

COMMISSIONE V
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE
RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

8.

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 DICEMBRE 2012

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
GIUSEPPE FRANCESCO MARIA MARINELLO

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Marinello Giuseppe Francesco Maria, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INDIVIDUAZIONE DI INDICATORI DI MISURAZIONE DEL BENESSERE ULTERIORI RISPETTO AL PIL	
Esame del documento conclusivo:	
Marinello Giuseppe Francesco Maria, <i>Presidente</i>	3
<i>ALLEGATO:</i> Proposta di documento conclusivo presentata	4

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Intesa Popolare): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Autonomia Sud-Lega Sud Ausonia-Popoli Sovrani d'Europa: Misto-ASud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Italia Libera-Liberali per l'Italia-Partito Liberale Italiano: Misto-IL-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL; Misto-Diritti e Libertà: Misto-DL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
GIUSEPPE FRANCESCO MARIA
MARINELLO

La seduta comincia alle 12,05.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'individuazione di indicatori di misurazione del benessere ulteriori rispetto al PIL, l'esame del documento conclusivo.

È stata predisposta una proposta di documento conclusivo della presente indagine conoscitiva, che è in distribuzione. Prego i Gruppi e i singoli parlamentari di prenderne visione e di far pervenire even-

tuali osservazioni e proposte di integrazioni o di modifiche entro le ore 20 della giornata odierna: ciò per dare la possibilità di elaborare un'eventuale nuova proposta di documento entro la seduta prevista per domani. È, infatti, nostra intenzione approvare il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva nella giornata di domani, prima della cerimonia in ricordo del compianto collega Massimo Vannucci, in maniera tale da dare in sua memoria e in suo onore un tangibile riscontro all'attività meritoria da lui svolta, offrendo un tributo anche ai familiari che domani saranno presenti.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della proposta di documento conclusivo *(vedi allegato)*.

Nessuno chiedendo di intervenire, rinvio il seguito dell'esame del documento conclusivo alla seduta che sarà convocata nella giornata di domani.

La seduta termina alle 12,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 22 gennaio 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sull'individuazione di indicatori di misurazione del benessere ulteriori rispetto al PIL: esame del documento conclusivo.**PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO PRESENTATA***1. Programma e obiettivi dell'indagine.*

La proposta di svolgere un'indagine conoscitiva sugli indicatori di misurazione del benessere diversi dal PIL è stata valutata positivamente dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, il 21 dicembre 2011. La Commissione ha quindi deliberato di procedere all'indagine nella seduta dell'11 gennaio 2012 e la prima audizione ha avuto luogo il 22 febbraio 2012.

Il tema dell'indagine è stato suggerito dall'on. Massimo Vannucci che ha inoltre fornito un contributo fondamentale alla stesura del programma poi condiviso all'unanimità dai gruppi rappresentati in Commissione.

Scopo dell'indagine è stato quello di approfondire l'opinione oramai diffusa in ambito internazionale dell'inadeguatezza del PIL a rappresentare le dinamiche di sviluppo delle società contemporanee e ciò a prescindere dalla loro collocazione geografica e dalle peculiarità dei rispettivi sistemi economici e sociali. Il programma evidenziava, in particolare, come la misurazione della crescita esclusivamente attraverso il PIL trascurasse di considerare una serie di indicatori sociali e ambientali, impedendo di valutare fenomeni quali le disuguaglianze, la tutela dell'ecosistema ed il grado di partecipazione democratica ai processi politici.

L'esigenza di « andare oltre il PIL » era stata del resto sottolineata già da numerose organizzazioni internazionali e da Paesi che avevano promosso, spesso in coordinamento tra loro, una serie di iniziative a riguardo.

A partire dal 2007, si è riunita la conferenza *Beyond GDP* alla quale partecipano la Commissione europea, attraverso Eurostat e la Direzione generale per l'ambiente, il Parlamento europeo, l'OCSE, il Club di Roma e il WWF.

La Commissione europea, nella sua Comunicazione su *GDP and Beyond* dell'agosto 2009, ha promosso lo sviluppo di nuovi criteri per la misurazione dello sviluppo del progresso e del benessere, definendo le tappe di un percorso che dovrebbe portare a rappresentare nei conti nazionali gli effetti e le carenze delle politiche ambientali e sociali.

L'attenzione per queste tematiche non risulta peraltro circoscritta al contesto europeo. Già il 25 settembre 2009, i Capi di Stato e di Governo del G20 di Pittsburgh avevano approvato il « Documento quadro per una crescita, forte, sostenibile e bilanciata », sottolineando la necessità di incoraggiare il lavoro sui sistemi di misura idonei a considerare le dimensioni sociali e ambientali dello sviluppo economico. Inoltre, nel mese di maggio 2011, l'OCSE ha presentato il progetto *Your better life index*, che considerava dodici fattori ritenuti funzionali alla crescita.

A livello nazionale si registravano, in Francia, l'insediamento, nel 2008, di una apposita Commissione, per iniziativa del Presidente della Repubblica, per la misurazione delle *performance* economiche e del progresso sociale, presieduta da Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen e Jean Paul Fitoussi. In Australia, invece, l'*Australian Bureau of Statistics* invitava le parti sociali alla concertazione per definire un *set* riconosciuto di indicatori rappresentativi del progresso sociale. L'indagine sembrava

tra l'altro volta a verificare se questa serie di iniziative, internazionali e nazionali, avessero o meno una matrice unitaria e un denominatore comune in grado di influenzare in concreto la definizione delle politiche pubbliche.

Tali approfondimenti dovevano essere tra l'altro finalizzati a verificare come, sul piano interno, fosse possibile individuare chiavi di lettura più complete ed aggiornate della società italiana da utilizzare nella messa a punto delle politiche e nell'individuazione delle scelte di politica economica e sociale da considerare prioritarie. Del resto, le problematiche oggetto dell'indagine erano già state introdotte nella legislazione nazionale attraverso alcune previsioni, di portata limitata ma suscettibili di ulteriori sviluppi, contenute nella legge 31 dicembre 1996, n. 196, che conteneva la nuova legge di contabilità e finanza pubblica. In particolare, l'articolo 36, comma 6, prevede che, in un apposito allegato al rendiconto generale dello Stato vengano illustrate le risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali, allo scopo di evidenziare le risorse impiegate per finalità di protezione dell'ambiente, mentre l'articolo 40, recante la delega per la revisione della struttura del bilancio dello Stato, prevede l'introduzione di un bilancio di genere per valutare il diverso impatto delle politiche di bilancio sulle donne e sugli uomini in termini di denaro, servizi, lavoro non retribuito.

Il programma prevedeva lo svolgimento di una serie di audizioni di livello nazionale, europeo e internazionale, di istituzioni pubbliche e di organizzazioni della società civile, allo scopo di definire un quadro esauriente delle tendenze in atto e dei loro possibili sviluppi. I molteplici impegni della Commissione, legati in buona parte alle misure da assumere in relazione alla crisi economica e finanziaria, non hanno consentito di completare le audizioni programmate.

In particolare, nell'ambito dell'indagine, la Commissione ha svolto sei audizioni, nel corso delle quali sono intervenuti:

nella seduta del 22 febbraio 2012, il Presidente dell'ISTAT, Enrico Giovannini;

nella seduta dell'8 marzo 2012, i rappresentanti dell'*Australian Bureau of Statistics*;

nella seduta del 12 aprile 2012, il Capo del settore statistico dell'OCSE, Martine Durand;

nella seduta del 17 aprile 2012, i rappresentanti del *Barilla Center for Food & Nutrition*;

nella seduta del 24 aprile 2012, il Prof. Jean-Paul Fitoussi;

nella seduta del 30 maggio 2012, il Presidente del CNEL, Antonio Marzano.

Quanto emerso nel corso dell'indagine rappresenta un patrimonio sufficiente di informazioni e di indicazioni che merita di essere sintetizzato a beneficio di chi dovrà proseguire il lavoro intrapreso nell'odierna legislatura. Il tema, come da subito compreso dall'on. Vannucci, nonostante il tempo attuale, caratterizzato da uno stato emergenziale dell'economia e della finanza pubblica che induce a concentrarsi sul quotidiano, consente di assumere una prospettiva più ampia e di cominciare a intravedere, oltre la crisi, nuovi parametri e nuovi criteri per verificare e promuovere il benessere individuale e collettivo.

2. Le carenze dell'indicatore PIL e l'impegno dell'OCSE per nuovi criteri di misurazione del benessere.

Per tutto il XX secolo il PIL è stato sostanzialmente considerato sinonimo di benessere economico (E. Giovannini): dopo la grande depressione e la seconda guerra mondiale, la contabilità nazionale economica è stata considerata come lo strumento principale di misurazione dello sviluppo. Questo non significa che la teoria economica non abbia da tempo individuato i limiti del PIL quale indicatore di benessere. Il PIL non considera le attività svolte fuori dal mercato (il volontariato, il lavoro domestico) e non dà conto delle externalità negative ambientali e sociali né considera i profili distributivi e non fa

emergere il problema della disegualianza (J.P. Fitoussi). Ad esempio, anche prima dell'attuale crisi economica, i vantaggi della crescita misurata attraverso il PIL non erano distribuiti in modo da arrecare benefici a gran parte della popolazione e quindi si creava un divario tra le statistiche economiche e la vita quotidiana delle persone (M. Durand). Inoltre, è stato sostenuto che, avendo come unico parametro la crescita del PIL, anche le politiche messe in campo per garantire la sostenibilità del debito pubblico rischiano di produrre effetti indesiderati, come quello di rendere più povero il settore privato senza incidere a lungo termine sul debito (J.P. Fitoussi). Ciò non implica che il PIL debba essere superato, e quindi non più considerato, quale indicatore di benessere ma che al PIL è opportuno affiancare ulteriori indicatori al fine di rappresentare in modo più completo e corretto le condizioni di vita delle persone. Il PIL rimane comunque l'ordine di grandezza fondamentale per orientare le attività macroeconomiche e misurare la produttività e la domanda di occupazione (M. Durand).

Il tema non ha evidentemente solo riflessi di carattere scientifico e statistico ma riveste soprattutto una rilevanza politica. Da « cosa si misura » finisce infatti per dipendere il « cosa si fa » (E. Giovannini). Scelte sbagliate o parziali a questo livello possono determinare i decisori politici a compiere scelte, in tutto o in parte, errate. Inoltre, una rappresentazione oggettiva ed efficace della realtà socio-economica, oltre a favorire la messa a punto di un'agenda politica aggiornata ed efficace, consente di aggregare più facilmente il consenso intorno a determinate scelte, anche quando richiedano sacrifici o ledano gli interessi di determinate categorie sociali.

Il dibattito su queste tematiche ha un respiro di carattere internazionale e si lega fortemente al tema delle politiche di sviluppo. Una delle prime iniziative a riguardo, assunta negli anni novanta, riguarda non a caso la definizione dell'indice di sviluppo umano, lo *Human Development Index*, nell'ambito del programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo.

Più di recente, e in maniera più sistematica, è stata l'OCSE ad approfondire, nelle forme che verranno di seguito richiamate, la materia. Con la Dichiarazione di Istanbul, adottata nel 2007 dalla stessa OCSE, dalla Commissione europea, dall'Organizzazione della Conferenza islamica, dalle Nazioni Unite e dall'UNDP (*United Nations Development Programme*) e dalla Banca mondiale, è emerso un consenso internazionale sulla necessità di intraprendere la misurazione del progresso sociale in ogni Paese, andando oltre le misure economiche convenzionali come il PIL *pro capite*.

In precedenza l'OCSE aveva promosso, a partire dal 2001, diverse iniziative aventi ad oggetto la misurazione del progresso sociale. Con la Dichiarazione di Istanbul (2007) è stato avviato il progetto *Global Project on Measuring the Progress of Societies*, gestito dall'OCSE, divenuto un punto di riferimento internazionale per quanti desiderano valutare il progresso sociale. Attraverso il *Global Project* sono state messe in rete, all'interno di un quadro istituzionale, le centinaia di iniziative che a livello locale, nazionale o internazionale perseguono, di fatto, obiettivi analoghi.

Nel 2011 l'OCSE ha compiuto un ulteriore salto di qualità lanciando l'iniziativa *Better life*, volta a fornire ai 34 Paesi membri un indice per la misurazione del benessere basato su 11 dimensioni. L'obiettivo è quello di disporre di un'immagine più completa della società attraverso un sistema informativo che vada al di là del mercato, al di là del PIL, ma anche al di là dei dati medi, delle medie (M. Durand). L'attenzione non si concentra quindi più sui risultati medi ma su quello che avviene nell'ambito dei diversi segmenti della società, al fine di individuare i gruppi sociali più svantaggiati sui quali dovrebbero concentrarsi le politiche pubbliche.

Sulla base di tale iniziativa, con il rapporto *How's life* è stato messo a confronto lo stato del benessere in 34 Paesi OCSE e in alcune economie emergenti. La nozione di benessere è stata definita basandosi sulla qualità della vita e sulle condizioni di vita materiali. Dal punto di

vista della qualità della vita sono state considerate dimensioni quali la salute, l'equilibrio vita-lavoro, l'istruzione e le competenze, i rapporti sociali, l'impegno civico e la *governance*, le istituzioni, la qualità dell'ambiente, la sicurezza personale e il benessere soggettivo. Una volta definite tali dimensioni, sono stati individuati indicatori in grado di rappresentarle, tenendo conto delle peculiarità dei singoli Paesi. Sulla base dei risultati i Paesi sono stati classificati in tre categorie: i Paesi con la luce rossa sono quelli con i peggiori risultati, quelli con la luce gialla si collocano in una posizione intermedia e quelli con la luce verde evidenziano i risultati migliori. L'Italia è nella media OCSE e si colloca in una posizione intermedia in ogni dimensione. Si trova in una posizione leggermente superiore alla media per quanto riguarda la sanità ma non per la scuola, i rapporti sociali e l'occupazione.

Attraverso l'apertura di un apposito sito *internet* è stata data la possibilità ai cittadini di diversi Paesi di creare un proprio indice del benessere. I valori più elevati sono stati attribuiti, nell'ordine, alla soddisfazione della vita, alla salute, alla scuola, all'ambiente, all'equilibrio vita-lavoro, mentre il reddito si colloca all'ultimo posto. Gli italiani hanno espresso preferenze, nell'ordine, per la dimensione della salute, della scuola, dell'ambiente, del lavoro, dell'equilibrio vita-lavoro e per la soddisfazione esistenziale.

3. *L'impegno dell'Unione europea.*

L'Unione europea ha fornito un importante contributo alla discussione ed alle iniziative in corso riguardo ai nuovi criteri di misurazione del benessere sociale. La Comunicazione della Commissione europea «Non solo il PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento» (COM(2009)433) attua l'impegno assunto dalla Conferenza *Beyond GDP*» organizzata nel novembre 2007, dopo il Forum di Istanbul. Il 2009 è dunque l'anno in cui, grazie anche alla pubblicazione del *Framework* dell'OCSE e al rapporto della

Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social istituita in Francia (cosiddetta Commissione Stiglitz – Sen – Fitoussi v. infra), il dibattito sui temi oggetto dell'indagine diviene oggetto di attenzione da parte della pubblica opinione internazionale ed entra nell'agenda delle istituzioni rappresentative di un numero considerevole di Paesi. La richiamata Comunicazione della Commissione europea invitava gli Stati membri ad operare in cinque direzioni: includere nel PIL indicatori ambientali e sociali; produrre informazioni sociali e ambientali quasi in tempo reale a sostegno dei processi decisionali; elaborare informazioni più precise su distribuzione e disuguaglianze; costruire una lista di indicatori per la valutazione dello sviluppo sostenibile; estendere i conti nazionali per includere i fenomeni ambientali e sociali.

Tali obiettivi sono stati fatti propri, nel settembre 2010, dalla Conferenza dei presidenti e dei direttori generali degli istituti nazionali di statistica europei con il cosiddetto Memorandum di Sofia, che ha portato alla costituzione di uno *Sponsorship group* per misurare il progresso, il benessere e lo sviluppo sostenibile.

Sempre a livello dell'Unione europea, va ricordata la Strategia Europa 2020 incentrata su cinque obiettivi (occupazione, innovazione, cambiamenti climatici, istruzione e povertà) e che evidenzia anch'essa la necessità di promuovere la crescita e lo sviluppo economico basandosi su fattori e ponendosi obiettivi che vanno oltre il PIL e mirano a promuovere, sotto molteplici aspetti, il benessere dei cittadini, assicurando una valenza prioritaria al lavoro, all'istruzione, alla tutela dell'ambiente ed alla riduzione della disuguaglianza. Definire obiettivi in tali settori appare il frutto della consapevolezza che lo sviluppo, oltre che essere sostenibile, deve mirare a promuovere la qualità della vita e il benessere delle persone con riferimento a specifiche dimensioni dell'esperienza individuale e collettiva. Solo a determinate condizioni – appare questo il convincimento sotteso alla Strategia Europa 2020 – la crescita economica potrà

riguardare l'intero continente europeo e tradursi in un effettivo progresso sociale.

Tale Strategia, anche a causa dell'intensità e del perdurare della crisi economica, sta evidenziando, come noto, notevoli difficoltà di realizzazione. Essa appare, in ogni caso, evidenziare il tentativo di allargare gli orizzonti e di fare compiere un salto di qualità alle politiche europee, giovandosi anche del contributo che l'approfondimento dei temi oggetto della presente indagine ha fornito alla riconsiderazione delle nozioni di crescita e di sviluppo.

4. Altre iniziative nazionali e internazionali.

Tra gli organismi che hanno esercitato una maggiore influenza sulla discussione pubblica a livello internazionale riguardo al tema oggetto della presente indagine va ricordata la Commissione istituita dal Presidente della Repubblica francese (Commissione Stiglitz – Sen – Fitoussi) alla quale si è accennato che, nel 2009, ha prodotto un rapporto finale nel quale, preliminarmente, si raccomanda di spostare l'attenzione dalla misurazione della produzione economica alla misurazione del benessere delle persone. A riguardo viene proposto di valutare la *performance* economica guardando al reddito e ai consumi piuttosto che alla produzione, approfondendo le problematiche distributive e concentrandosi sulle condizioni delle famiglie.

La predetta Commissione ha inoltre raccomandato di misurare il benessere attraverso un approccio multidimensionale che tenga conto degli aspetti di valutazione soggettiva dei cittadini, e di affiancare all'analisi anche indicatori di sensibilità, non solo ambientale, ma anche economica e sociale. Per quanto concerne la misurazione della qualità della vita, la Commissione ha identificato otto dimensioni che devono essere tenute in considerazione: il benessere materiale, la salute, l'istruzione, le attività personali e il lavoro, la partecipazione politica e la *governance*, le relazioni sociali, l'ambiente, l'insicurezza economica e fisica.

La mappa concettuale delineata dalla Commissione non è molto dissimile da quella elaborata dall'OCSE nello stesso periodo e rappresenta un'autorevole conferma della convergenza che si registra sulla materia nella comunità internazionale.

Nel 2009, i *leader* del G20, nel vertice di Pittsburgh, hanno commissionato un lavoro sui metodi di misurazione che tenesse meglio conto delle dimensioni sociali e ambientali dello sviluppo economico, quale parte integrante dell'attuazione del nuovo *Framework for strong, sustainable, and balanced growth*.

Le iniziative assunte a livello internazionale hanno suscitato una pluralità di iniziative di livello nazionale.

Il *Canadian Index of Wellbeing* misura il progresso della società canadese utilizzando un indice sintetico fondato su otto dimensioni: benessere economico, vitalità della comunità, partecipazione democratica, istruzione e formazione, salute, ambiente, uso del tempo, tempo libero e cultura.

L'*Office for National Statistics* del Regno Unito ha avviato il programma *Measuring National Wellbeing*, con l'obiettivo di individuare un *set* di indicatori condivisi ed affidabili per definire e monitorare il benessere nazionale.

Il Ministero del tesoro australiano e, più di recente, quello neozelandese, hanno riconosciuto la necessità di dotarsi di un quadro di riferimento condiviso, che consideri tutti i fattori economici e non economici che condizionano il benessere dei cittadini, con l'obiettivo di usare tale quadro per assumere decisioni politiche coerenti. In particolare, il Ministero del tesoro australiano valuta i singoli provvedimenti considerando le opportunità di cui godono i cittadini, la distribuzione e la sostenibilità di tali opportunità, il livello e l'allocazione dei rischi che i cittadini e le comunità devono sostenere, il grado di complessità delle decisioni che i singoli e le collettività devono affrontare.

In particolare, nel 2002, l'*Australian Bureau of Statistics* ha deciso di mettere a punto un sistema più complesso di misuratori del progresso, introducendo il co-

siddetto progetto MAP (*Measures of Australia's Progress*), da ultimo aggiornato nel 2010 e reso completamente accessibile in rete. Il progresso è rappresentato in questo sistema tenendo conto degli indicatori relativi a tre settori: economia, società e ambiente. In proposito, a livello sociale, si studia la salute; la sanità; la scuola; la formazione; il lavoro; la criminalità; la coesione delle famiglie, delle comunità e delle società; la democrazia, la *governance* e la cittadinanza. Parimenti nel settore ambientale ed economico le misurazioni sono concentrate su aspetti altrettanto fondamentali per avere una visione globale del progresso del Paese. Nel corso dell'audizione, è stato precisato che il progetto australiano diverge da quello realizzato in sede OCSE denominato *How's life* perché, a differenza di quest'ultimo, il MAP ha un approccio statistico a livello di Paese e non è volto alla misurazione del benessere delle persone. Il progetto MAP non è peraltro finalizzato a dare informazioni solo al governo e alla politica, ma a fornire una piena informazione alla collettività, al fine di garantire una più chiara ed efficace informazione per la società (S. Taylor).

Nel febbraio 2010, il Consiglio dei ministri franco-tedesco ha chiesto al Consiglio francese di analisi economica e al Consiglio tedesco di esperti economici di proseguire il lavoro della Commissione Stiglitz – Sen – Fitoussi, per fornire un orientamento ai due primi ministri. Tale richiesta ha determinato la pubblicazione del rapporto Monitoraggio delle prestazioni economiche, qualità della vita e sostenibilità.

In Germania, Danimarca e Norvegia sono state istituite Commissioni parlamentari sul benessere e sulla sostenibilità.

Tra le iniziative di livello internazionale, anche se assunta da un soggetto privato, può collocarsi quella del *Barilla Center for Food & Nutrition*, un centro costituito nel 2009 che svolge analisi e studi in materia di alimentazione, salute, valutazione degli stili di vita e di sostenibilità dei modelli di sviluppo sociale ed economico con un approccio multidisciplinare, che vede il coinvolgimento di esperti

in materia ambientale, medica, nutrizionale ed economica. In questo contesto, il centro ha lavorato all'elaborazione di un indicatore multidimensionale per la misurazione del benessere complessivo delle persone, presentando nel 2010 uno specifico indice del benessere (*BCFN Index*), incentrato essenzialmente su misurazioni scientifiche di carattere oggettivo. L'anno successivo, peraltro, il centro ha rivisto il proprio indice, anche a seguito di approfondimenti effettuati dall'*Advisory Board* e di incontri avuti con esperti e studiosi della materia, introducendo anche elementi soggettivi di misurazione, in conformità alle indicazioni formulate in analisi pubblicate dall'OCSE. L'indice elaborato tiene conto delle risultanze dei lavori della Commissione sulla misurazione del risultato economico e del progresso sociale e si articola in tre grandi subindici, riferiti rispettivamente agli stili di vita, alla ricchezza e all'ambiente e ai rapporti sociali e interpersonali, che a loro volta raggruppano le sette dimensioni del benessere identificate dalla Commissione Stiglitz – Sen – Fitoussi, alle quali viene assegnato un valore relativo ponderato.

Quanto alla tipologia degli indicatori utilizzati, la scelta del centro è stata quella di privilegiare indicatori di risultato, rispetto a indicatori di *input*, in quanto ai fini della misurazione del benessere risulta più efficace una verifica dell'*output* dei processi, anziché quella degli elementi che concorrono ai processi stessi (si pensi, ad esempio, alla misurazione dell'aspettativa di vita in buona salute rispetto al calcolo del livello di spesa sanitaria). In ogni caso, ai fini della definizione degli indici particolare rilievo assume la misurazione di attività non di mercato, che non assumono rilevanza ai fini della quantificazione del prodotto interno lordo, ma sono essenziali ai fini della definizione del livello di benessere.

La misurazione proposta dal centro non assume poi un orizzonte nazionale, ma assume come riferimento undici Stati *benchmark* rappresentativi di diverse aree geografiche, prevalentemente nell'ambito del continente europeo (3 Paesi dell'Eu-

ropa mediterranea; 3 Paesi dell'Europa continentale; 2 Paesi dell'area scandinava; Regno Unito, Stati Uniti e Giappone). Tale caratteristica dell'indice consente quindi una comparazione a livello internazionale, che pone in luce elementi di forza e di debolezza dei singoli Paesi, che spesso presentano situazioni differenziate in termini sia di benessere attuale sia di sostenibilità.

5. *Le iniziative assunte dal CNEL e dall'ISTAT.*

Il processo di cui sono stati descritti alcuni snodi fondamentali è ancora in corso e solo di recente ha dato luogo a scelte assunte a livello dei singoli governi potenzialmente idonee ad influenzare le decisioni politiche.

La misurazione del benessere secondo nuovi criteri richiede innanzitutto l'elaborazione di nuovi indicatori statistici condivisi riferiti ai singoli contesti sociali idonei a consentire una selezione più appropriata delle politiche e l'*accountability* dei decisori politici.

In Italia il CNEL e l'ISTAT hanno compiuto importanti passi in avanti in questa direzione (A. Marzano, E. Giovannini) accumulando un significativo patrimonio informativo.

Il tema dell'individuazione di ulteriori indicatori di misurazione del benessere rispetto al PIL è da tempo all'attenzione del CNEL, che già nel 2005 — e quindi assai prima dell'insediamento della Commissione Stiglitz — Sen — Fitoussi, istituita nel 2008 in Francia — avviò uno specifico progetto al riguardo, riferito alla definizione di indicatori per lo sviluppo sostenibile in Italia. Al termine di una procedura di consultazione con i diversi portatori di interessi, sono stati individuati specifici indici oggetto di misurazione riferiti a tre domini, costituiti dall'economia, dalla società e dall'ambiente. In sostanza, si è proposta l'individuazione di un indicatore di sviluppo sostenibile per l'Italia (ICSs), che a sua volta deriva dall'aggregazione di tre indici complessi, riferiti ai

tre domini, a loro volta ricavati come aggregazione di un numero più ampio di oltre 50 indicatori elementari.

Nel 2010, il Consiglio approvò quindi un nuovo documento, relativo agli Indicatori di crescita economica e sociale ad integrazione del PIL, che teneva conto degli sviluppi del dibattito a livello internazionale su questi temi, e in quella occasione maturò il progetto di un accordo di collaborazione interistituzionale tra CNEL e ISTAT, effettivamente stipulato il 20 aprile 2011. Il senso della collaborazione tra le due amministrazioni è esattamente quello, proprio della discussione circa ulteriori indicatori di misurazione del benessere rispetto al PIL, di unire alle valutazioni di carattere più strettamente statistico, rimesse istituzionalmente all'ISTAT, una scelta, compiuta dalle rappresentanze delle categorie produttive e della società civile, di obiettivi e di indicatori rilevanti ai fini della misurazione del benessere, nel quadro di una specifica idea di progresso (A. Marzano). La definizione degli indicatori rilevanti è, in effetti, uno degli aspetti più delicati dell'intero processo della misurazione del benessere: proprio per questa ragione, le organizzazioni internazionali raccomandano che la definizione avvenga costituendo sedi pubbliche di confronto che coinvolgano tutti gli attori sociali per definire gli aspetti considerati prioritari per la misurazione del progresso e, in definitiva, per la realizzazione dei fini ultimi di una società. In questo contesto, si sono affrontate questioni metodologiche di carattere prioritario, attinenti in particolare alla comparabilità tra gli indicatori a livello internazionale, alla disaggregazione territoriale degli indicatori, alla possibilità di fare riferimento sia a indicatori di carattere oggettivo che soggettivo, nonché all'eventualità di indicatori di benessere per specifici soggetti oppure per segmenti di popolazione. Si è in particolare ritenuto che fosse difficoltoso pervenire alla definizione di un indicatore sintetico, giudicandosi preferibile un'aggregazione per dominio, potendosi eventualmente valutare una ulteriore riconduzione dei domini

ad aree concettuali più ampie. Altri temi oggetto di particolare attenzione nella fase di definizione dei criteri generali della misurazione sono quelli attinenti alla sostenibilità del livello di benessere e alla valutazione dell'equità attraverso un'analisi delle disparità da realizzare con riferimento a ciascun dominio.

Sulla base delle indicazioni fornite dai cittadini e delle risultanze delle esperienze internazionali, il Comitato CNEL – ISTAT ha individuato le seguenti dimensioni del benessere sociale: ambiente, salute, benessere economico, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, relazioni sociali, sicurezza personale, benessere soggettivo, paesaggio e patrimonio culturale. Sono stati inoltre definiti tre ulteriori domini: ricerca e innovazione, qualità dei servizi, politica e istituzioni, che rappresentano altrettanti fattori funzionali allo sviluppo di una società. L'ISTAT ha inoltre costituito una Commissione scientifica con il compito di selezionare, per ciascun dominio, un *set* di indicatori di elevata qualità. L'ISTAT ha poi effettuato una rilevazione statistica sull'importanza delle dimensioni del benessere in esito alla quale la salute si è confermata come la dimensione più importante. Al secondo posto nella graduatoria delle priorità si sono collocati i temi della sostenibilità e la possibilità di assicurare un lavoro ai figli, evidenziando come sia avvertito il tema dell'equità intergenerazionale.

I risultati della consultazione sono stati utilizzati dal Comitato CNEL – ISTAT per decidere la lista dei domini che, una volta approvati, sono stati nuovamente sottoposti a consultazione tramite Internet. Nel giugno 2012, in condivisione con la comunità scientifica e con la società civile, il Comitato CNEL-ISTAT è giunto a selezionare un *set* di 134 indicatori per rappresentare le dodici dimensioni del benessere equo e sostenibile, pubblicato anche *on line* attraverso uno specifico sito istituzionale dedicato a questa materia (www.misuredelbenessere.it).

Le statistiche sociali prodotte dall'ISTAT hanno registrato significativi pro-

gressi e anche le statistiche ambientali hanno registrato progressi rilevanti. In virtù del lavoro svolto, l'Italia dispone di molte delle informazioni necessarie a produrre un quadro di misurazione del benessere che risponde alle raccomandazioni internazionali. Ciò che appare essenziale incrementare è tuttavia la tempestività di numerosi indicatori sociali e, soprattutto, ambientali (E. Giovannini).

6. Osservazioni conclusive.

Dalle considerazioni che precedono emerge come in ambito internazionale sia stato raggiunto un consenso piuttosto ampio in merito ai nuovi indicatori di benessere a livello economico e sociale. In particolare, i documenti prodotti a livello europeo dall'OCSE, dalla Commissione europea e da organismi espressione dei governi nazionali evidenziano un'ampia sintonia che lascia intendere come il lavoro svolto abbia basi solide e rifletta in buona misura le valutazioni dei cittadini europei.

L'esperienza del CNEL e dell'ISTAT ci suggerisce inoltre che anche la costruzione di nuovi indicatori statistici per la misurazione del benessere è alla portata dei singoli Paesi e non è, quindi, affatto remota la possibilità di poter disporre, a breve, di rilevazioni statistiche uniformi relative, ad esempio, al continente europeo, che riflettano una nuova visione del progresso sociale ed economico.

È inoltre da presumere che l'impiego di tali nuovi indicatori statistici faccia emergere, come è del resto già avvenuto in seguito all'adozione della Strategia Europa 2020, i punti di forza e di debolezza dei singoli Paesi, resi più evidenti dal confronto con le esperienze degli Stati ad essi più simili per livelli di sviluppo e istituzioni politiche.

Non vi è dubbio che la valutazione del benessere rappresenterebbe un importante strumento per la valutazione *ex ante* e la verifica a posteriori dell'efficacia delle politiche, nonché per una più consapevole scelta in ordine all'allocazione delle risorse finanziarie tra le varie finalità di spesa,

specialmente in una fase storica come quella attuale, caratterizzata dalla scarsità delle disponibilità di bilancio.

Resta tuttavia da verificare la possibilità per gli attori istituzionali, Governo e Parlamento, di utilizzare le risultanze statistiche in questione come strumento per la definizione della propria offerta politica. Sussiste a riguardo un problema di disponibilità tempestiva e con una frequenza adeguata dei dati sociali e, soprattutto, ambientali. Ma affinché le politiche risultino orientate a soddisfare gli effettivi bisogni dei cittadini è in primo luogo necessario disporre di strutture e di metodologie per la valutazione, *ex ante* ed *ex post*, delle singole politiche, al fine di poterne apprezzare l'impatto sulle diverse dimensioni del benessere sociale. Tra l'altro, come nel caso delle riforme strutturali, tale impatto non è immediato e deve essere valutato tenendo conto di una molteplicità di variabili.

A livello nazionale la disponibilità di strumenti di valutazione di tale tenore, sia a livello nazionale che regionale, è estremamente scarsa. Vi è, in particolare, la tendenza ad attuare ogni riforma ricorrendo allo strumento legislativo che poi, inevitabilmente, rinvia ad una serie di decreti legislativi o ad atti normativi secondari l'attuazione dei principi e dei criteri da esso stabiliti. Tale modalità di intervento rileva il prevalere di un modello che si avvale di apporti di natura prevalentemente giuridica, mentre risulta assai carente l'attività di previa valutazione degli effetti sociali ed economici delle misure che si intendono introdurre. Le attuali relazioni che accompagnano i provvedimenti legislativi, a partire dalle relazioni illustrative per finire con le relazioni tec-

niche, non consentono invece di valutare l'impatto delle misure proposte sul tessuto socio-economico. Un primo intervento di adeguamento delle risorse istituzionali disponibili appare in tal senso rappresentato dalla previsione, da parte della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, di un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per l'osservanza delle regole di bilancio, da istituire presso il Parlamento, ispirato al modello dei *Fiscal councils* presenti in numerosi paesi europei ed extraeuropei.

Il ricorso sistematico alla tecnica del rinvio ad atti normativi successivi consente, come l'esperienza si è incaricata di dimostrare, di non chiarire e definire da subito nella loro interezza la portata degli interventi oggetto dei singoli provvedimenti. Tale modo di procedere determina tra l'altro, anche a breve distanza di tempo, la necessità di modificare ed integrare i provvedimenti normativi sulla base di considerazioni in merito ai relativi effetti non emerse nel corso dell'istruttoria ma manifestatesi in sede di prima applicazione degli stessi.

Da queste brevi riflessioni emerge come l'adozione della prospettiva sottesa alle esperienze effettuate in ambito internazionale in materia di nuovi indicatori del benessere richieda, a livello nazionale, un profondo ripensamento delle modalità di definizione delle politiche pubbliche. Solo dotandosi di nuovi strumenti, di nuove professionalità e di nuove metodologie sarà possibile valutare le scelte politiche alla luce di criteri sintetizzati dalle parole crescita, produttività, sostenibilità ed equità sociale.

