



BENESSERE E SOSTENIBILITÀ

L'uso degli indicatori di qualità sociale ed ambientale nelle politiche pubbliche:

le proposte della società civile

“Gli indicatori forniscono un supporto cruciale al processo di decisione in molti modi. Possono trasformare in informazioni facilmente utilizzabili conoscenze di scienze fisiche e sociali. Possono aiutare a misurare e calibrare il progresso verso obiettivi di sviluppo sostenibili. Possono provvedere a lanciare un segnale di allarme in tempo per prevenire danni economici, ambientali e sociali. Inoltre, sono strumenti importanti per comunicare delle idee, pensieri e valori.”
(Commission on Sustainable Indicators).

Contestualmente al prendere piede di sempre più articolate critiche alla crescita economica (e quindi alla crescita del PIL) come unico motore di sviluppo, è iniziata la ricerca sistematica di misure del benessere e della sua sostenibilità in grado di superare i limiti del PIL stesso. In particolare, negli ultimi anni il dibattito sulla necessità di trovare un indicatore o un insieme di indicatori comuni di benessere che possano diventare guida e obiettivo delle politiche pubbliche è stato costantemente presente: l'Ocse, insieme ad altre influenti organizzazioni internazionali, ha lanciato il suo “Global Project on Measuring the Progress of Societies” (Progetto globale su come misurare il progresso delle società); il Presidente francese Sarkozy ha istituito la “Commissione Internazionale sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale”, guidata dai premi Nobel Stiglitz e Sen, di cui è stato recentemente pubblicato il rapporto finale; mentre una comunicazione della Commissione Europea dell'agosto 2009 ha illustrato cinque interventi chiave per integrare gli indicatori del progresso nei sistemi ufficiali di statistiche usati dalla politica. Se benessere, sviluppo e progresso sostenibili sono gli obiettivi da raggiungere, allora devono essere supportati da un cambiamento degli indicatori utilizzati. Chiudendo l'importante conferenza “Beyond GDP” (Oltre il PIL), tenutasi a Bruxelles nel novembre 2007, il Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso sostenne che “non è possibile affrontare le sfide del futuro con gli strumenti del passato: è ormai tempo di andare oltre il PIL”.

Ma individuare tali nuovi strumenti non è compito facile, soprattutto se si

conviene che *superare il PIL* sia più che altro un processo culturale e politico e non una semplice questione metodologica. Anche se si dovesse giungere ad un sistema di misurazione del benessere condiviso da tutti gli esperti, ciò non sarebbe garanzia di un rapido passaggio a nuovi obiettivi e nuove politiche. Per questo lo sviluppo degli indicatori non dovrebbe essere solo frutto di un lavoro tecnico-scientifico, ma, piuttosto, di un processo politico garantito da un dibattito aperto in grado di dare rappresentazione statistica alle priorità (preferenze e valori) di una collettività e con essa maggiore forza politica ai nuovi strumenti. Molto probabilmente non saremo mai in possesso di una misura alternativa, ma una maggiore attenzione alle dimensioni del benessere e della sua sostenibilità può portare ad un maggior numero di dati a disposizione su questi fenomeni, dati ai quali possono attenersi i politici per prendere le decisioni, i media per informare meglio e i cittadini per valutare e influenzare le scelte politiche. Solo affiancando rigore metodologico e legittimità democratica si può efficacemente affrontare quella che rappresenta una delle più rilevanti sfide politiche dei nostri giorni, in ogni parte del mondo.

LE NOSTRE SETTE PROPOSTE

1. Approfondire la ricerca: il ruolo dell'Istat

Importante ruolo in questa sfida culturale e politica è affidato all'Istituto Nazionale di Statistica. Sono già molti i prodotti statistici realizzati dall'Istituto che permettono di fornire un quadro più completo e dettagliato della situazione economica, sociale ed ambientale del paese. Ciononostante riteniamo urgente una sistematizzazione di questi saperi nell'ambito di un progetto unitario di misurazione del progresso della società italiana. Quello che proponiamo è che l'Istat:

- a) attivi un tavolo di confronto sugli indicatori di benessere con la società civile e le istituzioni di ricerca;
- b) pubblici un rapporto annuale sul tema;
- c) attivi una unità di ricerca e una sezione del sito sul tema;
- d) diffonda le informazioni relative ad aspetti sociali e ambientali in tempi brevi e con maggiore frequenza per offrire maggiore sostegno del processo decisionale.

È essenziale a tal fine che le risorse a disposizione del Sistema Statistico Nazionale siano incrementate sensibilmente raggiungendo gli standard internazionali.

2. Recepire le raccomandazioni della “Commissione Stiglitz”

Nel Gennaio del 2008 il presidente francese Sarkozy ha incaricato i premi nobel Joseph Stiglitz e Amartya Sen, assieme all'economista Jean-Paul Fitoussi, di formare una commissione speciale sulla misura delle prestazioni economiche e del progresso sociale: la cosiddetta “Commissione Stiglitz”. Dopo un anno e

mezzo di lavoro, il 14 settembre 2009 è stato presentato il rapporto conclusivo. Da esso emergono alcune considerazioni forse non innovative ma che partono da un approccio accademico rigoroso e giungono a conclusioni culturalmente avanzate e politicamente molto rilevanti.

a) Nella valutazione della performance economica spostare l'attenzione dalle misure di produzione a quelle di reddito, consumo e distribuzione. Per rappresentare il benessere economico del paese sarebbe ad esempio più significativo misurare il reddito nazionale netto disponibile piuttosto che la crescita della produzione.

b) La Commissione ha identificato otto dimensioni chiave che devono essere considerate simultaneamente definendo un approccio multidimensionale da seguire per valutare il benessere dei cittadini: benessere materiale (reddito, consumo e ricchezza), salute, istruzione, attività personali e lavoro, partecipazione politica e *governance*, relazioni sociali, ambiente, insicurezza (economica e fisica).

Chiediamo che nell'ambito del dibattito sulla misura del benessere siano adottate le dimensioni qui individuate, mettendo in evidenza anche aspetti legati al benessere soggettivo dei cittadini.

3. Per un “patto di stabilità sociale e ambientale per il Paese”

Per questi motivi proponiamo un “patto di stabilità sociale e ambientale per il Paese” basato su parametri di sostenibilità sociale e ambientale in 5 aree d'interesse:

1. Ambiente: obiettivi previsti nel programma Europa 2020 dell'Unione Europea;
2. Lavoro e istruzione: Obiettivi dettati dalla Strategia di Lisbona;
3. Welfare: innalzamento della spesa sociale ai livelli medi comunitari;
4. Genere: Obiettivi strategici dell'Unione Europea sulla base della Conferenza di Pechino;
5. Politica estera: Rispetto degli impegni internazionali e in particolare degli Obiettivi di sviluppo del Millennio (Ob. 8).

Chiediamo che dal prossimo Bilancio dello Stato e delle amministrazioni locali sia introdotto l'uso di indicatori per ciascun obiettivo, accompagnato da adeguati target nell'ottica del “patto di stabilità sociale e ambientale per il Paese”.

4. Bilancio missioni/programmi/indicatori e programmazione economica

La formulazione sin qui adottata in Italia per la programmazione economica non utilizza indicatori di natura sociale ed ambientale più attinenti ai reali problemi economici, sociali e ambientali che riguardano il Paese. Vengono utilizzati solo indicatori macro-economici e relativi ad una fotografia del paese puramente quantitativa. In Europa sono moltissimi gli esempi di impostazione dell'attività di governo che partono da un'osservazione più attenta e complessa dei fenomeni. Tra gli esempi più significativi si trovano i set di indicatori inclusi nei NAP dell'Unione Europea, i Piani Nazionali d'Azione. Oppure il DPEF francese (*Rapport*

sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques) che definisce, per ogni area d'intervento dello stato, missioni, programmi e obiettivi, e per ognuno di questi uno o più indicatori per monitorare il fenomeno. Ciò che ne risulta è l'osservazione e la definizione di una considerevole mole di indicatori specifici.

- Chiediamo che il DPEF (e i documenti e i provvedimenti previsti dalla riforma della legge finanziaria e degli altri atti di programmazione finanziaria, riforma attualmente in discussione in Parlamento) utilizzi anche indicatori di benessere per la formulazione delle politiche, per indirizzare gli interventi economico-finanziari e per determinare obiettivi di breve, medio e lungo termine.
- Sulla base dell'esperienza francese e contestualmente alla riforma del Bilancio dello Stato, proponiamo anche in Italia di ampliare la attuale struttura missione-programma con un set di indicatori e di target da affiancare a ogni programma. La seppur difficile quantificazione degli obiettivi e la chiara indicazione degli indicatori da utilizzare per la misurazione renderebbe molto più trasparente l'azione del governo e la valutazione dell'efficacia delle politiche.

5. La legge sulla contabilità ambientale

Proponiamo di dare finalmente seguito al Disegno di Legge Delega sulla Contabilità ambientale approvato dal Governo il 16 novembre 2007 frutto di un lungo lavoro di una commissione straordinaria costituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il Governo era delegato ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi volti ad affiancare al conto economico dello Stato e a quello delle amministrazioni locali, un vero e proprio sistema di contabilità e bilancio ambientale obbligatorio per tutti i livelli di governo.

Il sistema previsto dal Ddl si articola nel bilancio di previsione che espone le scelte effettuate dall'amministrazione per l'esercizio successivo ai fini della sostenibilità ambientale delle proprie politiche. A questo fa seguito il rendiconto ambientale per evidenziare i risultati delle politiche ambientali perseguite dall'amministrazione nell'esercizio precedente, ponendoli a raffronto con i dati del bilancio di previsione. Ai fini della predisposizione del bilancio ambientale, era prevista l'elaborazione di conti ambientali, ovvero un insieme dei calcoli e indicatori fisici e monetari costituiti e organizzati in modo tale da favorire la rilevazione e la valutazione integrata dei fenomeni ambientali e sociali correlati. Allo stesso tempo si prevedeva la necessità di rendere disponibili i dati di base, strumentali all'elaborazione dei conti ambientali, da reperire all'interno del Sistema statistico nazionale, o comunque rilevati dalle pubbliche amministrazioni, al fine di garantire i necessari requisiti di ufficialità, trasparenza ed armonizzazione.

L'istituzione di un sistema di contabilità e bilancio ambientale è essenziale per assicurare conoscenza, trasparenza e responsabilità all'azione di governo rispetto ai principi dello sviluppo sostenibile. Chiediamo quindi che il provvedimento sulla contabilità ambientale riprenda il suo cammino ed entri finalmente in vigore.

6. Bilancio di genere

I temi delle politiche di genere e del bilancio di genere hanno trovato un riconoscimento a livello mondiale con la IV Conferenza delle Nazioni Unite sulle donne tenutasi a Pechino nel 1995. Seppure spesso in modo strumentale alle sole politiche di occupabilità, tutti i documenti dell'Unione Europea, le sue normative e le risorse destinate agli Stati membri hanno tenuto presente gli effetti differenziati delle politiche secondo la logica del "mainstreaming". Inoltre negli ultimi anni le Direttive Europee indicano anche le differenze di orientamento sessuale e di etnia e religione come ambiti sui quali sviluppare politiche antidiscriminatorie. Il bilancio di genere è lo strumento di rendicontazione delle politiche di genere. Entrambi costituiscono azioni che l'ente pubblico pone in essere secondo una prospettiva di "mainstreaming" e di azioni positive, tra loro strettamente collegate. Da un lato il concetto di mainstreaming ("entrare o stare nella corrente principale") indica la necessità, nelle fasi di programmazione, di valutare come gli effetti delle politiche si differenziano su uomini e donne; dall'altro le azioni positive sono quelle in cui parte delle risorse disponibili sono specificamente destinate al superamento delle disuguaglianze e delle discriminazioni. In particolare è importante osservare come il bilancio di genere sia al tempo stesso uno strumento di verifica, ma anche un supporto per il confronto e la partecipazione e quindi per la programmazione delle attività. Processo di programmazione che dovrebbe essere condotto in modo trasparente e condiviso con i principali interlocutori. Chiediamo perciò l'introduzione del bilancio di genere per le politiche sociali, sanitarie, dell'educazione, del lavoro, negli enti locali e nelle istituzioni nazionali.

7. Bilancio sociale

E' necessaria un'analisi in grado di documentare i problemi e i progressi dell'Italia in ambiti diversi da quello prettamente economico ma altrettanto cruciali restituendo una fotografia accurata sulla qualità sociale ed ambientale del Paese. Uno strumento che, integrando la contabilità economica tradizionale, possa costituire un supporto per scelte politiche consapevoli delle priorità sociali ed ambientali che si trova ad affrontare il Paese. Altrettanto importante è l'adozione del Bilancio Sociale a livello locale da parte di Comuni, Province e Regioni, Enti locali che in misura sempre maggiore stanno scoprendo l'importanza della rendicontazione sociale come mezzo per illustrare al meglio ed in maniera trasparente ai cittadini la loro attività, i risultati conseguiti, le risorse impegnate e gli obiettivi raggiunti. Per questo proponiamo che -sul modello di quello che hanno fatto altri paesi come la Nuova Zelanda negli anni scorsi e come già fanno molti nostri enti locali- Parlamento ed assemblee elettive locali approvino un annuale Bilancio sociale del paese che registri progressi e regressi in ambito sociale ed ambientale.

Il presente documento proposto dalla campagna Sbilanciamoci viene presentato all'iniziativa "Benessere e Sostenibilità" del 7 Aprile 2010 sostenuta dalla Provincia di Roma, da Umanamente e dalla Commissione Europea"

