disciplina dell’AIR è stata estesa alle Autorità amministrative indipendenti²¹³ e si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa, salvo casi di esenzione ed esclusione, ai sensi del D.P.C.M. 170/2008 che contiene la disciplina attuativa²¹⁴. In aggiunta, l’AIR può essere comunque richiesta, anche nei casi di esclusione ed esenzione, dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione²¹⁵.

Per quanto riguarda le procedure, il medesimo atto dispone che il DAGL sia il referente unico delle amministrazioni statali e che ciascuna di esse possa determinare le modalità organizzative per lo svolgimento di AIR e VIR, previa comunicazione al DAGL. L’avvio dell’AIR deve essere preceduto da un’istruttoria che deve contenere le consultazioni con i soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolazione ed i metodi di analisi e i modelli di AIR sono aggiornati a cadenza triennale con direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri²¹⁶. Risultato di tali analisi è la relazione

²¹¹ L. 28 novembre 2005, n. 246, Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, GU n.280 del 1 dicembre 2005

²¹² *Ibidem*

²¹³ L. 29 luglio 2003, n. 229, Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione- Legge di semplificazione 2001, GU n.196 del 25 agosto 2003.

²¹⁴ L’applicazione e le procedure dell’AIR sono regolate dal D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, Regolamento recante disciplina attuativa dell’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, GU n.257 del 3 novembre 2008, che prevede altresì quali casi di esclusione i disegni di legge costituzionale, gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato, i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici, e l’esenzione per casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell’intervento normativo e dei suoi possibili effetti.

²¹⁵ Art. 9, comma 4, D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, Regolamento recante disciplina attuativa dell’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, GU n.257 del 3 novembre 2008

²¹⁶ Ad oggi sono disciplinati da: Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 2013, Disciplina sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché’ aggiornamento del modello di Relazione AIR, ai sensi dell’articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246, GU n.86 del 12 aprile 2013

AIR da presentare al DAGL, che riassume le attività svolte nell'istruttoria e nell'attività di valutazione, illustrando, ai sensi dell'art. 6 comma 2 del citato D.P.C.M. 170/2008 “la sequenza logica delle informazioni raccolte e organizzate dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa” e “i risultati dell'analisi svolta e la giustificazione della scelta compiuta”²¹⁷. In particolare, devono essere chiaramente illustrati il contesto in cui si pone l'ipotesi di regolamentazione, le consultazioni effettuate, l'analisi delle opzioni di intervento, inclusa l'opzione di non intervento, la giustificazione dell'opzione scelta, la stima dell'incidenza sulla concorrenza e le libertà assicurate ai soggetti dall'ordinamento giuridico, le modalità attuative dell'intervento e del monitoraggio dei suoi effetti²¹⁸. È interessante notare che, dal 2011 in poi²¹⁹, è necessario inserire nella Relazione una valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese, degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese e del rispetto dei livelli minimi di regolazione comunitaria.

Per la disciplina della VIR, invece, il testo di riferimento è il D.P.C.M. 212/2009 “Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)”²²⁰. Tale valutazione *ex post* viene svolta per i medesimi atti per cui è stata svolta l'AIR trascorsi due anni da essa e si ripete a cadenza biennale²²¹ ed è volta ad analizzare il raggiungimento degli obiettivi dell'atto normativo e a stimare i costi e gli effetti prodotti su cittadini, imprese e l'organizzazione ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche²²². Come per l'AIR è prevista una relazione, che l'amministrazione competente invia al DAGL e che da esso viene tramessa al Parlamento. Infine, il Governo

²¹⁷ Art.6, D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, GU n.257 del 3 novembre 2008

²¹⁸ *Ibidem*

²¹⁹ L.11 novembre 2011, n. 180, Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese, GU n.265 del 14 novembre 2011 e L.12 novembre 2011, n. 183, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012), GU n.265 del 14 novembre 2011 - Suppl. Ordinario n. 234.

²²⁰ D.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, GU n.24 del 30 gennaio 2010.

²²¹ Il citato D.P.C.M. 212/2009 prevede altresì che in mancanza di una precedente AIR la VIR si applichi ai decreti legislativi ed alle leggi di conversione dei decreti legge e laddove sia richiesto dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

²²² D.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212 Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, GU n.24 del 30 gennaio 2010.

deve presentare annualmente al Parlamento una Relazione sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR²²³.

La normativa è, dunque, alquanto dettagliata ed orientata al risultato e rappresenta in Italia l'esempio più compiuto di istituzionalizzazione della valutazione a livello nazionale. È fondamentale, tuttavia, capire quanto e come tale normativa sia stata effettivamente implementata ed è stato osservato da più parti che l'accoglienza da parte delle PA rimane alquanto tiepida²²⁴. Nell'applicazione dell'AIR si riscontra una buona ottemperanza ma una scarsa qualità delle analisi, che si riducono a meri adempimenti formali e vengono percepite come un fardello, dunque svolte con poco interesse e poca attenzione, elemento che sviscerisce le potenzialità dello strumento²²⁵. Nella relazione sull'anno 2015 emergono delle tendenze alquanto preoccupanti: emerge, tra l'altro, che le relazioni AIR vengano redatte dopo la redazione del provvedimento, venendo così snaturate e perdendo la loro utilità ed efficacia di valutazione *ex ante*, che le logiche esplicative siano focalizzate sulle motivazioni giuridiche e non sugli aspetti contenutistici e di risultato, sintomo di una PA eccessivamente formalistica e con scarsa cultura dei risultati, e che manchi un'esposizione chiara e fruibile per i cittadini²²⁶. L'applicazione della VIR è ancora più distante dalla previsione normativa, poiché essa viene applicata molto raramente e, dunque, rappresenta più un'eccezione che una regola, basti pensare che nel 2015 sono solo nove le VIR pervenute al DAGL dalle Amministrazioni centrali, a fronte di cento-quaranta AIR nello stesso anno²²⁷. Il dato è eloquente e porterebbe a concludere che la valutazione *ex post* manca nel contesto nazionale e che l'applicazione della VIR è rimasta "lettera morta"²²⁸. Nell'analisi dell'applicazione dell'AIR va, comunque, precisato che si

²²³ D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, GU n.257 del 3 novembre 2008

²²⁴ Vedasi, ad esempio: A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011, e Senato della Repubblica- Servizio per la qualità degli atti normativi, "L'AIR nella Relazione del Governo alle Camere per l'anno 2015", giugno 2016, visitato il 10 settembre 2016.

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00979262.pdf>

²²⁵ *Ibidem*

²²⁶ Per una presentazione più sistematica e approfondita delle carenze dell'AIR si rimanda a: Senato della Repubblica- Servizio per la qualità degli atti normativi, "L'AIR nella Relazione del Governo alle Camere per l'anno 2015", giugno 2016, visitato il 10 settembre 2016.

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00979262.pdf>

²²⁷ *Ibidem*

²²⁸ A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011.

tratta di tendenze generali e medie e che la realtà si presenta eterogenea, con importanti variazioni tra le esperienze delle singole amministrazioni, in particolare delle autorità indipendenti²²⁹. A livello regionale la situazione è parimenti molto differenziata ma comunque non pienamente soddisfacente, con un utilizzo dell'AIR ad oggi ancora esiguo²³⁰. Le regioni che hanno introdotto l'AIR nel proprio ordinamento sono Basilicata, la prima a muoversi in tal senso, il Friuli Venezia Giulia, la Lombardia, il Piemonte e la Toscana, mentre Campania, Marche, Liguria, Abruzzo e Puglia hanno introdotto strumenti di semplificazione normativa e amministrativa²³¹. Si può sostenere, in conclusione, che il quadro di utilizzo dell'AIR sia disomogeneo e costituito da atti di ottemperanza e rispetto formale della norma più che da azioni volte a sfruttare le possibilità dello strumento che, in quanto valutazione *ex ante*, migliorerebbe la capacità di scelta dei decisori ed i loro interventi.

3.2.3 Esempi di valutazione in Italia: i Fondi europei

Gli adempimenti per la ricezione dei Fondi strutturali e d'investimento europei sono, come si è accennato, il mezzo attraverso cui la valutazione giunge inizialmente in Italia e rappresentano ancora oggi l'esempio più compiuto ed applicato di una prassi valutativa non solo prevista a livello formale ma applicata a livello sostanziale²³². Una quota significativa del bilancio UE è destinata, infatti, al finanziamento dei fondi che sono gestiti con le amministrazioni nazionali e regionali tramite un sistema di gestione concorrente. Vale la pena ricordare che nella dicitura Fondi strutturali e d'investimento si includono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FES), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) ed il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), che concor-

²²⁹ Senato della Repubblica- Servizio per la qualità degli atti normativi, "L'AIR nella Relazione del Governo alle Camere per l'anno 2015", giugno 2016, visitato il 10 settembre 2016.
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00979262.pdf>

²³⁰ A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011

²³¹ Senato della Repubblica- Servizio per la qualità degli atti normativi, "L'AIR nella Relazione del Governo alle Camere per l'anno 2015", giugno 2016, visitato il 10 settembre 2016.
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00979262.pdf>

²³² G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani, "Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale", *Materiali UV/AL*, N.22, 2011, visitato l'11 settembre 2016.
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/MUVAL22_Valutazione_impatto.pdf

rono, ognuno nel suo settore e per i suoi obiettivi, alla realizzazione della Strategia Europa 2020, cui si è accennato nel primo capitolo. Si tratta di una materia complessa e articolata e ai fini del presente elaborato ci si limiterà e delinearne i contorni, sottolineando i punti salienti a livello di valutazione senza addentrarsi in un resoconto dettagliato. Sin dall'Atto Unico Europeo ed in tutti Regolamenti contenenti la disciplina dei Fondi, infatti, si è sempre posta notevole enfasi sull'efficacia dell'uso dei Fondi e sull'importanza del controllo sulle modalità di spesa, con un approccio che riprende l'idea anglosassone del *value for money* e che è stato una leva per la diffusione di una cultura valutativa in tutta Europa. Tale enfasi risponde alla doppia esigenza dell'efficienza nell'impiego delle risorse e della trasparenza ed *accountability* verso i cittadini europei. Il Regolamento 1083/2006 stabilisce che le valutazioni possono essere di natura strategica, cioè esaminare un programma rispetto alle priorità comunitarie e nazionali oppure di natura operativa, cioè volti ad assicurare la sorveglianza dei programmi operativi nazionali e regionali e che esse “vengono effettuate prima, durante e dopo il periodo di programmazione”²³³. Inoltre, le valutazioni devono essere effettuate da esperti o organismi, interni o esterni, funzionalmente indipendenti dalle autorità di gestione, certificazione ed audit e possono essere di responsabilità dello Stato membro o della Commissione, sulla base del principio di proporzionalità²³⁴. Viene mantenuta, dunque, l'articolazione nelle tre fasi *ex ante*, intermedia ed *ex post*, descritte nel primo capitolo, prevista già dal Regolamento 1260/1999²³⁵ e vengono specificati gli attori responsabili per esse: mentre la VEA spetta alle autorità competenti per la preparazione dei piani ed è responsabilità dello Stato membro, l'intermedia e la VEP sono effettuate sotto la responsabilità della Commissione in collaborazione con l'autorità di gestione e lo Stato membro.

Le prassi e le richieste alle amministrazioni nazionali e regionali sono cambiate da un ciclo di programmazione all'altro senza essere, però, snaturate ed apportando miglioramenti marginali ad una struttura solida e ben definita. A ciò gli Stati membri hanno risposto in maniera disforme, con livelli di *compliance*, efficacia ed accuratezza più o meno

²³³ Regolamento (CE) N. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, GU L 210, 31 luglio 2006, pp.25-78.

²³⁴ *Ibidem*

²³⁵ Regolamento (CE) N. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, GU L 161 del 26 giugno 1999, pp.1-42.

alti²³⁶. In Italia per effetto della l.144/1999 le amministrazioni centrali e regionali sono tenute a dotarsi di Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici che “garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione”²³⁷, occupandosi sia degli investimenti nazionali che europei, e sono parte della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica delle amministrazioni centrali e regionali" (Rete NUVV). È inoltre istituita un Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, attualmente parte del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico²³⁸, che funge da riferimento per i Nuclei e che, cooperando con la Rete, contribuisce alla programmazione, attuazione e gestione delle attività di monitoraggio e di valutazione a carattere nazionale, fornendo valutazioni ampie che includono analisi “sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate”²³⁹. Gli adempimenti specifici variano nei diversi cicli di programmazione e la tendenza è verso un crescente decentramento, che rafforzi la vicinanza ai cittadini ed aumenti gli spazi di autonomia delle singole amministrazioni²⁴⁰, che si esplicano nel Piano di valutazione unitario che esse devono redigere²⁴¹. Per la programmazione 2014-2020 la Commissione ha elaborato

²³⁶ Una descrizione delle modalità di ricezione degli Stati membri è fornita da: A. Mairate, “L’esperienza europea nella costruzione di capacità valutative nell’ambito dei Fondi strutturali”, *Formez*, paper presentato a Giornate di lavoro: La formazione per la Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, Capri 3 -4 giugno 2002.

²³⁷ Legge 17 maggio 1999, n. 144, Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all’occupazione e della normativa che disciplina l’INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali”, GU n. 118 del 22 maggio 1999, Supplemento Ordinario n. 99.

²³⁸ L’UVAL è stato inizialmente costituito presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze con D.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, Unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica e riordino delle competenze del CIPE, a norma dell’articolo 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94, GU n. 293 del 17 dicembre 1997, per poi essere trasferita al Ministero dello Sviluppo Economico con il D.P.C.M. 28 giugno 2007, Termine e modalità di trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali dal Ministero dell’Economia e delle Finanze al Ministero dello Sviluppo Economico, GU 218 del 19 settembre 2007.

²³⁹ G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani, “Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale”, *Materiali UVAL*, N.22, 2011, visitato l’11 settembre 2016.

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/MUVAL22_Valutazione_impatto.pdf

²⁴⁰ A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011

²⁴¹ Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e

quali documenti di riferimento il “Guidance Document on Evaluation Plans”²⁴² ed il “Guidance document on Monitoring and Evaluation”²⁴³ che stabiliscono standard e linee guida per la conduzione di valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. Infine, è interessante notare come nel presente ciclo vi siano forti riferimenti al semestre europeo, il ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell’Unione, ed uno sforzo volto a coordinare con esso la valutazione, per lo più nella fase di definizione degli obiettivi²⁴⁴. In conclusione, la disciplina della valutazione per i Fondi europei ha avuto l’indubbio merito di introdurre prassi e concetti della valutazione nel sistema politico italiano, favorendo idealmente un effetto *spillover* che, seppur lungi dall’essere pienamente realizzato, ha comunque avuto un effetto di stimolo. Un’interessante osservazione, piuttosto critica, in merito alle prassi valutative dei Fondi sul contesto domestico è stata formulata da Martini e Cais nei primi anni duemila e può essere considerata attuale ancora oggi. Secondo gli autori le pratiche valutative dei fondi strutturali possono avere una funzione di *accountability* e/o una funzione di apprendimento, che sono due elementi distinti ma troppo spesso confusi e sovrapposti²⁴⁵. L’*accountability* è intesa verso i cittadini e le istituzioni europee e designa la capacità di rendere conto del proprio operato ad un terzo, mentre l’apprendimento si riferisce ad un processo più di lungo periodo che permette di analizzare nel merito gli interventi e capire le ragioni del loro successo o insuccesso, per poi correggere le azioni future. La critica mossa dagli autori è che il focus è stato troppo sul primo aspetto e troppo poco sul secondo, per cui l’esigenza di sorvegliare, e di rispondere adeguatamente a tale sorveglianza, ha messo in ombra l’aspetto dello studio più approfondito. L’auspicio è che la valutazione viaggi su due binari paralleli e ben di-

sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, GU L 347 del 20 dicembre 2013, pp.320-466

²⁴² Commissione Europea, “Guidance Document on Evaluation Plans”, The Programming Period 2014-2020, febbraio 2015, visitato l’11 settembre 2016.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation_plan_guidance_en.pdf

²⁴³ Commissione Europea, “Guidance document on Monitoring and Evaluation” The Programming Period 2014-2020, marzo 2014, visitato l’11 settembre 2016.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf

²⁴⁴ Commissione Europea, “Guidance document on ex ante Evaluation” The Programming Period 2014-2020, gennaio 2014, visitato l’11 settembre 2016.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf

²⁴⁵ A. Martini, G. Cais, “Valutazione (delle politiche) e controllo (di gestione): un ennesimo ma non ultimo tentativo di sistemazione concettuale”, in *Valutazione 2000: Esperienze e Riflessioni*, a cura di M. Palumbo, Franco Angeli Ed., 2000.

stinti, che vedono da un lato il sistema di monitoraggio, legato ai tempi ed alla rendicontazione delle spese, e dall'altro la ricerca valutativa, che entra più nel merito degli interventi, analizzandone potenzialità e spazi di miglioramento²⁴⁶. Una possibile spiegazione dell'incompletezza dell'effetto *spillover*, dunque, che fornisce molteplici spunti di riflessione.

3.2.4 Possibili ostacoli ad una migliore istituzionalizzazione della valutazione delle politiche in Italia

Prima di proporre un'analisi di alcune delle molteplici e complesse ragioni dell'introduzione tardiva ed eterodiretta delle pratiche valutative in Italia e del loro sviluppo incompleto anche a distanza di molti anni è necessaria una precisazione terminologica. Il termine istituzionalizzazione, riferito alla valutazione, verrà qui inteso non solo nel senso di inserimento nell'ordinamento giuridico ma di effettiva e convinta applicazione di essa come parte integrante dell'operato pubblico. Il significato verrà, dunque, interpretato in maniera più ampia, considerandone la componente sociologica e intendendolo come organizzazione sistematica e stabile, disciplinata da regole ed effettivamente messa in atto. L'istituzionalizzazione non può essere ridotta al mero inserimento formale di pratiche valutative nell'ordinamento giuridico poiché esso, come il caso dell'AIR dimostra, è una condizione necessaria ma non sufficiente a rendere la valutazione operativa ed efficace. Pertanto, il termine istituzionalizzazione si intende con una sfumatura di significato molto vicina al termine implementazione, distinguendolo, però, dalla semplice attuazione che il vocabolo implementazione può suggerire e definendolo come una più profonda assimilazione dei concetti e delle pratiche tanto nell'ordinamento giuridico quanto nella cultura politico-amministrativa. A tal proposito è interessante riprendere la distinzione di Bemelmans Videc, Rist e Vedung²⁴⁷ tra strumenti di *policy* normativi, politici e culturali, metaforicamente bastone, carota e sermone, e la loro applicazione all'istituzionalizzazione della valutazione proposta da Lippi²⁴⁸. Lo strumento normativo consiste nel "prescrivere per decreto" la valutazione, in maniera simile a quanto avviene per i controlli di legittimità, con la differenza che,

²⁴⁶ Ibidem

²⁴⁷ M. Bemelmans-Videc, R.C. Rist, E.O. Vedung, *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, Transaction Publishers, 2003.

²⁴⁸ A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2007.

almeno ad oggi, l'obbligo di valutare non prevede sanzioni ed è dunque facilmente eludibile. Per tale caratteristica, la valutazione richiede, accanto al pur necessario elemento prescrittivo, volontà ed adesione, che possono derivare da strumenti politici e culturali. Da un lato, è necessario che vi sia una domanda di valutazione da parte di cittadini e *stakeholders* rivolta ai politici, che renda conveniente il ricorso alla valutazione e che rappresenti lo strumento politico per l'istituzionalizzazione delle policy, dall'altro la valutazione viene praticata con successo quando si comprendono appieno la sua ratio ed il suo potenziale, dunque il fattore culturale gioca un ruolo importante e può essere stimolato tramite la socializzazione e condivisione dei valori connessi alla valutazione²⁴⁹.

L'istituzionalizzazione, nell'accezione specificata poc'anzi, ha vissuto in Italia un percorso tortuoso e irregolare, con progressi e battute d'arresto, che è, ad oggi, lungi dall'essere completo. Nell'ultimo ventennio il clima culturale soggiacente il dibattito sulla *governance* pubblica è stato notevolmente influenzato dal New Public Management, approccio che fa della cultura dei risultati e della valutazione i suoi snodi cruciali²⁵⁰. Nonostante ciò, la realtà italiana ha mostrato delle forti resistenze non solo rispetto ai paesi anglosassoni, che presentano caratteristiche politiche, giuridiche, istituzionali e culturali molto diverse, ma anche rispetto a paesi che condividono il sistema di *civil law* ed un modello di Pubblica Amministrazione più legalistico, come la Fig.5 ha illustrato. Le previsioni normative in materia di valutazione sono numerose ma non armonizzate, dunque stentano ad operare in sinergia, e troppo spesso l'implementazione delle norme è carente. Gli ambienti accademici si sono rivelati ricettivi e proattivi, vi è una comunità epistemica, che comprende l'AIV e non solo, una rivista dedicata e numerosi articoli su riviste di scienze sociali, sperimentazioni, casi studio e un numero in crescita di corsi universitari e master dedicati alla valutazione delle politiche pubbliche. Si tenterà a questo punto di costruire un quadro delle regioni di tale refrattarietà e mancanza di un quadro d'insieme, senza pretese di esaustività ed enumerando i fattori che appaiono più influenti.

²⁴⁹ *Ibidem*

²⁵⁰ Una descrizione accurata del New Public Management è offerta da: R. Mussari, *Economia delle Amministrazioni Pubbliche*, McGraw-Hill Education, 2011.

Un macro-elemento, che può assumere molteplici declinazioni, riguarda il funzionamento delle PA italiane e l'*humus* culturale che lo influenza ed è al contempo influenzato da esso. Gli apparati amministrativi italiani rimangono, nonostante il movimento del New Public Management e le riforme in senso manageriale degli ultimi anni, saldamente ancorati a meccanismi e logiche legalistiche, attente più al rispetto formale della norma che all'aspetto sostanziale. L'eredità del cd. modello Napoleonico di Pubblica Amministrazione²⁵¹, gerarchico e formalistico, permane nel forte legalismo delle PA, nel generale favore per l'uniformità, nella diffidenza verso le sperimentazioni e nella percezione dei gruppi sociali come attori marginali e non pienamente legittimati del processo di *policy-making*²⁵². Simili caratteristiche, se non smussate, sono difficilmente conciliabili con la cultura dei risultati propria della valutazione o, quantomeno, non sono il loro ambiente naturale e l'inserimento delle pratiche valutative in un contesto con tali caratteristiche può risultare lento, farraginoso ed incompleto, come nel caso italiano. Il fattore della cultura istituzionale gioca, dunque, un ruolo fondamentale nell'istituzionalizzazione delle pratiche valutative ed il contesto italiano, con "l'influenza traboccante del diritto amministrativo", non sembra essere tra i più congeniali ed ha favorito più controlli procedurali e di legittimità che sui risultati e l'efficienza²⁵³.

Oltre all'aspetto legalistico, un'altra caratteristica del sistema politico italiano che potrebbe aver scoraggiato la diffusione della valutazione è il ruolo giocato dai partiti. Il sistema italiano è stato, durante tutta la Prima Repubblica, quella che si definisce una partitocrazia, ad indicare l'estrema influenza e l'enorme potere che i partiti hanno avuto nel determinare la vita pubblica e, in essa, le politiche pubbliche. Un'interessante analisi degli effetti della partitocrazia sulla valutazione delle politiche è quella di Varone, Jacob e De Winter, che analizzano il caso del Belgio ma le cui riflessioni possono essere estese alla realtà italiana, poiché è verosimile pensare che la forte partitocrazia dei decenni passati abbia lasciato un'eredità importante. Secondo gli autori, i partiti tendono ad evitare l'ingerenza di nuovi possibili *veto players* nel *policy-making* e la figura del valuta-

²⁵¹ M. Greganti, "Istituzioni e sviluppo economico: il ruolo dell'amministrazione pubblica nell'esperienza italiana", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.1, marzo 2006

²⁵² B. Lázaro, *Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America*, n.15, EUROsociAL Programme, 2015.

²⁵³ N. Stame, *L'esperienza della valutazione*, Edizioni Seam, 2000.

tore, che analizza e mette in discussione scelte spesso frutto di compromessi e questioni clientelari, risulta loro particolarmente sgradita²⁵⁴. Parimenti, la pubblicità dei risultati, particolarmente delle inefficienze delle politiche nel raggiungere i risultati di *output* ed *outcome*, può essere sconveniente per il decisore politico elettivo, dunque non è parte dei suoi interessi strategici²⁵⁵. Complessivamente, vi è una certa reticenza ad aprire il processo del *policy-making*, sia ai valutatori sia al più ampio novero degli *stakeholders*, portatori di interessi e punti di vista diversi e potenzialmente sconvenienti. Più in generale si può sostenere che vi siano una serie di resistenze a modificare lo *status quo*, ad aprirlo al confronto ed al controllo perché ciò può implicare la riallocazione di poteri decisionali, l'intervento di gruppi di tecnici su scelte politiche, aumenti del carico di lavoro e necessità di nuove conoscenze²⁵⁶. Infine, nel caso italiano rilevano anche elementi contingenti e legati alla progettazione delle misure di valutazione. Nell'architettura della VEA e della VIR, in particolare, manca un soggetto ufficialmente responsabile per il controllo di qualità sulle analisi, che potrebbe evitare che esse vengano fatte, come si è accennato, dopo la scelta dell'opzione di intervento solamente per ottemperare all'obbligo²⁵⁷.

Quelle elencate sono solo alcune delle possibili ragioni della refrattarietà italiana, e non solo, alla valutazione ed esse potrebbero essere ampliate ed approfondite, per coglierne gli snodi e gli aspetti più rilevanti. È altresì difficile indicare una strada per il consolidamento delle pratiche di valutazione. Pare, tuttavia, che vi sia un consenso generale sull'opportunità di introdurre pratiche valutative e che un movimento in tal senso, seppur lento e tentennante, si sia avviato. I casi di pratiche valutative descritti in precedenza, dalla Valutazione d'Impatto Ambientale all'AIR, e l'insieme alle riforme sulla valutazione della performance nelle PA sono indicativi della diffusa domanda di valutazione e della volontà, forte seppur non unanime, di basare l'intervento pubblico su valutazioni sistematiche. In breve “non si tratterebbe di inserire un corpo estraneo, ma di favorire tendenze che sono già all'opera nel panorama del servizio pubblico”²⁵⁸ e,

²⁵⁴ F. Varone, S. Jacob e L. De Winter, “Polity, Politics and Policy Evaluation in Belgium”, *Evaluation* n.11(3), 2005

²⁵⁵ *Ibidem*

²⁵⁶ A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011.

²⁵⁷ *Ibidem*

²⁵⁸ N. Stame, *L'esperienza della valutazione*, Edizioni Seam, 2000

soprattutto, di riordinare ed armonizzare quanto è già stato fatto, assicurandone l'attuazione.

3.3 Prospettive per l'istituzionalizzazione della valutazione e dell'uso del BES

In questa parte dell'elaborato si tratterà delle proposte, e delle prospettive, per l'ulteriore inserimento delle procedure di valutazione nell'ordinamento italiano e per l'istituzionalizzazione dell'uso del BES nelle procedure valutative. Il binomio parte dalla considerazione, che pervade tutto l'elaborato, che il BES e gli altri indicatori di benessere possano essere usati nella valutazione delle politiche e che essi possano portare alla definizione di politiche migliori, cioè in grado di affrontare in maniera più efficace i problemi e le necessità della società e degli individui cui gli interventi di *policy* rispondono. Contemporaneamente, un altro forte elemento funge da legame ed è l'osservazione che affinché gli indicatori svolgano al meglio la loro funzione è necessaria una solida struttura per la valutazione, che sia organica, chiara e sistematica e che consenta lo svolgimento di una valutazione appropriata. Una simile struttura al momento manca nella realtà italiana che è, come si è descritto in precedenza, composta da diversi luoghi ed esperienze di valutazione, previsti a livello normativo ed implementati a gradi disomogenei e spesso insufficienti e, per di più, distanti tra loro e disarticolati, incapaci di comunicare ed operare in sinergia. Per utilizzare il BES in maniera efficace quale metro e guida delle politiche, dunque, un'ideale struttura di valutazione appare necessaria e propedeutica. Nello specifico, per quanto riguarda la valutazione si analizzerà la proposta contenuta nel Disegno di Legge Costituzionale recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione” per l'attribuzione al Senato di competenze in materia di valutazione, mentre per il ruolo del BES l'enfasi sarà sulla riforma della legge di bilancio introdotta dalla l. 163/2016 che prevede l'inserimento del BES nei Documenti di Economia e Finanza.

3.3.1 Azioni e prospettive per la valutazione delle politiche pubbliche: le previsioni del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi.

Considerando gli strumenti di policy normativi, non sufficienti ma comunque necessari e fondamentali per l'istituzionalizzazione della valutazione, possono essere individuate molteplici opzioni per meglio inserire la prassi valutativa nell'ordinamento giuridico italiano. Il Disegno di Legge Costituzionale recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione"²⁵⁹ presentato da Renzi e Boschi ed approvato alla Camera e al Senato prevede un'ampia riforma della Costituzione e, tra le numerose previsioni, abolisce il bicameralismo paritario, cd. "bicameralismo perfetto", differenziando i compiti di Camera e Senato. Il Senato diverrebbe, infatti, rappresentanza delle istituzioni territoriali, concorrendo alla funzione legislativa in fattispecie specifiche. Inoltre il Senato "Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori"²⁶⁰. Come è noto, il disegno di legge costituzionale sarà oggetto di un referendum previsto tra i mesi di novembre e dicembre 2016, in base a quanto previsto dall'articolo 138 della Costituzione, dunque il condizionale è d'obbligo. Se tale riforma dovesse essere implementata il Senato, accanto alla competenza legislativa in determinate materie, acquisirebbe l'importante competenza della valutazione delle politiche.

Da un punto di vista culturale e di legittimazione politica, l'inserimento della valutazione delle politiche in Costituzione è certamente un incentivo al suo utilizzo, contribuisce a comunicarne l'importanza e potrebbe rappresentare un segnale forte di indirizzo di scelte future più puntuali finalizzate ad implementare a tutto tondo la valutazione e a concretizzare una sua applicazione convinta e sistematica. Ad oggi, l'eventuale previsione costituzionale rappresenta quantomeno una forte dichiarazione d'intenti, che può avere importanti sviluppi. Inoltre, alla luce del fatto che il Senato previ-

²⁵⁹ Ddl. cost. n.1429, Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione, GU n.88 del 15 aprile 2016.

²⁶⁰ *Ibidem*

sto dalla riforma sarà rappresentanza delle autonomie, tale scelta è particolarmente significativa e promettente, poiché le politiche pubbliche europee, nazionali e regionali vengono implementate sul territorio²⁶¹. La questione della collaborazione tra livelli è rilevante e la scelta del Senato, con la suddetta specificità, può permettere di valutare al meglio non solo l'efficacia delle politiche nel soddisfare i bisogni di cittadini e imprese ma anche la capacità delle amministrazioni di coordinare ed organizzare i loro compiti e le loro azioni²⁶². Considerando gli aspetti più operativi, si nota che le previsioni del citato disegno di legge sono generali, pertanto molto dipenderà dalle leggi successive, dal Regolamento del Senato ed in generale dalla disciplina di dettaglio che si sceglierà. Secondo l'articolo come novellato nel disegno di legge, il Senato dovrebbe avere competenze circa la valutazione delle politiche, l'attività delle PA, elemento che rimanda alla valutazione della performance, e la verifica delle politiche dell'UE, dunque vengono previste delle competenze anche in materia di politica regionale europea e, probabilmente, di valutazione dell'impiego dei Fondi strutturali. Questo ventaglio di competenze appare alquanto ampio e trasversale, per cui l'attività normativa successiva giocherà un ruolo fondamentale nella definizione delle attribuzioni. Per quanto riguarda la valutazione delle politiche propriamente detta, la scelta del Senato, paragonata con l'opportunità di inserire la valutazione nell'esecutivo, pone il vantaggio che il valutatore abbia una certa terzietà ed indipendenza dalle amministrazioni, Ministeri e Presidenza del Consiglio, che attuano e gestiscono politiche, programmi e progetti oggetto di valutazione. Per contro, le fasi *ex ante* ed *in itinere* della valutazione richiedono una conoscenza puntuale e approfondita della materia e delle opzioni da valutare, per cui il Senato dovrebbe compiere uno sforzo conoscitivo non indifferente e comunicare molto con le amministrazioni di riferimento, elemento che potrebbe dilatare i tempi ed inficiare la bontà delle valutazioni. Si tratta, in ogni caso, di aspetti che saranno oggetto di analisi in futuro, così come le specifiche della valutazione in seno al Senato, in merito alla quale Stame individua i seguenti principali snodi da affrontare:

²⁶¹ N. Stame, "La funzione di valutazione delle politiche pubbliche attribuita al Senato", Audizione alla Prima Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, Camera dei Deputati, 20 ottobre 2014, visitato il 13 settembre 2016. <http://www.effeddi.it/la-funzione-di-valutazione-delle-politiche-pubbliche-attribuita-al-senato/>

²⁶² *Ibidem*

- “Istituire una Commissione di valutazione, dotata di personale competente
- Stabilire come decidere quali politiche valutare, secondo quali criteri di priorità
- Aiutare a formulare le domande di valutazione (quesiti descrittivi, causali, valutativi)
- Predisporre le valutazioni, con disegni di valutazione che prevedano indagini sul territorio
- Diffondere i risultati delle valutazioni”²⁶³

La scelta di introdurre la funzione di valutazione in un organismo legislativo ricorda, inoltre, l’esperienza francese e, soprattutto, quella statunitense. In Francia, infatti, dopo una poca soddisfacente esperienza che prevedeva che la valutazione fosse svolta dalla Corte dei Conti e da autorità per la valutazione istituite presso i Ministeri e coordinate dal Conseil national de l’évaluation (CNE)²⁶⁴, si è deciso, nell’ampia revisione costituzionale del 2008, di conferire tale prerogativa ai due rami del Parlamento²⁶⁵ che in una settimana su quattro di sedute si occupano di valutare le politiche pubbliche, con l’assistenza della Corte dei Conti, e possono audire le persone che ritengono possano contribuire all’attività²⁶⁶. Negli Stati Uniti, come si è accennato, la valutazione

²⁶³ *Ibidem*

²⁶⁴ A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2011

²⁶⁵ La valutazione spetta sia all’Assemblea Nazionale sia al Senato, che hanno organizzato in maniera differente la gestione di tale nuova competenza. Presso l’Assemblea Nazionale si è creato un organo ad hoc, il Comitato di valutazione e di controllo delle politiche pubbliche (Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques - CEC), che collabora con le otto Commissioni permanenti, che pure hanno compiti di valutazione nei relativi settori, realizzando valutazioni sulle politiche pubbliche il cui ambito di riferimento oltrepassa quello delle singole commissioni. Il Comitato può avviare valutazioni di sua iniziativa o su richiesta di una Commissione e produce un rapporto conclusivo che viene trasmesso al Governo. Nel Senato, invece, non si sono istituite strutture specifiche e le sette Commissioni permanenti sono responsabili della valutazione dell’attuazione degli atti legislativi che rientrano nel loro settore di competenza ed i loro lavori vengono convogliati in un rapporto che viene presentato al Governo.

²⁶⁶ Per un’analisi dettagliata sulla valutazione delle politiche in Francia, la sua evoluzione e la Riforma del 2008 si veda: Senato della Repubblica- Servizio per la qualità degli atti normativi, “Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento?”, a cura di Annarita Sansò, ottobre 2015., visitato il 12 settembre 2016. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00941900.pdf>

spetta alla Program Evaluation Methodology Division (PEMD) del General Accounting Office (GAO) che è un'istituzione del Congresso ed è considerata tra le migliori espressioni istituzionali della valutazione²⁶⁷.

Infine, sarà interessante capire come la nuova competenza del Senato della Repubblica si relazionerà con i citati luoghi di valutazione già presenti nell'ordinamento italiano, dall'AIR ai Nuclei di analisi e valutazione degli investimenti pubblici. Il rischio principale è che le competenze si sovrappongano in un quadro nebuloso e indefinito che può risolversi nell'inazione generalizzata. La previsione del citato disegno di legge costituzionale alimenta aspettative positive circa lo sviluppo delle pratiche valutative, tuttavia molto dipenderà dalle modalità con cui tale previsione verrà attuata, in caso di approvazione del disegno in sede di referendum popolare, e dal rapporto che si instaurerà con gli altri soggetti deputati, a vario titolo, alla valutazione. A tal proposito, rileva che la l. 124/2015, cd. Legge Madia, di Riforma della Pubblica Amministrazione delega il Governo a disciplinare, tra i vari aspetti della PA, “le attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche”²⁶⁸. Sembra, dunque, che delle attribuzioni in materia di analisi e valutazione delle politiche pubbliche siano da collocare nella Presidenza del Consiglio. Ad oggi la citata legge 124/2015 è in corso di attuazione e i decreti legislativi emanati non contengono la disciplina di tali attribuzioni. Sarà, comunque, interessante osservare in eventuali studi futuri come tale previsione verrà coniugata con quanto previsto dal disegno di legge costituzionale, in caso di esito positivo della consultazione referendaria, e come Senato e Presidenza del Consiglio interagiranno in materia di valutazione.

Le prospettive della valutazione in Italia sono, dunque, potenzialmente positive e si riscontra quantomeno la volontà di definire in maniera più chiara le pratiche valutative ed i soggetti responsabili di esse e, nella citata l. 124/2015, si auspica una “raziona-

²⁶⁷ N. Stame, “La funzione di valutazione delle politiche pubbliche attribuita al Senato”, Audizione alla Prima Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, Camera dei Deputati, 20 ottobre 2014, visitato il 13 settembre 2016. <http://www.effeddi.it/la-funzione-di-valutazione-delle-politiche-pubbliche-attribuita-al-senato/>

²⁶⁸ Art. 8., comma 1, lettera c, L. 7 agosto 2015, n. 124, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, GU n.187 del 13 agosto 2015.

lizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche”²⁶⁹. Razionalizzazione ed integrazione sembrano essere le parole chiave per rendere ordinato e coerente il disarticolato universo italiano della valutazione, da un lato definendo più chiaramente luoghi e soggetti della valutazione delle politiche pubbliche, dall’altro coordinando la valutazione delle politiche con le “altre valutazioni”, particolarmente la valutazione della spesa e della performance, ed inserendo tale insieme nel metabolismo decisionale.

3.3.2 Azioni e prospettive per l’utilizzo del BES: il Documento di Economia e Finanza (DEF) e la recente Riforma della Legge 196/2009

Nel quadro delle azioni nazionali per l’uso del BES, un ruolo di prim’ordine spetta alla L. 163/2016, che ha previsto l’inserimento degli indicatori di benessere equo e sostenibile nel Documento di Economia e Finanza (DEF), parte fondamentale del semestre europeo, dopo che nel 2014 e nel 2015 il DEF aveva menzionato e descritto il BES, senza però utilizzarne gli indicatori.

Il semestre europeo, il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche dell’Unione Europea implementato dal 2011, rappresenta un momento fondamentale della *governance* economica europea ed è volto a coordinare *ex ante* le politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. Per la sua formulazione, che unisce analisi a livello di Unione a raccomandazioni rivolte ai singoli Stati membri, tale ciclo di *governance* ha il pregio di riuscire a coordinare le azioni degli stati senza perdere di vista le loro caratteristiche e problematiche specifiche, fungendo inoltre da *trait d’union* tra le politiche economiche nazionali e le priorità e gli obiettivi della Strategia Europa 2020. In Italia le tempistiche e gli adempimenti legati al semestre europeo sono stati recepiti con la l. 39/2011²⁷⁰ che ha introdotto una serie di modifiche alla l. 196/2009 di contabilità e finanza pubblica per assicurare un quadro d’insieme coerente. La citata legge

²⁶⁹ Art.17 L. 7 agosto 2015, n. 124, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, GU n.187 del 13 agosto 2015.

²⁷⁰ L.7 aprile 2011, n. 39, Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall’Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, GU n.84 del 12 aprile 2011.

prevede, tra gli strumenti della programmazione di bilancio, il Documento di Economia e Finanza (DEF), che viene proposto dal governo e presentato alle Camere per l'approvazione entro il dieci aprile di ogni anno. Il DEF rappresenta il fulcro della programmazione economico-finanziaria e sostituisce sia la Decisione di finanza pubblica che Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica. Esso indica la strategia economica e di finanza pubblica nel medio termine, presentando un quadro della programmazione almeno triennale, ed è suddiviso in tre sezioni: la prima contiene il Programma di stabilità che presenta informazioni in merito all'attuazione del Patto di stabilità e crescita e, in particolare, agli obiettivi di riduzione del debito pubblico e di politica economica per il triennio successivo; la seconda reca un'analisi della finanza pubblica che si concentra sul conto economico e il conto di cassa nell'anno precedente, sulle previsioni tendenziali del saldo di cassa del settore statale e le indicazioni sulle modalità di copertura; la terza ed ultima sezione reca il Programma Nazionale di Riforma, documento che indica lo stato dei lavori delle riforme avviate e analizza la situazione macroeconomica nazionale individuando squilibri e limiti alla competitività per definire le riforme da poter attuare. Il Programma di stabilità ed il Programma Nazionale di Riforma vanno presentati alle Istituzioni europee entro il 30 aprile e svolgono un ruolo di primo piano nei lavori del semestre europeo, poiché rappresentano i documenti a partire da cui Commissione e Consiglio elaborano le raccomandazioni specifiche per paese, ossia indicazioni strategiche *ad hoc* per stimolare la crescita e correggere gli eventuali squilibri macroeconomici. Tali linee guida sono recepite a livello nazionale in una Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza, che viene presentata alle Camere entro il venti settembre.

Una tendenza osservabile nell'evoluzione del semestre europeo, che può essere annoverata nel macro-filone dell'integrazione di misure più inclusive del Pil, è la cd. "socializzazione del semestre europeo"²⁷¹, che rileva come, rispetto al 2011, negli anni successivi il ruolo attribuito alle politiche sociali nel ciclo di *governance* sia aumentato. In particolare, nell'Analisi annuale della crescita del 2011 il focus era sulla responsabilità fiscale e sul bilancio, e solo tre Raccomandazioni specifiche per paese, rivolte ai paesi

²⁷¹ J. Zeitlin e B. Vanher, "Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020", *Swedish Institute for European Policy Studies*, Report N.7, dicembre 2014, visitato il 14 settembre 2016.

dell'Europa dell'Est, riguardavano povertà ed inclusione sociale. Già nel 2012 l'Analisi annuale della crescita ha accentuato l'attenzione verso la disoccupazione ed in generale ha associato al rigore fiscale delle priorità a carattere più sociale, ed il numero di raccomandazioni sull'inclusione sociale è aumentato stabilmente ed è stato, ad esempio, di sessantasette nel 2013²⁷². Un simile *trend* potrebbe ulteriormente ampliarsi ed arrivare ad includere nella *governance* economica aspetti sociali, ambientali e di qualità della vita, coerenti con la Strategia Europa 2020. In parte per l'influenza di tale tendenza, in parte per la diffusa domanda di indicatori più inclusivi, nel DEF 2014 viene per la prima volta inserito un riferimento al BES²⁷³, mantenuto nel documento per l'anno successivo. Si tratta di un focus in un riquadro *ad hoc* inserito nel Programma Nazionale di Riforma che si limita a descrivere il BES e i suoi domini nella sezione dedicata allo scenario macroeconomico e all'impatto delle riforme, senza però specificare la collocazione del BES in tale quadro, esprimere una qualche progettualità rispetto al suo utilizzo o legare le misure intraprese e da intraprendere a specifici indicatori del BES. La menzione resta, in ogni caso, un segno di interesse e sembra indicare la consapevolezza e la volontà di completare il Pil e di inserire altre variabili nelle analisi dello scenario macroeconomico.

Il momento di svolta in tal senso è l'approvazione il quattro agosto 2016 della legge 163/2014²⁷⁴ di modifica alla citata l. 196/2009 di contabilità e finanza pubblica. Tra le varie modifiche, l'art 1 comma 6 prevede, alla lettera g, che all'art. 10 della l. 196/2006 venga aggiunto quanto segue:

“10-bis. In apposito allegato al DEF, predisposto dal Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati forniti dall'Istat, sono riportati l'andamento, nell'ultimo triennio, degli indicatori di benessere equo e sostenibile selezionati e definiti dal Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito presso

²⁷² *Ibidem*

²⁷³ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2014*, sezione II Programma Nazionale di Riforma, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 aprile 2015, visitato il 14 settembre 2016. http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/SEZIONE_III_-_PNR_10_Aprile_xdeliberatox_on-line.pdf

²⁷⁴ L. 4 agosto 2016, n. 163, Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, GU n.198 del 25 agosto 2016.

l'Istat, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica di cui al comma 2, lettera f), e dei contenuti dello schema del programma nazionale di riforma, di cui al comma 5.”

“10-ter. Con apposita relazione, predisposta dal Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati forniti dall'Istat da presentare alle Camere per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio di ciascun anno, è evidenziata l'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile, di cui al comma 10-bis, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso”²⁷⁵

L’inserimento degli indicatori di benessere equo e sostenibile in allegato al DEF ed il loro legame con la Legge di bilancio rappresentano un momento cruciale del dibattito sugli indicatori di benessere in Italia e la loro applicazione. Per la prima volta l’uso di tali indicatori è sancito per legge ed è, per di più, inserito in un documento pivotale, che costituisce la base della programmazione economica e che è il *trait d’union* tra le scelte macroeconomiche e finanziarie nazionali e gli obiettivi stabiliti a livello europeo. La riforma potrebbe essere il “coronamento dell’iniziativa”²⁷⁶ che ha visto la messa a punto del BES, come l’ha definita lo stesso Enrico Giovannini, ideatore e promotore del progetto BES, e potrebbe essere l’inizio di un processo di rimodulazione delle politiche economiche che porti realmente all’integrazione del Pil con misure degli aspetti sociali, ambientali, di equità e di sostenibilità della vita collettiva. Le misure presenti nel DEF dovranno, infatti, tenere conto di una molteplicità di aspetti e rispondere dell’andamento degli indicatori che compongono il BES. Infine, la previsione di una relazione alle Camere, da parte del Ministro dell’Economia e delle Finanze, sull’andamento degli indicatori del BES alla luce della legge di bilancio rappresenta uno strumento di controllo democratico sull’effettivo rispetto di quanto previsto dalla Riforma e fornisce ulteriore legittimità alla previsione.

²⁷⁵ Ibidem

²⁷⁶ ASVIS, “Editoriale: Valutazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile, siamo alla svolta?”, di E. Giovannini, 9 giugno 2016, visitato il 20 settembre 2016. <http://www.asvis.it/home/46-717/editoriale-valutazione-delle-politiche-per-lo-sviluppo-sostenibile-siamo-alla-svolta>

Da un punto di vista più tecnico, l'implementazione della riforma potrebbe porre delle difficoltà, per lo più perché alcuni dati presenti nel BES non sono disponibili con le stesse tempistiche dei dati economici ed altrettanto rapidamente, e richiederebbe certamente una buona mole di lavoro e degli sforzi e, per sfruttarne appieno le potenzialità, bisognerebbe predisporre dei modelli per effettuare previsioni e valutazioni dell'impatto delle politiche sugli indicatori del benessere, compito complesso e articolato ma comunque possibile e auspicabile²⁷⁷. È indubbio che tale innovazione richiederà un certo impegno da parte delle istituzioni per essere attuata in maniera completa ed efficace ma, come si è sostenuto nel secondo capitolo, tale sforzo viene ampiamente ripagato dai risultati, vale a dire da politiche pubbliche che colgono e affrontano meglio le necessità e le domande della collettività, con un approccio olistico ed attento ai *trade-off*.

Infine, vale la pena citare, per fornire un quadro più completo delle azioni a livello nazionale per l'uso del BES, la proposta di legge per l'utilizzo degli indicatori di benessere nelle politiche pubbliche e l'approvazione del cd. Collegato Ambientale. La proposta di legge presentata alla Camera dei Deputati il 19 febbraio 2015 recante "Disposizioni per l'utilizzazione degli indicatori di benessere nelle politiche pubbliche"²⁷⁸ è stata assorbita dalla citata L. 163/2016 e prevedeva che la produzione normativa, a livello nazionale e regionale, utilizzasse indicatori di benessere per valutare *ex ante* in itinere ed *ex post* l'impatto delle misure legislative e che tali indicatori siano conformi alle indicazioni delle Nazioni Unite, dell'OCSE e dell'Istat, dunque che riprendessero il BES (art.1). Inoltre, stabiliva che il BES dovesse essere usato sistematicamente per la predisposizione del Programma Nazionale di Riforma contenuto nel Documento di Economia e Finanza e che il Governo presentasse annualmente alle Camere, prima della presentazione della citata nota di aggiornamento al DEF, i risultati relativi ai dodici domini del BES (art.2), e che gli indicatori del BES giudicati attinenti fossero utilizzati nelle relazioni tecniche di tutti gli atti legislativi che richiedono tale documento. La proposta prevedeva, altresì, un sistema di analisi e valutazione *ex ante* dei progetti di legge che comportano effetti finanziari o sono organizzati in programmi di spesa. Tali

²⁷⁷ *Ibidem*

²⁷⁸ Proposta di legge n. 2897, Disposizioni per l'utilizzazione degli indicatori di benessere nelle politiche pubbliche Presentata alla Camera dei Deputati il 19 febbraio 2015.

valutazioni, di competenza dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), avrebbero dovuto tener conto dell'*input*, *output* ed *outcome* di tali atti, definiti come le conseguenze finanziarie (*input*), gli effetti sulla spesa (*output*) e l'impatto sui fenomeni socio-economici (*outcome*). Infine, nei disegni di legge il Governo avrebbe dovuto allegare una valutazione dell'impatto delle misure proposte sulle dimensioni del BES (art.3). Gli articoli successivi della proposta prevedevano l'istituzione di un sistema di contabilità ambientale (art.4), l'inserimento di un bilancio di genere nel PNR (art.5) ed un approccio più sistematico alla strategia Europa 2020, che prevede che il Governo trasmetta trimestralmente alle Camere gli indicatori previsti da Europa 2020 affinché le Commissioni competenti li valutino, che l'Istat elabori i dati relativi a tali indicatori e che siano esplicitate nel PNR le misure e le spese per gli obiettivi della Strategia e che tali obiettivi contenuti nel DEF siano vincolanti (art.6). Il testo copriva, dunque, una molteplicità di aspetti. La *ratio*, condivisa peraltro con l'approvata riforma della legge di bilancio, è di incentivare l'uso di indicatori e misure di più ampio respiro rispetto al Pil, rendendo vincolante l'uso del BES nella produzione legislativa in generale e che le questioni ambientali e di genere vengano affrontate in maniera più responsabile e sistematica. La differenza essenziale tra la riforma del bilancio e tale proposta è che quest'ultima tenta di estendere l'uso del BES alla valutazione della produzione normativa in generale, in maniera alquanto generica e senza specificare chi sia il soggetto responsabile delle valutazioni. Tale genericità è comprensibile tenendo conto del quadro italiano frammentato e della difficoltà del rintracciare i soggetti deputati a tale funzione, ma rappresenta pur sempre un aspetto non trascurabile che avrebbe potuto inficiare l'implementazione della norma.

Il cd. Collegato ambientale rientra altresì nel novero delle misure volte ad ampliare il panorama delle grandezze e dei principi guida delle politiche pubbliche, includendovi il capitale naturale ed i servizi forniti dall'ecosistema. Tale denominazione designa la L. 221 del 28 dicembre 2015 recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" che contiene un ampio ventaglio di misure per favorire la tutela dell'ambiente e la sostenibilità, che spaziano dalla gestione dei rifiuti e delle risorse alla mobilità sostenibile e le *Green Community* e ad una definizione più chiara della Strategia Italiana di

Sviluppo Sostenibile. In merito alle politiche pubbliche, la norma ha previsto l'istituzione del "Comitato Nazionale per il Capitale Naturale" presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, presieduto dal Ministro dell'ambiente e formato dai Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali, delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole alimentari e forestali, per gli affari regionali e le autonomie, per la coesione territoriale, per la semplificazione e la pubblica amministrazione, dei beni e delle attività culturali e del turismo, o loro rappresentanti delegati, un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome, un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, il Governatore della Banca d'Italia, il Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, il Presidente dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, il Presidente del Consiglio nazionale delle ricerche e il Presidente dell'ENEA, o loro rappresentanti delegati e da esperti della materia provenienti da università ed enti di ricerca²⁷⁹. Il Comitato è incaricato di trasmettere "entro il 28 febbraio di ogni anno, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze un rapporto sullo stato del capitale naturale del Paese, corredato di informazioni e dati ambientali espressi in unità fisiche e monetarie, seguendo le metodologie definite dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dall'Unione europea, nonché di valutazioni ex ante ed ex post degli effetti delle politiche pubbliche sul capitale naturale e sui servizi ecosistemici." Si sancisce, dunque, la responsabilità in capo al Comitato di svolgere delle valutazioni dell'impatto delle politiche sia sul capitale naturale quanto sulla capacità dell'ambiente di produrre servizi, elemento innovativo e promettente nell'ordinamento italiano. Inoltre, tale rapporto è legato al DEF e l'aver fissato la scadenza per la sua presentazione alla fine di febbraio permette di inserirlo e tenerla in considerazione nella stesura del PNR ed è questo ciò che dovrebbe avvenire nel 2017, quando il primo rapporto del Comitato verrà pubblicato²⁸⁰. Di nuovo, tale rapporto richiederà sforzi e, con ogni probabilità, la parte sulla valutazione sarà la più delicata ma il potenziale di tali misure, soprattutto se ben

²⁷⁹ L. 28 dicembre 2015, n. 221, Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali, GU n.13 del 18 gennaio 2016.

²⁸⁰ ASVIS, "Editoriale: Valutazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile, siamo alla svolta?", di E. Giovannini, 9 giugno 2016, visitato il 20 settembre 2016. <http://www.asvis.it/home/46-717/editoriale-valutazione-delle-politiche-per-lo-sviluppo-sostenibile-siamo-alla-svolta>

combinare, non è trascurabile.

3.4 Osservazioni conclusive

In questo capitolo conclusivo ci si è concentrati sul caso italiano, dal punto di vista dello sviluppo degli indicatori di benessere, delle pratiche valutative e dell'interazione tra queste due componenti, per molti versi complementari. L'assunto fondamentale è, infatti, che gli indicatori del benessere possano, e in una certa misura debbano, essere guida per il disegno delle politiche e misura per la loro valutazione. Sul fronte della valutazione, il panorama nazionale è disarticolato e alquanto confuso. Vi sono delle pratiche valutative delle politiche pubbliche in senso proprio, previste dalla normativa ma implementate come adempimenti formali e non come tali, che sono l'AIR e la VIR, e vi è il settore della valutazione dei Fondi strutturali che, seppur per un vincolo esterno, sembra funzionare in maniera appropriata. Accanto a ciò, vi sono delle pratiche che abbiamo definito di "altra valutazione", che non hanno per oggetto le politiche pubbliche ma potrebbero essere in rapporto di mutuo rafforzamento con esse e che sono, tra le altre, la valutazione della spesa e della performance, con cui, in caso di approvazione del disegno di legge costituzionale, andrà a combinarsi anche la competenza in materia di valutazione delle politiche e non solo in capo al Senato, come regolato dalla riforma. A livello normativo, dunque, le previsioni sono presenti ma l'implementazione delle stesse è talvolta claudicante e poco sinergico. Da qui deriva la necessità di una migliore istituzionalizzazione della valutazione delle politiche, che sia a tutto tondo e che, da mera previsione normativa, divenga pratica sistematica e parte della cultura politico-amministrativa italiana, che pure le è stata spesso ostile. Ciò che probabilmente è auspicabile è un intervento innanzitutto di riordino delle pratiche valutative presenti in Italia, che permetta di avere un quadro chiaro dei luoghi istituzionali e dei soggetti coinvolti, che innesti la cultura valutativa nel sistema politico italiano e che renda effettiva ed agevole l'implementazione.

Dal punto di vista delle iniziative per l'uso del BES, la riforma della legge di bilancio che ha introdotto gli indicatori di benessere equo e sostenibile nel DEF è certamente un elemento cruciale, che va ad inserirsi in un ciclo di programmazione ben definito e scandito, probabilmente anche perché legato al ciclo di *governance* economica

dell'Unione Europea, e che è dunque estremamente promettente. Il dibattito e il fermento in materia sono indiscussi e dimostrati dalle altre iniziative citate e tale riforma è senza dubbio un ottimo passo avanti. Tuttavia, l'inserimento del BES nel DEF non esaurisce le sue potenzialità ed un suo uso più ampio per la valutazione delle politiche rimane un obiettivo che il decisore politico dovrebbe prefiggersi. Le novità relative al DEF potrebbero cambiare la percezione degli indicatori di benessere ed inaugurare una proficua tendenza di applicazione pratica degli stessi che, se vi è volontà politica e disponibilità ad investirvi, può portare all'uso generalizzato del BES nelle scelte di *policy*, ad esempio introducendolo nell'AIR o nelle pratiche valutative che eventualmente il Senato sarà chiamato a svolgere. Il cambiamento nel disegno dell'intervento pubblico sarebbe profondo ed ampio, considerando che esso non solo permette di meglio calibrare le scelte in base ad un più ampio ventaglio di fattori ma costituisce anche, per sua natura, un elemento di legittimazione democratica, dal momento che la partecipazione dei cittadini e della società civile è un suo tratto saliente. In aggiunta, la recente riforma avvicina l'Italia agli obiettivi di Europa 2020 e agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, nonché ai lavori dell'OCSE in materia di qualità della vita, e contribuisce a rendere il paese un caso di avanguardia e sperimentazione a livello internazionale, accrescendone il prestigio. Si tratta, naturalmente, di un evento recente e di un percorso agli albori che può, però, essere portato avanti e dare nuovo lustro ed un nuovo volto, basato sui principi dell'innovazione e della qualità, all'Italia nei suoi rapporti internazionali. Per concludere va segnalato che le numerose iniziative descritte fino ad ora hanno una base concettuale comune e sottolineano la diffusa domanda di valutazione, di efficienza e di interventi pubblici di qualità presente nella realtà nazionale ed accende speranze positive circa il futuro prossimo. Ciò che si auspica è l'ulteriore progresso degli studi e delle sperimentazioni sul BES e, soprattutto, un intervento che affronti la questione della valutazione, dandole ordine e corpo e rendendo la sua implementazione effettiva ed efficace e creando un quadro in cui sia possibile inserire il BES. La materia è in rapida evoluzione e tale elaborato non ha pretese di esaustività ma vuole, per lo più, dare un contributo al dibattito fornendo elementi generali ed un quadro da cui sviluppare ulteriori contributi accademici.

Conclusione

Il filo conduttore dell'elaborato è l'assunto che gli indicatori di benessere possano, e in una certa misura debbano, fungere da guida per il disegno delle politiche pubbliche e da misura per la loro valutazione. La scelta del benessere come obiettivo delle politiche si lega alla crescente necessità di completare le misure di crescita economica con indicatori di più ampio respiro, che includano dati sul capitale naturale, sociale ed umano, e che permettano di avere un quadro più completo delle società. Comunità accademica, organizzazioni internazionali e numerosi governi hanno elaborato diverse misure del benessere, sostenendo con impegno ed energia l'opportunità di ridimensionare l'uso del Pil e di ricondurlo nel suo alveo naturale di misura dell'attività economica e non anche del benessere e del progresso sociale. Gli indicatori di benessere citati nel primo capitolo forniscono dati su molteplici e diversificate dimensioni ed essi possono essere utilizzati dal decisore politico non solo per osservare a tutto tondo i fenomeni sociali ma anche, e soprattutto, per intervenire su di essi. L'analisi e valutazione delle politiche sembra essere, pertanto, il luogo principe per dare forma concreta alle potenzialità di tali indicatori.

Dalla trattazione emergono alcune tendenze generali, nonché dei nodi critici da dover affrontare. Sembra che, sia in ambito di diffusione degli indicatori di benessere nel mondo sia di valutazione delle politiche nel caso italiano, vi siano, come spesso accade, delle spinte al cambiamento controbilanciate da altrettante spinte al mantenimento dello *status quo*. Esse determinano una frattura tra intenzioni e pratica nel dibattito sul benessere a livello globale ed un quadro nebuloso della valutazione in Italia, legato alla contrapposizione tra domanda di valutazione, quadro normativo ed implementazione. Il fiorente dibattito sulle misure del benessere gode di un ampio consenso, ma non trova un'altrettanto florida e diffusa applicazione concreta nelle scelte di buona parte dei governi nazionali e dell'Unione Europea. La gestione della crisi del 2008 in seno all'UE rappresenta, probabilmente, il caso più visibile di applicazione di un paradigma decisionale fortemente legato al Pil in cui si è perseguita una crescita economica "quantitativa" anche sostenendo costi molto alti sotto altri profili, *in primis* quello sociale. Il contrasto tra tali scelte e gli obiettivi lungimiranti ed eterogenei della Strategia Europa 2020, che è stata messa a punto nel medesimo periodo, è stridente. Parimenti contrastante è l'uso del Pil quale misura del successo della politica di coesione

dell'Unione Europea e criterio discriminante per classificare le aree territoriali destinarie dei Fondi legati a tale politica, che ha obiettivi molto variegati e spesso non adeguatamente misurabili usando solo il Pil. Sembra esserci, dunque, una certa discrepanza tra intenzioni e pratica che ha cause molteplici e profonde e che può essere spiegata, almeno in parte, considerando l'uso degli indicatori di benessere come una politica del tipo costi concentrati e benefici diffusi (CC/BD) della tassonomia di Wilson, poco conveniente da adottare nel breve periodo benché desiderabile nel lungo.

Un *pattern* di forze divergenti per alcuni versi simile emerge dall'analisi delle pratiche di valutazione delle politiche in Italia. La presenza di strutture valutative solide è un elemento imprescindibile per l'uso degli indicatori di benessere nella valutazione e nel lacunoso caso italiano l'assenza delle stesse è un forte ostacolo all'impiego degli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES). Vi è un consenso diffuso tra tecnici, politici e società civile circa l'utilità e l'opportunità dell'utilizzo costante dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche, cui tuttavia si contrappone un quadro delle pratiche valutative caotico e disarticolato. La normativa prevede molteplici luoghi e soggetti deputati alla valutazione delle politiche e alla valutazione della spesa, della performance o degli investimenti, ma la sua implementazione è disomogenea e parziale, tanto che spesso arriva a snaturare lo strumento, come avviene per l'AIR, privandolo del suo valore e della sua efficacia. Inoltre, le varie pratiche valutative hanno una comune impostazione concettuale di orientamento al risultato ed operano su aree molto vicine tra loro, che si toccano e spesso si intersecano, dunque potrebbero agire in maniera sinergica, rafforzandosi vicendevolmente. La sinergia è, però, molto carente e sembra mancare, più in generale, un adeguato inserimento della valutazione, o delle valutazioni, nel metabolismo decisionale. Le previsioni normative e la domanda di valutazione proveniente da studiosi e società civile alimentano, comunque, aspettative positive per il futuro e suggeriscono che la valutazione non è un corpo estraneo al sistema politico italiano ma un elemento di novità e cambiamento, che pur essendo già parte del sistema incontra forti resistenze e fa fatica a trovare una collocazione e ad essere pienamente integrato. Con ogni probabilità vi sono delle rigidità nel sistema politico-amministrativo italiano che, per ragioni politiche e culturali, è difficile superare e la domanda di valutazione di cittadini e società civile non è così forte da riuscire a smorzarle. Il fattore culturale ha un ruolo pivotale in tale contesto e, in una struttura amministrativa legalistica

e formalistica come quella italiana, la comprensione profonda del significato e dell'utilità della valutazione e della responsabilizzazione che essa porta rimane uno snodo cruciale, probabilmente imprescindibile per la messa a regime generalizzata, funzionante e duratura delle pratiche valutative. La cultura amministrativo-politica influenza senza dubbio il quadro normativo e le azioni amministrative, tuttavia non si tratta di una relazione totalmente unidirezionale e dalla normativa possono spesso giungere impulsi ed incentivi ad adottare pratiche amministrative in grado di influenzare la dimensione culturale.

Ciò che appare necessario, allo stato attuale, è un riordino delle pratiche valutative presenti nell'ordinamento italiano, che definisca un quadro chiaro di compiti e responsabilità e che ne favorisca l'implementazione, eventualmente integrando e rettificando la disciplina. Un intervento del genere potrebbe rappresentare una via d'uscita dall'inazione generalizzata che si crea quando le competenze e le responsabilità sono definite in maniera ambigua, potrebbe introdurre incentivi all'attuazione ed essere un primo passo verso l'assimilazione della valutazione nella cultura politico-amministrativa. Il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, oggetto del referendum del quattro dicembre, attribuisce al Senato compiti piuttosto ampi in materia di valutazione e potrebbe rappresentare un'occasione per procedere, tra l'altro, a tale intervento di riordino. La potenziale previsione costituzionale in sé alimenta aspettative positive e rappresenta senz'altro un elemento di forte legittimazione culturale e politica della valutazione, che potrebbe acquisire dignità costituzionale. Tuttavia, molto dipenderà dalla disciplina di dettaglio e dall'attuazione di tali previsioni e, non da ultimo, dalle modalità con cui le nuove competenze attribuite al Senato interagiranno con i luoghi ed i soggetti deputati a vario titolo alla valutazione già presenti nell'ordinamento. L'esigenza di una sistematizzazione complessiva della materia sembra, in conclusione, impellente, onde evitare che le competenze si sovrappongano anziché armonizzarsi e che si perpetui un quadro confuso e indefinito come quello descritto.

Un simile intervento di riordino e sistematizzazione si rende ancor più urgente alla luce dei recenti progressi in materia di utilizzo degli indicatori del BES. La loro recente introduzione nel Documento di Economia e Finanza (DEF) rappresenta un passo fondamentale e, se adeguatamente applicata, potrebbe essere una vera e propria rivoluzione copernicana. Considerare una batteria di indicatori ampia ed inclusiva nel

principale documento di programmazione economica, nonché fondamentale collegamento con la *governance* economica europea, è un cambiamento dalle ampie conseguenze. Esso potrebbe essere il primo passo verso l'auspicata rimodulazione della gestione economica e politica nel senso della valorizzazione delle dimensioni ambientali e sociali e, quantomeno, renderà il governo più responsabile e più incline a considerare gli effetti delle decisioni economiche e finanziarie sugli altri aspetti della vita collettiva, effetti che saranno misurabili, accessibili e oggetto di dibattito. Dilatare i confini del dibattito politico quotidiano ed inglobarvi il tema del benessere sarebbe una conquista enorme, poiché stimolerebbe nella cittadinanza una crescente domanda di politiche attente alle molteplici dimensioni della qualità della vita, toccando l'ineffabile ma fondamentale fattore culturale e creando un circolo virtuoso per la diffusione del BES. Infine, una simile innovazione renderebbe l'Italia un esempio di avanguardia nell'impiego di misure del benessere a livello europeo e globale ed avvicinerebbe la realtà nazionale tanto agli obiettivi di sviluppo del millennio delle Nazioni Unite quanto alla Strategia Europa 2020, accrescendone il ruolo ed il prestigio in tali arene. Gli sforzi nel futuro prossimo dovrebbero andare senz'altro in questa direzione, affinché la previsione della l. 163/2016 sia implementata da un punto di vista sostanziale ed entri nel dibattito politico in senso lato. Parimenti, l'introduzione nel DEF non esaurisce le potenziali applicazioni del BES che, oltre alla pur essenziale programmazione economica, dovrebbero coinvolgere un più ampio spettro di interventi pubblici. Oltre che come un importante punto di arrivo, essa andrebbe interpretata anche come un punto di partenza per inserire ed utilizzare sistematicamente il BES in un quadro, chiaro e definito, di valutazione delle politiche pubbliche e, in ultima istanza, migliorare la qualità dell'intervento pubblico, rendendolo in grado di affrontare domande e problemi della società. Ciò contribuirebbe ad accrescere la legittimità democratica delle decisioni pubbliche, favorendo la partecipazione dei cittadini ed innescando un proficuo meccanismo di miglioramento della vita collettiva. Gli indicatori di benessere e l'analisi e valutazione delle politiche pubbliche hanno un enorme potenziale, soprattutto se ben combinati, e l'auspicio non può che essere verso l'ampio dispiegamento di tali potenzialità.

Monografie

M. Bemelmans-Videc, R.C. Rist, E.O. Vedung, *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 2003.

J. Dryzek, *The Politics of Earth*, 2nd edition, 2005, Oxford University Press.

J. Forubo, R.C. Rist, R. Sandahl, *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 2002.

A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Milano, Il Mulino, 2011,

A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Milano, Il Mulino, 2007.

A.C. Michalos, *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*, Dordrecht, Springer, 2014.

R. Mussari, *Economia delle Amministrazioni Pubbliche*, Milano, [McGraw-Hill Education](#), 2011

N. Stame, *L'esperienza della valutazione*, Roma, Edizioni Seam, 1998

J.E. Stiglitz, A. Sen, J. Fitoussi, “*La misura sbagliata delle nostre vite. Rapporto della Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale*”, Milano, Rizzoli Etas, 2010.

A. Wildavsky, “*Speaking truth to power*”, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers 2007

Articoli

C. Agocs, “Institutional resistance to organizational change: Denial, inaction and repression”, *Journal of Business Ethics*, 16/9, 1997, pp. 917-931.

M. Amiel, P. Godefroy et S. Lollivier “Qualité de vie et bien-être vont souvent de pair”, *Insee Premier*, n° 1428, gennaio 2013

B. Cheli, “Il “Paradosso della felicità”: quando e perché la crescita economica non

giova al benessere”, *Statistica & Società*, N. 2, Anno 2.

R. Costanza, M. Haart, S. Posner, J. Talberth, “Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress”, *The Pardee Papers*, No.4, Gennaio 2009, Boston University.

A. Deaton, “Income, Health, and Well-Being around the World: Evidence from the Gallup World Poll”, *Journal of Economic Perspectives*, Volume 22, Numero 2, Primavera 2008, 53–72

A. Diamantopoulos, J. A. Sigauw “Formative Versus Reflective Indicators in Organizational Measure Development: A Comparison and Empirical Illustration”, *British Journal of Management*, 2006, Vol. 17, 263–282.

E. Giovannini, “Beyond GDP” Ten years after the OECD World Forum where do we stand?”, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 1, 2015, pp. 3-15.

M. Greganti, “Istituzioni e sviluppo economico: il ruolo dell’amministrazione pubblica nell’esperienza italiana”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.1, marzo 2006

J. Hall, E. Giovannini, A. Morrone, G. Ranuzzi, “A framework to measure the progress of societies”, OECD Statistics Working Paper, No.34 STD/DOC(2010)5.

J. Higgins, “Transparency and trade-offs in policy discourse: a case study of social service contracting”, *Social Policy Journal of New Zealand*, N.09, novembre 1997

B. Lázaro, Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America, n.15, *EUROsociAL Programme*, 2015

G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani, “Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale”, *Materiali UVAL*, N.22, 2011

A. Martini, G. Cais, “Valutazione (delle politiche) e controllo (di gestione): un ennesimo ma non ultimo tentativo di sistemazione concettuale”, in *Valutazione 2000: Esperienze e Riflessioni*, a cura di M. Palumbo, Franco Angeli Ed., 2000

M. Max-Neef, “Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis” *Ecological Economics*, 15 (1995), 115-118

T.O McShane. *et al.* “Hard Choices: making trade-offs between biodiversity conservation and human wellbeing”, *Biological Conservation*, 144 (2011) 966–972.

J. Talberth, C. Cobb, and N. Slattery, "The Genuine Progress Indicator 2006 A Tool for Sustainable Development", *Redefining Progress*, febbraio 2007.

F. Varone, S. Jaco e L. De Winter, "Polity, Politics and Policy Evaluation in Belgium", *Evaluation* 11(3), 2005.

J. Zeitlin e B. Vanher, "Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020", *Swedish Institute for European Policy Studies*, Report N.7, dicembre 2014.

Normativa

Direttiva 97/11 /CE del consiglio del 3 marzo 1997 che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, GU L 73 del 14 marzo 97, pp.5-15

Legge 8 marzo 1999, n. 50, Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998, GU n.70 del 25 marzo 1999 - Suppl. Ordinario n. 59

Legge 17 maggio 1999, n. 144, Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all' occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché' disposizioni per il riordino degli enti previdenziali", GU n. 118 del 22 maggio 1999, Supplemento Ordinario n. 99

Regolamento (CE) N. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, GU L 161 del 26 giugno 1999, pp.1-42

Dir. P.C.M. del 27 marzo 2000, Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione. GU n. 118 del 23 maggio 2000 e Dir. P.C.M. 21 settembre 2001 Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, GU 249 del 25 ottobre 2001.

Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, GU L 197 del 21 luglio 2001.

Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e

96/61/CE relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia, GU L 156 del 25 giugno 2003 pp.17-25.

L. 29 luglio 2003, n. 229, Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione- Legge di semplificazione 2001, GU n.196 del 25 agosto 2003.

L. 28 novembre 2005, n. 246, Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, GU n.280 del 1 dicembre 2005.

D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, GU n.88 del 14 aprile 2006 - Suppl. Ordinario n. 96.

D.P.R. 14 maggio 2007, n.90, Regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, G.U. n. 158 del 10 luglio 2007.

D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, GU n.257 del 3 novembre 2008

D. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 31 ottobre 2009, n. 254 -Supplemento Ordinario n. 197

L. 31 dicembre 2009, n. 196, Legge di contabilita' e finanza pubblica, GU n.303 del 31 dicembre 2009 - Suppl. Ordinario n. 245.

D.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, GU n.24 del 30 gennaio 2010.

D.P.C.M. 31 marzo 2011, "Programma statistico nazionale per il triennio 2011-2013", Reg. n. 14, GU n. 178 del 2 agosto 2011 e D.P.C.M. 21 marzo 2013 Programma statistico nazionale 2011-2013. Aggiornamento 2013, GU n.138 del 14 giugno 2013 - suppl. ord. n. 47.

Regolamento n. 691/2011 del 6 luglio 2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai conti economici ambientali europei; Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 192/1 del 22.7.2011

Regolamento (CE) N. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni

generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999, GU L 210, 31 luglio 2006, pp.25-78.

L.7 aprile 2011, n. 39, Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, GU n.84 del 12 aprile 2011.

L.11 novembre 2011, n. 180, Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese, GU n.265 del 14 novembre 2011 e L.12 novembre 2011, n. 183, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012), GU n.265 del 14 novembre 2011 - Suppl. Ordinario n. 234.

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 gennaio 2013, Disciplina sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché aggiornamento del modello di Relazione AIR, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246, GU n.86 del 12 aprile 2013

Legge 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, GU n.81 del 7 aprile 2014.

Regolamento (UE) n. 538/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica il regolamento (UE) n. 691/2011 relativo ai conti economici ambientali europei, GU L 158 del 27/05/2014 pp.113-124.

L. 7 agosto 2015, n. 124, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, GU n.187 del 13 agosto 2015.

D.P.R. 24 settembre 2015 “Approvazione del Programma statistico nazionale per il triennio 2014-2016.”, GU n.258 del 5 novembre 2015 - suppl. ord. n. 62 e D.P.R. 24 settembre 2015 “Approvazione del Programma statistico nazionale per il triennio 2014-2016 - Aggiornamento 2015-2016.”, GU n.258 del 5 novembre 2015 - suppl. ord. n. 62

L. 28 dicembre 2015, n. 221, Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali, GU n.13 del 18 gennaio 2016.

Ddl. cost. n.1429, Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione, GU n.88 del 15 aprile 2016

L. 4 agosto 2016, n. 163, Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, GU n.198 del 25 agosto 2016

Documentazione

Organizzazione delle Nazioni Unite, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, trasmesso all'Assemblea Generale come allegato al documento A/42/427 del 4 agosto 1987

The World Bank, *Features and functions of supreme audit institutions*, PREM Notes Public Sector, N.59, ottobre 2001

A. Mairate, *L'esperienza europea nella costruzione di capacità valutative nell'ambito dei Fondi strutturali, Formez*, paper presentato a Giornate di lavoro: La formazione per la Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, Capri 3 -4 giugno 2002

R. Jowell, *Trying It Out. The Role of 'Pilots' in Policy-Making*, Government Chief Social Researcher's Office, Strategy Unit, UK Cabinet Office, dicembre 2003

Ocse, *Statistics, Knowledge and Policy: OECD World Forum on Key Indicators*, 13 novembre 2004

Ocse, "La Dichiarazione di Istanbul", 30 giugno 2007

Eurostat, *Measuring progress towards a more sustainable Europe. 2007 monitoring report of the EU sustainable development strategy*, Eurostat Statistical Book, 14 novembre 2007

Ocse, "Beyond GDP. Measuring progress, true wealth and the well-being of nations", OECD International Conference, 19 e 20 novembre 2007

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo "Non solo Pil Misurare il progresso in un mondo in cambiamento", COM(2009) 433.

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo "Non solo Pil Misurare il progresso in un mondo in cambiamento", COM(2009) 433, 20 Agosto 2009

U.S. Department of Treasury, "Leader's Statetement at the Pittsburgh Summit", 24-25 Settembre 2009"

Commissione Europea, “Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione”, COM(2010) 642/3

Commissione Europea, “Sofia Memorandum Measuring progress, well-being and sustainable development”, 11 ottobre 2010

Conseil d’Analyse Économique (CAE) e German Council of Economic Experts (GCEE), “Monitoring economic performance, quality of life and sustainability”, Joint Report, dicembre 2010

Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 su "Non solo Pil – Misurare il progresso in un mondo in cambiamento" (2010/2088(INI))

Eurostat, "Sponsorship Group on Measuring Progress, Well-being and Sustainable Development. Final Report adopted by the European Statistical System Committee”, novembre 2011

Comitato CNEL Istat sugli indicatori di progresso e benessere, “La misurazione del Benessere Equo e Sostenibile (BES)”, 25 giugno 2012

Ocse, “4th OECD World Forum on Statistics, Knowledge and Policy Measuring Well-Being for Development and Policy Making. Highlights and Conclusions”, Nuova Delhi, India 16-19 ottobre 2012

BRAINPOoL, “Review report on Beyond GDP indicators: categorisation, intentions and impacts”, Versione finale, 18 ottobre 2012

Consiglio dell’Unione Europea, “Rio+20: Outcome and follow-up to the UNCSD 2012 Summit - Council conclusions”, 3194th Environment Council meeting, Lussemburgo, 25 Ottobre 2012

Istat, “Contabilità nazionale”, in Annuario statistico italiano 2013

Ocse, “How's Life? 2013: Measuring Well-being”, 2013, OECD Publishing, Parigi
Commissione Europea, “Commission Staff Working Document. Progress on 'GDP and beyond' actions”, SWD (2013) 303 finale 2 agosto 2013

G. O'Donnell, A. Deaton et al., “Wellbeing and Policy”, Report 2014, Legatum Institute

Commissione Europea, “Guidance document on ex ante Evaluation” The Programming Period 2014-2020, gennaio 2014

Commissione Europea, “Guidance document on Monitoring and Evaluation” The Programming Period 2014-2020, marzo 2014

M.T. Salvemini, Presentazione del Secondo Rapporto sul Benessere equo e sostenibile in Italia (BES 2014), Roma, 26 giugno 2014.

The All-Party Parliamentary Group on Wellbeing Economics, “Wellbeing in four policy areas”, settembre 2014

L.Bobba, “Moving "beyond GDP in European economic governance”, conferenza di esperti organizzata dalla Commissione Europea in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Bruxelles, 10 ottobre 2014

N. Stame, “La funzione di valutazione delle politiche pubbliche attribuita al Senato”, Audizione alla Prima Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, Camera dei Deputati, 20 ottobre 2014.

Istat, CNEL, “UrBES. Il benessere equo e sostenibile nelle città 2015”

Ocse, *Measuring Well-being in Mexican States*, 2015, OECD Publishing, Parigi.

Ocse, “Beyond the Millennium Development Goals: Towards an OECD contribution to the post-2015 agenda”, 2015, Ocse, Parigi

Commissione Europea, “Guidance Document on Evaluation Plans”, The Programming Period 2014-2020, febbraio 2015

Eurobarometro, “Public opinion in the European Union. Report”, Standard Eurobarometer 83, Primavera 2015.

Ministero dell’Economia e delle Finanze, Documento di Economia e Finanza 2014, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 aprile 2015

Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, “Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia” a cura di Annarita Sansò, ottobre 2015

Commissione Europea, “EU Employment and Social Situation - Quarterly Review”,

Summer 2016

Senato della Repubblica- Servizio per la qualità degli atti normativi, “L’AIR nella Relazione del Governo alle Camere per l’anno 2015”, giugno 2016

Commissione Europea, “EU Employment and Social Situation - Quarterly Review – Summer 2016”, pubblicato il 28 giugno 2016.

Commissione Europea, “Guidance document on ex ante evaluation”, January 2013, versione in italiano, visitato il 7 settembre 2016.

Sitografia

ASVIS, “Editoriale: Valutazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile, siamo alla svolta?”, di E. Giovannini, 9 giugno 2016, visitato il 20 settembre 2016.

<http://www.asvis.it/home/46-717/editoriale-valutazione-delle-politiche-per-lo-sviluppo-sostenibile-siamo-alla-svolta>

Associazione Italiana di Valutazione (AIV), www.valutazioneitaliana.it

Australian Bureau of Statistics, www.abs.gov.au

Benessere Equo e Sostenibile (BES), www.misuredelbenessere.it

BES delle province, www.besdelleprovince.it

BRAINPOoL, www.brainpoolproject.eu

Commissione Europea, www.eu.ec.europa.eu

Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL), www.cnel.it

European Environment Agency (EEA), www.eea.europa.eu

Eurostat, www.ec.europa.eu/eurostat

E-frame, www.eframeproject.eu

Federal Ministry of Science, Research and Economy (BMFWF), www.bmfwf.gv.at

Gross National Happiness Centre Bhutan, www.gnhcentrebhutan.org

Istituto nazionale di statistica (ISTAT), www.istat.it

Il Sole 24 Ore, www.ilsole24ore.com

John F. Kennedy Presidential library and museum, www.jfklibrary.org

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), www.oecd.org

OECD Better Life Index, www.oecdbetterlifeindex.org

OECD India, www.oecdindia.in

OECD Insights, www.oecdinsights.org

Parlamento Europeo, www.europarl.europa.eu

Sbilanciamoci!, www.sbilanciamoci.org

Statistics New Zealand, www.stats.govt.nz

Symbola, www.symbola.net

Treccani, www.Treccani.it

Transforming Policy, Changing Lives. 5th OECD World Forum on Statistics,
Knowledge and Policy, www.oecd-5wf.mx

UK Government, www.gov.uk

UK Office for National Statistics, www.ons.gov.uk

Unioncamere Veneto, www.unioncameredelveneto.it

United Nations Development Programme, www.hdr.undp.org

University of Waterloo, www.uwaterloo.ca

US Government Accountability Office, www.gao.gov

Wikiprogress, www.wikiprogress.org

La valutazione delle politiche pubbliche andando “oltre il Pil”. Analisi e prospettive per l'utilizzo degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) per la valutazione delle politiche nel caso italiano

Capitolo 1: Il dibattito sui limiti del Pil e gli indicatori di benessere: basi teoriche e sperimentazioni pratiche

L'elaborato si apre con una digressione su quello che è stato, ed è, il ruolo del Pil nella misurazione del progresso e del benessere delle società a livello mondiale, per poi trattare delle critiche a tale ruolo e delle riflessioni che stanno portando al suo completamento o superamento. Il Pil, infatti, sin dalla sua ideazione nel 1934, e particolarmente dopo la Seconda Guerra Mondiale, è stato l'indicatore tradizionalmente usato quale misura non solo dello stato di salute delle economie, compito per cui è stato disegnato, ma anche del progresso sociale dei Paesi. Nell'ambito di una visione del mondo che ha fatto coincidere nozioni quali progresso, benessere²⁸¹ e sviluppo con la crescita economica, nella convinzione che essa fosse la via maestra per il loro miglioramento, il Pil è dunque divenuto non solo misura dell'attività economica ma del benessere sociale in senso lato, un uso inappropriato e che esula dalla natura dell'indicatore. Prendendo spunto dai lavori della Commissione per la misurazione della performance economica e del progresso sociale, e non solo, si sono analizzate le ragioni per cui il Pil è inadatto, da solo, a misurare il benessere delle società. Appare ormai chiaro, infatti, che le dinamiche economiche sono profondamente interconnesse con altri aspetti della vita collettiva, in primis quello sociale ed ambientale, che concorrono a determinare la qualità della vita e il progresso delle società. Fenomeni non monetizzabili ed importanti informazioni integrative sul benessere della società non vengono colti dal Pil e dalla contabilità nazionale. Pur essendo noti da tempo, tali limiti sono stati violentemente

²⁸¹ Nell'elaborato i termini benessere e progresso verranno usati in maniera pressoché interscambiabile dal punto di vista sostanziale. Verrà tuttavia adottata la distinzione proposta dall'OCSE, secondo cui il termine benessere farà riferimento ad una situazione statica, individuando la somma tra benessere umano e condizioni ambientali in un preciso momento temporale, mentre progresso indicherà una variazione, un miglioramento nello stato di benessere.

palesati dai cambiamenti portati dalla globalizzazione, dalla crisi del 2008 e dai disastrosi effetti dell'attività economica sull'ecosistema, macro-fenomeni che hanno scosso le strutture profonde dell'attuale sistema economico ed hanno portato riflessioni più sistematiche sull'importanza degli indicatori nel condizionare le nostre decisioni.

Nell'ultimo decennio la comunità accademica, le organizzazioni internazionali, alcuni governi nazionali e molti organismi sovranazionali hanno mostrato una crescente attenzione verso il tema di una misurazione del progresso delle società che vada oltre il Pil, integrandovi dimensioni prima passate in secondo piano. Ciò ha portato ad analisi critiche del Pil e ad una serie di sperimentazioni a livello nazionale, sovra e sub nazionale per giungere a misure di benessere più ampie e multidimensionali. Il Pil misura l'attività di mercato, che è un fenomeno ben diverso dal benessere sociale, e in quanto tale dovrebbe essere riportato nel suo alveo naturale di misura dell'attività economica e non del benessere. La Commissione Stiglitz- Sen- Fitoussi ha svolto un ruolo fondamentale nella sistematizzazione dei limiti del Pil nel fornire un ritratto onnicomprensivo dello stato di salute di un paese ed essi possono essere schematizzati come segue: il Pil per la sua formulazione non riesce ad includere tutti quei beni e servizi che non hanno un prezzo ma hanno un valore generalmente riconosciuto dalla società, i casi tipici sono il lavoro domestico, il volontariato e i servizi ecosistemici, e non tiene conto degli aspetti qualitativi e distributivi della ricchezza, poiché misura l'attività produttiva in maniera quantitativa e la ricchezza in termini medi. Si tratta di aspetti fondamentali per il *policy-making* e per osservare in maniera esaustiva le realtà sociali ed il Pil, pur fornendo un pacchetto di informazioni indiscutibilmente utile, si rivela inadatto a recepirli, probabilmente in quanto esso è un indicatore sintetico, intrinsecamente parziale. Più in generale, si potrebbe ipotizzare che difficilmente un unico indicatore possa cogliere la complessità delle nostre società e che, per quanto pratica ed allettante, l'idea di una *reductio ad unum* di fenomeni complessi e sfaccettati sia da accantonare perché intrinsecamente fuorviante. Non si tratta, dunque, di discutere la bontà dell'indicatore in sé ma il suo uso massivo e incondizionato e l'attribuzione ad esso di una presunta neutralità ed oggettività.

Prima di presentare le principali iniziative e sperimentazioni in tema di misurazione del benessere, risulta opportuno introdurre due, tra i tanti, snodi problematici che tale misurazione può presentare. Innanzitutto, la misurazione del benessere, sia esso oggettivo o soggettivo, può essere condotta in un'estremamente

ampia varietà di modi, indicatori e domini. Si impone, dunque, una scelta inevitabilmente valoriale sulla definizione e composizione del benessere ed appare necessaria una base teorica largamente condivisa che stabilisca quali parametri inserire in tale concetto, per ottenere la quale nella maggior parte dei casi che verranno descritti in seguito sono state condotte ampie consultazioni pubbliche, con cittadini, società civile e stakeholders. È inoltre interessante notare come, per quanto quello di benessere sia un concetto relativo, da un'analisi comparata dei diversi tentativi di misurazione del benessere emerga un nucleo duro di dimensioni ricorrenti, che sembrano essere desiderabili ed immediatamente legate al benessere in contesti molto diversi tra loro e che rimandano almeno in parte alle otto dimensioni individuate dalla Commissione Stiglitz Sen Fitoussi, dimostrando quanto il suo lavoro sia stato influente sul dibattito e le iniziative concrete in materia. Accanto a tale aspetto, per così dire, ontologico si pone una questione di natura più tecnica, che è la scelta della rappresentazione del benessere attraverso un unico indice sintetico o tramite una batteria di indicatori. La prima opzione, prediletta da Canada, Bhutan e dalle Nazioni Unite con lo HDI (Indice di sviluppo umano) presenta gli indubbi vantaggi della sinteticità e dell'immediatezza nella comunicazione e nell'effettuazione di confronti, dando a tali indici gli stessi pregi che rendono così pratico il Pil. Le sfide principali per tale tipologia di indicatore sono, tuttavia, la difficoltà dell'aggregare in maniera efficace dimensioni e misure così diverse tra loro e difficilmente confrontabili e la determinazione delle modalità di tale aggregazione, in particolare il peso da attribuire a ciascuna dimensione. La scelta di una batteria di indicatori, adottata in buona parte degli esempi presentati in questo capitolo, elimina il problema della *reductio ad unum* di fenomeni multidimensionali, mantenendo separate le varie misure. Se da un lato perde il vantaggio della semplicità comunicativa, il cd. *dashboard approach* permette, dall'altro, di avere un ventaglio dei domini rilevanti e delle eventuali carenze e punti di forza, permettendo di calibrare le scelte di *policy* caso per caso.

A livello internazionale, i lavori dell'OCSE sono stati la rivoluzione copernicana della materia, fungendo da propulsori per l'intero dibattito internazionale. Tra gli antesignani vanno certamente annoverati il Bhutan, con la sua Felicità Interna Lorda, le Nazioni Unite con l'HDI e gli studi su ISEW (Index of Sustainable Economic Welfare) e GPI (Genuine Progress Indicator) ma è dai primi anni duemila, a partire dai Forum su "Statistica, Conoscenza e Politica" che il dibattito acquista una nuova risonanza globale.

Il contributo dell'OCSE si concretizza in studi, conferenze e nel Better Life Index, indice interattivo composto da undici dimensioni che associa due categorie concettuali: la prima, "Condizioni di vita materiale", comprende abitazione, reddito e lavoro, mentre la seconda, "Qualità della vita", si compone delle voci relazioni sociali, istruzione, ambiente, *governance*, salute, soddisfazione personale, sicurezza ed equilibrio tra vita privata e lavoro. Anche l'Unione Europea è stata molto attiva in materia, a partire dalla Conferenza "Oltre il Pil" del 2007 ed alla luce della crisi economica, condividendo i principi della necessità del completamento del Pil. Le iniziative UE possono essere suddivise in due filoni principali, peraltro accomunati da un'impostazione metodologica condivisa. L'uno è rivolto alla dimensione ambientale, l'altro a quella sociale e distributiva, ed entrambi si articolano in attività di raccolta dati e monitoraggio con iniziative quali GMES ed EU-SILC, indici specifici, quali quelli di povertà e sviluppo umano, ed un più ampio novero di iniziative settoriali. Infine, la Strategia Europa 2020 rappresenta una summa di tali tendenze, presentando obiettivi ed iniziative in vari settori chiave. Rilevano, infine, i progetti e-Frame (Framework europeo per misurare il progresso), un network con lo scopo di migliorare la produzione statistica europea sul benessere e BRAINPOoL (Bringing Alternative Indicators into Policy), con l'obiettivo precipuo di introdurre gli indicatori alternativi, cioè indicatori legati all'iniziativa "Oltre il Pil", nelle politiche pubbliche.

A livello nazionale, si sono analizzate molteplici esperienze: anzitutto, quelle dei paesi anglosassoni, quali Australia, Nuova Zelanda, Canada e Regno Unito, ciascuno con le sue peculiarità, poi la citata esperienza del Bhutan, il caso austriaco, gli sviluppi in Francia e, infine, il caso italiano. Le citate misure differiscono per genesi e composizione, tuttavia un elemento comune e particolarmente rilevante sembra essere l'ampio coinvolgimento della cittadinanza e degli *stakeholders* nella definizione degli indicatori, caratteristica di grande valore e veicolo di legittimità democratica. Tale caratteristica emerge anche dalle iniziative a livello subnazionale, per le quali ci si è limitati al solo caso italiano, in cui sono presenti iniziative da parte di soggetti disparati quali Sbilanciamoci!, il Gruppo 24Ore Unioncamere Veneto ed Università Ca Foscari e Fondazione Symbola, oltre a progetti quali quelli del Comune di Arezzo e dell'Istat che, accanto al BES, ha messo a punto le iniziative UrBES per il benessere e la qualità della vita in ambienti urbani, e BES delle Province, che opera invece a livello provinciale. Il panorama delle

iniziative per la misurazione del benessere e del progresso, per cui la trattazione presentata non avanza pretese di esaustività, si presenta, dunque, ricco ed eterogeneo e si pone in maniera trasversale rispetto a contesti politico-culturali molto diversi, fornendo molteplici opportunità e solidi strumenti per la misurazione del benessere.

Capitolo 2: La scelta del benessere come obiettivo delle politiche tra vantaggi, problemi e la questione del trade-off

Il capitolo parte dalla considerazione che l'obiettivo ultimo del movimento internazionale per il superamento del Pil, e/o il suo completamento con indicatori in grado di misurare il benessere e il progresso, sia offrire dati e statistiche di qualità a cittadini e decisori politici, per migliorare l'efficacia dell'intervento pubblico. Sulla base di tale considerazione, peraltro molto presente nelle iniziative dell'OCSE e non solo, si focalizza l'attenzione sul tema della scelta del benessere quale obiettivo delle politiche, analizzandone i vantaggi, gli ostacoli e le possibili problematiche e proponendo una riflessione sulla questione dei trade-off tra aspetti del benessere. Innanzitutto, sembra necessario definire cos'è la valutazione delle politiche pubbliche, illustrando il ciclo di policy e descrivendo il ruolo e la ratio della Valutazione *Ex-Ante* (VEA), della Valutazione *in Itinere* (VI) e della Valutazione *Ex-Post* (VEP), enfatizzando il loro ruolo cruciale e benefico nel disegno non solo di politiche di qualità ma anche di un sistema di policy in grado di apprendere da se stesso e di rafforzare la propria legittimità democratica attraverso partecipazione e trasparenza.

La scelta degli indicatori da utilizzare nella valutazione appare pivotale, in quanto influenza la natura stessa delle *policies*, la loro applicazione e la loro capacità di rispondere ai bisogni delle collettività e, nondimeno, perché indicatori inappropriati o parziali possono distorcere l'efficacia delle decisioni e portare a travisare o tralasciare alcuni aspetti del problema cui la politica cerca di rispondere. La scelta degli indicatori di benessere opera in un'interessante sinergia con la valutazione delle politiche e i suoi obiettivi e la sistematizzazione dei vantaggi può essere condensata in sei punti fondamentali. Innanzitutto, vi è la possibilità di avere una visione d'insieme delle dimensioni chiave della qualità della vita che sarebbe opportuno tenere in considerazione quando si progetta un intervento pubblico e, parallelamente e specularmente a ciò, una visione puntuale dell'andamento dei vari aspetti per individuare tendenze ed aree critiche

su cui poter intervenire. Inoltre, l'uso degli indicatori di benessere implica una maggiore attenzione all'aspetto qualitativo e a quello distributivo, tra soggetti, gruppi sociali e territori, altamente informativi ed utili per il disegno di politiche mirate ed efficaci. Parimenti, tale approccio olistico, ed al contempo ampio e approfondito, alla vita collettiva proprio degli indicatori di benessere porta una nuova cultura nel *policy-making*, più sistematica, orientata al risultato e più attenta al lungo periodo, data la natura strutturale di tali indicatori. Nel caso italiano, ciò che in letteratura si è spesso criticato delle scelte di *policy* e dell'operato delle Pubbliche Amministrazioni è proprio la mancanza di orientamento ai risultati, di sistematicità, di una visione d'insieme che tenga conto dei mutui influssi dei vari settori e di un uso esteso e proficuo dei dati statistici. Gli indicatori di benessere, data la formulazione che ad oggi essi hanno, colmano in potenza tali lacune ed offrono una preziosa occasione per un cambiamento paradigmatico, tanto in termini di "visione del mondo" sottostante l'intervento pubblico, quanto in termini di risultati ed efficacia degli interventi di *policy* e permettono al contempo di cogliere i cambiamenti e di rispondere con maggiore rapidità. Infine, si è sottolineato come tutte le iniziative presentate nel primo capitolo abbiano sperimentato un ampio coinvolgimento di cittadini e società civile, elemento altamente innovativo e con un fortissimo potenziale di legittimazione democratica e di avvicinamento della cittadinanza ai *decision-makers*, troppo spesso percepiti come distanti.

La scelta degli indicatori del benessere non è, tuttavia, scevra da criticità, di cui pure bisogna tenere conto, soprattutto alla luce del fatto che mentre vi è diffuso consenso sull'opportunità di una simile scelta, le conquiste più pragmatiche stentano ad arrivare in maniera consistente. La classificazione proposta distingue tra due possibili obiezioni rispetto a tale scelta e due *trend* di problematiche che l'implementazione di un simile cambiamento può porre. Le obiezioni riguardano, innanzitutto, i costi che l'introduzione di un nuovo sistema di riferimento per il disegno delle politiche apporterebbe, dal punto di vista degli studi, della raccolta ed elaborazione dei dati, della formazione delle risorse umane e in generale dell'adattamento del sistema. Si potrebbe sostenere che il rapporto costi-benefici non è poi così conveniente, obiezione cui si risponde citando uno studio del Consiglio francese d'analisi economica (Cae) e del Consiglio tedesco di esperti economici (Gcee), secondo cui il costo della produzione di un set di indicatori sarebbe

coperto dai benefici che ne deriverebbero, in un'ottica di medio-lungo periodo. La seconda obiezione investe l'aspetto ideologico, che pure ha costituito e costituisce una barriera alla diffusione e all'uso degli indicatori di benessere. Si potrebbe discutere sul perché siano le istituzioni a dover stabilire cos'è il benessere e si potrebbe interpretare tale tentativo come un'indebita interferenza dello Stato nella sfera privata del cittadino. Una versione più pragmatica potrebbe invece sostenere che il passaggio all'uso degli indicatori di benessere implichi un intervento statale più massiccio e più esteso, data la varietà di elementi che compongono tali indicatori. La questione è indubbiamente ideologica e legata alle posizioni politiche di cittadini, osservatori e governi e non è risolvibile nel merito. Il ruolo dello Stato nelle vite dei cittadini è uno dei temi di dibattito fondamentali degli studi politologici e l'idea che compiti dell'intervento statale siano la tutela e il miglioramento del benessere dei cittadini, assunto fondamentale del dibattito intorno al benessere e ancor più di quello sull'uso del benessere nelle *policies*, è senz'altro discutibile, soprattutto in un'ottica liberale e liberista. Può essere utile notare, tuttavia, con particolare riferimento alla preoccupazione più pragmatica, che gran parte degli indicatori prevedono una varietà di attori coinvolti ed una molteplicità di livelli, dal locale al sovranazionale, dunque un eventuale problema di eccessivo accentramento delle competenze verrebbe meno. Inoltre, la modifica degli indicatori su cui vengono basate le politiche non implica *ipso facto* l'ampliamento dell'intervento statale o una sua rimodulazione, che può essere nel senso di un rafforzamento come di una riduzione o del mantenimento dello *status quo*. Il contenuto di tale obiezione appare, dunque, soggetto a variabili legate a contesti e scelte politiche. Il dibattito sull'opportunità di attribuire la definizione del benessere allo Stato, alle istituzioni in genere o a qualsiasi attore che non sia l'individuo stesso, resta aperto.

Dal punto di vista delle problematiche, i due filoni che emergono sono, da un lato, i metodi decisionali dei *decision-makers* elettivi e, dall'altro la mancanza di strutture di valutazione istituzionalizzate in molti sistemi decisionali nazionali e subnazionali. Usare gli indicatori di benessere per il disegno e la valutazione delle politiche pubbliche implica un cambio di paradigma ed è stato sostenuto più volte in letteratura che le istituzioni abbiano una pressoché intrinseca resistenza al cambiamento, che sembra essere una variabile esplicativa anche in questo caso, insieme all'interesse dei gruppi che hanno

sviluppato expertise o poteri legati allo status quo e che si oppongono alla sua modifica, la cui incidenza è difficile da stimare ma che si può comunque annoverare tra gli elementi esplicativi della lentezza nei cambiamenti. Inoltre, un simile cambio di paradigma pone dei costi al *decision-maker* che decide di realizzarlo ed offre benefici visibili nel medio-lungo periodo, per cui vi si potrebbe applicare la tassonomia di Wilson delle politiche pubbliche e considerarlo come una politica del tipo Costi Concentrati/Benefici Diffusi (CC/BD). Con le dovute differenze, l'introduzione della valutazione basata sulle misure del benessere condivide con i più classici esempi di politiche CC/BD la caratteristica della diffusione dei benefici tra gruppi sociali e, nel nostro caso particolare, anche nel tempo. Tenendo conto della durata dei mandati elettorali ed assumendo che i decisori politici siano razionali ed interessati a massimizzare i loro vantaggi, come postulato dalle teorie della *public choice*, appare chiaro che le caratteristiche strutturali di tale politica rappresentano un possibile ostacolo alla sua adozione. Il secondo filone è legato alla diffusa mancanza, nell'analisi e valutazione delle politiche, di istituzionalizzazione o anche di una semplice applicazione consistente e sistematica. I Paesi europei presentano gradi di sviluppo molto differenziati su tale fronte e in molti paesi, tra cui l'Italia, la valutazione è ben lungi dall'essere un esercizio rigoroso. Ciò rappresenta senza dubbio un forte limite, poiché viene meno il quadro in cui gli indicatori di benessere dovrebbero essere inseriti per una loro proficua implementazione.

Gli indicatori di benessere favoriscono, quindi, la valutazione degli effetti di una politica, di un piano o di un programma, non solo sul settore di *policy* di riferimento ma anche sugli altri settori individuati dalle dimensioni del benessere ed il disegno delle politiche non può che muoversi di conseguenza, considerando gli effetti di scelte settoriali su altri ambiti. Non è raro che un intervento teso a migliorare un settore abbia delle conseguenze negative su altri aspetti della vita collettiva, poiché i problemi di *policy* sono complessi e multi-settoriali e spesso governati dalla "Legge delle soluzioni ampie" di Wildavsky. Al decisore si impone, dunque, l'annosa questione di come valutare i *trade-off* tra i vari aspetti del benessere. Un'accurata analisi *ex ante* delle opzioni di *policy* fornisce senz'altro un aiuto in tale scelta, dipingendo un quadro delle varie opzioni e dei loro effetti e dando la possibilità di condurre un'analisi costi-benefici o altri tipi di analisi. Va comunque sottolineato che la VEA è cruciale ma ha carattere esclusivamente tecnico, nel

senso che fornisce una o più soluzioni accettabili in termini di costi-benefici ed impatto delle politiche ed è, in ogni caso, possibile che vi siano più opzioni percorribili, con costi diversi ed imputati a settori diversi. La scelta che in questi casi si impone, per cui si sceglie di accettare dei costi in un settore e non in un altro, ha carattere valoriale e politico, dunque è per sua natura discrezionale e discutibile. Per migliorare la scelta sui *trade-off* potrebbe comunque essere opportuna una maggiore trasparenza ed apertura nella discussione. Rendere i *trade-off* espliciti e visibili contribuirebbe a rafforzare il dibattito ed incoraggerebbe la contestualizzazione dell'analisi delle politiche nell'ambiente economico-sociale. La trasparenza è, infatti, tesa a rafforzare l'*accountability* dei decisori politici, che già viene irrobustita dalla presenza di strutture di valutazione delle politiche. Per quanto i *trade-off* pongano di fronte a scelte di valore, la valutazione induce, infatti, i *policy-makers* a misurare le proprie idee con le evidenze empiriche e la sua diffusione al pubblico potrebbe responsabilizzare i decisori.

Capitolo 3: L'esperienza italiana: il BES e la valutazione delle politiche pubbliche nel quadro nazionale

In questo terzo ed ultimo capitolo si presenta nel dettaglio il caso italiano, sia dal punto di vista della misurazione del benessere sia dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche, per poi trattare dell'integrazione tra le due componenti, delineando un quadro delle misure volte a favorire l'uso del BES nel disegno e nella valutazione delle politiche pubbliche. Il Progetto BES (Benessere Equo e Sostenibile) è stato formulato su iniziativa congiunta di Istat e CNEL a partire dal 2010 e costituisce un'esperienza di avanguardia nella misurazione del benessere, che riprende le più avanzate iniziative internazionali unendovi una marcata attenzione all'equità e alla sostenibilità. Il processo deliberativo di genesi del BES è iniziato con l'inserimento nel 2011 di domande sul benessere nell'indagine multiscopo condotta dall'Istat "Aspetti della vita quotidiana", i cui risultati sono stati elaborati da un Comitato d'indirizzo per delineare un quadro di riferimento per la misurazione del benessere, formato da rappresentanti di Istat, CNEL e società civile. Il Comitato ha definito due gruppi di domini quali componenti del *framework*: nove domini cd. di *outcome*, ossia con un impatto diretto sul benessere, che sono salute, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, benessere economico, relazioni sociali, sicurezza, benessere soggettivo, ambiente e paesaggio e patrimonio

culturale e tre domini strumentali, che cioè fungono da supporto al miglioramento del benessere e che sono politica e istituzioni, ricerca e innovazione e qualità dei servizi. In un'ultima fase di carattere tecnico, che ha visto protagonista la Commissione scientifica per la misura del benessere, si sono individuati degli indicatori per misurare i domini identificati dal Comitato, che sono ad oggi centotrenta. I dodici domini e centotrenta indicatori sono stati utilizzati nei successivi tre Rapporti BES, pubblicati a partire dal 2013, che offrono un'analisi della situazione dell'Italia, delle regioni e delle aree geografiche (Nord, Centro, Mezzogiorno). Nel corso degli anni sono state apportate modifiche e migliorie e il BES viene tuttora considerato “un cantiere aperto all'innovazione”, soprattutto dal punto di vista delle ricerche sulla sostenibilità e dei *big data*. È interessante notare, infine, come l'iter formativo del BES risponda ad una doppia necessità di legittimazione: politica, per quanto riguarda la scelta delle dimensioni rilevanti per il benessere, compiuta insieme a cittadini e società civile; tecnica, nella definizione degli indicatori per cui si è avuto l'ausilio di esperti in materia.

Accanto al BES altre iniziative rilevanti sono l'UrBES, il BES delle province e le novità in materia di contabilità nazionale, che hanno introdotto elementi di contabilità ambientale. Il progetto UrBES, nato nel 2012 per volere dell'Istat, dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), del Comune di Bologna e del Centro di ricerca Laboratorio Urbano, misura il benessere nelle città e si concentra sull'analisi e il miglioramento della qualità della vita declinata nelle realtà urbane. Il set di indicatori di UrBES 2015 si compone di quarantotto misure mutate dal BES e sedici nuovi indicatori plasmati sulla realtà urbana, quali inquinamento acustico, tempo della mobilità, qualità dell'aria ed altri. Il BES delle Province, invece, applica a misurazione del benessere agli Enti di area vasta ed ha, quindi, un focus più territoriale ed istituzionale e meno legato alle caratteristiche delle realtà urbane. Esso nasce dalla collaborazione tra l'Istat e l'Ufficio Statistico della Provincia di Pesaro e Urbino, luogo e soggetto dell'esperimento pilota che ha avviato il tutto, ed ha coinvolto l'Unione delle Province Italiane (UPI) ed il Coordinamento degli Uffici di Statistica delle Province (CUSPI). Anche il BES delle Province riprende il *framework* del BES, lavorando ad un generale adattamento degli indicatori al contesto della *governance* territoriale di area vasta ed allo studio di ulteriori indicatori specifici.

La seconda parte del capitolo illustra lo stato dell'arte della valutazione in Italia, prima tramite un confronto a livello internazionale, poi delineando l'evoluzione storica della materia. La valutazione delle politiche pubbliche esce dai ristretti circoli accademici per entrare nell'arena politica italiana su impulso del ciclo di programmazione dei Fondi strutturali europei del 1989-1993, i cui Regolamenti prevedevano l'applicazione di valutazioni *ex ante* ed *ex post*, previsioni tuttora presenti e vincolanti nell'attuale ciclo 2014-2020. Si tratta di un ingresso piuttosto tardivo, se confrontato con i paesi anglosassoni *in primis* e con i paesi dell'Europa centro-settentrionale, ed esso avviene sulla spinta di un fenomeno esogeno come i programmi di finanziamento europei e ciò può indicare la mancanza di un *humus* culturale adatto nelle strutture domestiche. Ad oggi, i luoghi della valutazione in Italia sono molteplici e dislocati e, considerando il solo livello centrale, è possibile ravvisare un'estrema frammentazione ed un certo grado di disordine, poiché vi sono molteplici previsioni legislative che prevedono forme più o meno definite di valutazione che spesso mancano di un'implementazione appropriata e, soprattutto, di un quadro istituzionale di raccordo. Oltre alle procedure legate ai fondi strutturali, l'esempio più compiuto di pratica valutativa è rappresentata dall'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR), introdotta nel 1999, cui ha fatto seguito la Valutazione d'Impatto della Regolazione (VIR). Tuttavia, l'AIR risulta esser svolta più come mero adempimento formale che come strumento di scelta delle opzioni di intervento ed è così privata del suo potenziale di miglioramento, mentre l'applicazione della VIR è ancora molto esigua. Accanto ad AIR, VIR e pratiche valutative nell'ambito dei Fondi, vi sono tutta una serie di pratiche valutative non configurabili come valutazione delle politiche ma concettualmente vicine ad essa. Si tratta, ad esempio, della valutazione della performance, introdotta nell'ambito delle Riforme della Pubblica Amministrazione, che riveste una forte importanza considerando che molto spesso in Italia le inefficienze e i problemi delle *policy* sono proprio nella fase di *delivery*. Vi sono, inoltre, pratiche quali la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), il filone della valutazione della spesa, svolta dai Nuclei di analisi e valutazione della spesa e la valutazione degli investimenti. Infine, in Italia la comunità epistemica intorno la valutazione risulta alquanto solida, con un'associazione, l'AIV (Associazione italiana di Valutazione, una rivista e numerose ricerche in merito. Tutte le tipologie di valutazione citate contri-

buiscono alla diffusione di una cultura dell'efficienza e del risultato, che migliora l'intervento pubblico nel suo complesso, soprattutto quando vi è una forte sinergia tra i vari luoghi e soggetti, elemento che sembra ad oggi mancare nel sistema politico nazionale. Le ragioni esplicative della reticenza e della refrattarietà italiane all'implementazione sistematica delle pratiche valutative sono molteplici ed un ruolo fondamentale sembra avere l'aspetto culturale, soprattutto perché i problemi più profondi si incontrano nella fase di implementazione delle previsioni normative. Le PA italiane mantengono, infatti, un approccio legalistico, orientato al rispetto formale delle norme e non al risultato, dunque difficilmente compatibile con i meccanismi della valutazione.

Nonostante tali reticenze, si nota che le iniziative in materia di valutazione sono tante e, sia da tale punto di vista, sia da quello dell'utilizzo del BES, vi sono un certo fermento e delle interessanti e promettenti iniziative. Considerando le prospettive future per la valutazione delle politiche pubbliche, rileva che il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, approvato dalle Camere ed oggetto del referendum del quattro dicembre, contiene una previsione che attribuisce al Senato compiti in materia di valutazione delle politiche pubbliche, dell'attività delle PA e dell'impatto delle politiche dell'Unione Europea. Compiti piuttosto ampi, per cui si presume che molto dipenderà dalla disciplina di dettaglio. Nel caso tale riforma venisse approvata, sarà interessante comprendere le modalità con cui la valutazione sarà disegnata e, soprattutto, come essa andrà ad interagire con gli altri luoghi e soggetti a vario titolo deputati alla valutazione. In ogni caso, l'inserimento della valutazione nella carta costituzionale darebbe una nuova ed accresciuta legittimità alla materia e potrebbe incidere su quell'aspetto culturale che tanto sembra ostacolare la diffusione delle pratiche valutative. Inoltre, poiché il Senato come previsto dalla Riforma sarà espressione degli enti locali, attribuire ad esso la valutazione potrebbe avere una valenza strategica, visto il forte legame tra politiche e territorio.

Per ciò che concerne il BES e il suo utilizzo, una fondamentale novità è introdotta dalla l.163/2016 di modifica alla legge di bilancio, che prevede l'inserimento del BES nel Documento di Economia e Finanza (DEF) ed in particolare nel Programma Nazionale di Riforma (PNR), affinché sia rilevato l'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile. È prevista, altresì, una relazione a cura del Ministro dell'economia e delle finanze da presentare alle Camere per la trasmissione alle competenti Commissioni entro

il 15 febbraio di ciascun anno, contenente l'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile rispetto alla legge di bilancio. Per la prima volta l'uso di tali indicatori è sancito per legge ed è, per di più, inserito in un documento pivotale, che costituisce la base della programmazione economica e che è il *trait d'union* tra le scelte macroeconomiche e finanziarie nazionali e gli obiettivi stabiliti a livello europeo. Le misure presenti nel DEF dovranno tenere conto di una molteplicità di aspetti e rispondere dell'andamento degli indicatori che compongono il BES, ampliando le prospettive della programmazione economica e rendendola più olistica ed inclusiva. Dal punto di vista tecnico, sarà certamente necessario uno sforzo di ricerca e di adattamento, che sembrerebbe però essere più che compensato dai vantaggi in termini di qualità della programmazione economica. Accanto a tale fondamentale previsione, vale la pena segnalare nel novero delle iniziative nazionali, la proposta di legge del 2015 recante “Disposizioni per l'utilizzazione degli indicatori di benessere nelle politiche pubbliche”, che presentava contenuti simili alla citata l.163/2016 e che ci può considerare assorbita da essa, e il cd. Collegato ambientale, vale a dire la l.221/2015, che contiene un ampio ventaglio di misure per favorire la tutela dell'ambiente e la sostenibilità, che spaziano dalla gestione dei rifiuti e delle risorse alla mobilità sostenibile, alle *Green Community* e ad una definizione più chiara della Strategia Italiana di Sviluppo Sostenibile. In merito alle politiche pubbliche, la norma ha previsto l'istituzione del “Comitato Nazionale per il Capitale Naturale” presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, incaricato di svolgere delle valutazioni dell'impatto delle politiche sia sul capitale naturale quanto sulla capacità dell'ambiente di produrre servizi, per poi riferire alle Camere. Certamente un elemento innovativo e promettente nell'ordinamento italiano, che contribuirà ad un approccio più inclusivo e di ampio respiro nel disegno delle politiche pubbliche e nella loro valutazione, migliorandone la qualità.