

La valutazione delle politiche ai tempi del *Benessere Equo e Sostenibile*: il punto sulla situazione italiana

di Chiara Bergonzini

23 novembre 2017

«The fundamental problem remains that in the negotiation of trade-off between economic, environmental and social policy objectives, it is economic objectives that still trump the others. For a variety of reasons there is a bias in policy making towards prioritising GDP growth and efficient markets. It is precisely to correct this bias that we need new indicators»¹.

«Qualcosa è cambiato perché il problema è passato dalla riflessione filosofica e morale, tuttora di fronte ad una serie di irrisolte perplessità di ordine dogmatico, al campo della tematizzazione giuridica in documenti normativi di diversa provenienza: dal *se* al *come* tutelare gli interessi delle generazioni future, dalla capacità persuasiva delle ipotesi teoriche alla definizione di modelli e alla valutazione della loro efficacia: potremmo dire, ellitticamente, dal *racconto* al *diritto*»².

Sommario: 1. L'introduzione degli indicatori BES nei documenti programmatici nazionali – 2. *Oltre il PIL*: cenni al dibattito internazionale – 3. (segue) Le iniziative italiane – 4. Il BES come paradigma di valutazione dell'intervento pubblico nell'economia – 5. *Taking BES seriously*: indicatori di benessere e diritti fondamentali – 6. (segue) I regolamenti parlamentari come "sede naturale" per la valorizzazione del BES.

1. L'introduzione del BES nei documenti programmatici nazionali

A metà di aprile del 2017, in occasione della presentazione del Documento di Economia e Finanza (DEF), tra le notizie in evidenza sulla home page del sito del Ministero dell'Economia spiccava il titolo: *Nel DEF 2017 per la prima volta gli indicatori BES (Benessere Equo e Sostenibile)*, seguito dalla notizia che «l'Italia è il primo paese dell'Unione europea e del G7 a includere nella propria programmazione

¹ WHITBY, A. (WFC) ET AL., 'BRAINPOoL Project Final Report: Beyond GDP – From Measurement to Politics and Policy' BRAINPOoL deliverable 5.2, A collaborative programme funded by the European Union's Seventh Programme for research, technological development and demonstration under grant agreement No. 283024. WFC (World Future Council), 31 March 2014, 3.

² R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di) *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli Jovene 2008, XIII.

economica – oltre al Prodotto interno lordo (PIL) – indicatori di benessere equo e sostenibile»³.

Il riferimento è al nuovo allegato al DEF, relativo appunto al monitoraggio di tali indicatori, introdotto dalla legge n. 163 del 2016 all'art. 10 della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009)⁴. L'articolo, dedicato al contenuto del documento programmatico, contiene ora due nuovi commi: il 10-*bis*, che prevede l'allegato appena citato, e il 10-*ter*, che introduce l'obbligo per il Governo di predisporre una relazione, da presentare alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio di ciascun anno, in cui evidenziare «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». Con la riforma della disciplina generale di contabilità del 2016, l'Italia ha compiuto un passo ulteriore rispetto al dibattito internazionale sul BES: dall'elaborazione teorico-statistica degli indicatori di benessere al loro inserimento nella disciplina positiva.

Ma che cos'è il BES? In quale contesto teorico-culturale si inserisce? Può davvero avere un ruolo anche nel dibattito giuridico? E se sì, quale? E come tradurre, eventualmente, tale ruolo in procedure complesse come quelle di bilancio? A queste domande si tenterà di fornire una risposta – necessariamente provvisoria, data la fase ancora sperimentale dell'iniziativa – nelle pagine che seguono.

2. Oltre il PIL: cenni al dibattito internazionale

Il *Progetto BES* è la declinazione italiana di un dibattito che vanta una minoritaria ma blasonata tradizione accademica⁵ – principalmente economica e statistica⁶, ma con importanti contributi anche della sociologia e degli studi ecologico-

³ La notizia “in evidenza”, ripresa pressoché in ogni sede dai rappresentanti del Governo, è ancora reperibile nell'archivio del MEF: www.mef.gov.it/inevidenza/article_0276.html.

⁴ A mero titolo di riepilogo, si ricorda che la legge n. 163 del 2016 fa parte di un pacchetto di quattro importanti interventi normativi (due leggi e due decreti legislativi) che ha profondamente aggiornato la disciplina di contabilità e finanza pubblica di cui alla legge n. 196 del 2009. Per una panoramica sui principali interventi v. R. DICKMANN, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica* e, volendo, C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, entrambi in www.federalismi.it, rispettivamente n. 6 (22/03/2017) e n. 9 (03/05/2017).

⁵ Per una panoramica sui “padri nobili” dell'attuale dibattito cfr. V. GASPARE, P. MAURO, T. POGHOSYAN, *Lessons from the Old Masters on Assessing Equity and Efficiency: A Primer for Fiscal Policymakers*, IMF Working Paper - Fiscal Affairs Department, WP/17/214, October 3, 2017, in www.imf.org. In Italia, sul «totem del PIL» ha ragionato in particolare G. Di Gaspare, il quale ha rilevato come ancora all'apice della crisi non fosse stato «completamente messo a fuoco, dagli economisti, il fatto che il PIL è divenuto un indicatore quantitativamente “fuorviante” della ricchezza economica di un paese, almeno di paesi con bilance commerciali e con partite correnti della bilancia dei pagamenti in deficit»; da tale premessa, l'Autore concludeva che «non si tratta tanto di derubricare il PIL, come indicatore di benessere sociale, il che, per molti aspetti, è ovvio, quanto, piuttosto, di contestarne l'attendibilità come parametro del computo della ricchezza dell'economia nazionale.»: G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova Cedam 2011, 461 ss., 465.

⁶ Il più famoso dei documenti sul tema, il cd. *Rapporto Stiglitz*, è stato elaborato dalla Commissione presieduta da J. Stiglitz, A. Sen e J.-P. Fitoussi, e composta di altri 22 membri provenienti da prestigiose università e organizzazioni internazionali (per un totale di 5 premi Nobel per l'economia). Il testo del rapporto è reperibile sul web, ma i riferimenti bibliografici che seguono sono alla versione italiana a stampa: J. E. STIGLITZ, A. SEN, J.-P. FITOUSSI, *La misura sbagliata delle nostre vite*, Milano Etas 2010.

ambientali – e annovera diverse iniziative nazionali e internazionali⁷, accomunate dall'obiettivo di andare "oltre il PIL", cioè di «costruire sistemi di indicatori o misure singole in grado di dare conto della complessità della società e di monitorare quei fenomeni che, in maniera e in misura diversa, contribuiscono al benessere dei cittadini»⁸. critica

Le critiche al PIL non sono certo nuove, e non solo sul piano scientifico: basti pensare al famoso discorso di Robert Kennedy alla Kansas University del 18 maggio 1968⁹. Nell'impossibilità di ripercorrerne l'evoluzione, è sufficiente ricordare che le principali criticità sono individuate non solo nella costruzione del PIL come aggregato di dati meramente economici¹⁰, ma soprattutto nel ruolo che ha finito per rivestire a partire dal secondo dopoguerra, cioè quello di *unico riferimento* per valutare le performance delle economie nazionali, per cui «while mainly people correctly argued that GDP was never intended to measure economic welfare», nella pratica si è rilevato un «widespread 'maximalist' misuse of GDP (by economist, politicians and the media) as a proxy for 'success' or 'failure' at a national level»¹¹.

Che la sola crescita del PIL non possa invece essere considerata un indicatore di progresso della società deriva, secondo la letteratura economica, da diversi aspetti, che qui si possono solamente accennare¹². Primo: ai fini della sua costruzione è irrilevante il tipo di impatto (positivo o negativo) delle spese incluse nel calcolo sulla qualità della vita. È la caratteristica più macroscopica, già rilevata da Kennedy nel discorso poco sopra citato; ma per venire a tempi più recenti, basti pensare che quando, nel 2014, è stato introdotto il Sec2010 (il nuovo sistema europeo dei conti), che include la cd. economia sommersa (compresi traffico di sostanze stupefacenti, servizi della prostituzione e contrabbando di sigarette o alcol), il PIL di molti Stati è aumentato¹³. In secondo luogo, la metodologia di calcolo non considera alcune componenti che migliorano il welfare, come il lavoro domestico o il volontariato, ma non coinvolgono transazioni monetarie, e quindi non rientrano nel "mercato". Terzo, il PIL di per sé non

⁷ Per una panoramica delle principali iniziative cfr. CHANCEL L., THIRY G., DEMAÏLLY D. (2014), *Beyond-GDP indicators: to what end?*, Study N°04/14, IDDRI, Paris, France, 30 p., in www.iddri.org.

⁸ CNEL – ISTAT, *Rapporto BES 2013*, reperibile sul sito dell'ISTAT, www.istat.it, 9.

⁹ «Too much and for too long, we seemed to have surrendered personal excellence and community values in the mere accumulation of material things. Our 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...»: www.jfklibrary.org.

¹⁰ In estrema sintesi, il PIL misura i consumi privati e pubblici, sommati agli investimenti e al differenziale tra esportazioni e importazioni, cioè soprattutto la produzione di mercato. Per una «breve storia del PIL» v. R. COSTANZA, M. HART, S. POSNER, and J. TALBERTH, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*, *The Pardee Papers* No. 4, January 2009, in www.bu.edu/pardee/, 5 ss. Alle "problematiche classiche del PIL" è dedicata la seconda parte del *Rapporto Stiglitz*, 27 ss..

¹¹ WHITBY, A. (WFC) ET AL., cit., 11.

¹² Cfr., anche per i riferimenti bibliografici, WHITBY, A. (WFC) ET AL., cit., 11.

¹³ La notizia ha avuto una certa risonanza anche sui media: cfr. per tutti *Istat, cambia il sistema dei conti nazionali, anche "le attività illegali" nel calcolo del Pil da ottobre 2014*, in *IlSole24Ore*, 22 maggio 2014. Sull'economia sommersa, monitorata dall'ISTAT sin dal 2008, si rinvia al sito dell'Istituto, Sezione *Conti nazionali*: istat.it/it/archivio/sommerso.

rende conto della distribuzione del reddito disponibile tra gli individui (incluso, peraltro, anche il lavoro minorile), così come – quarto – non considera se la produzione di beni e/o servizi comporti danni ambientali o l'esaurimento di risorse naturali.

Va detto che per un certo periodo storico (e almeno a certe latitudini, cioè nei cd. Paesi avanzati) tutte queste criticità non hanno comunque impedito un complessivo miglioramento delle condizioni di vita: «per fortuna, il Pil è correlato a molte cose positive e quindi, se per cinquant'anni abbiamo inseguito il Pil, non siamo andati del tutto "fuori linea". I progressi straordinari in termini di salute, di educazione, di convivenza sociale sono anche dovuti al fatto che un numero sempre maggiore di persone ha potuto beneficiare di livelli di reddito adeguati a condurre una vita degna di essere vissuta»¹⁴. Bisogna inoltre considerare che il PIL presenta alcune caratteristiche che lo rendono particolarmente idoneo ad una comunicazione pubblica di immediata comprensione: in sintesi, «it is statistically robust and able to represent what can be shared among the different economic actors of a country»¹⁵.

Il che conduce ad un'osservazione di carattere generale, che ha orientato sin dai primi anni Duemila il confronto tra gli studiosi: il ruolo, simbolico e mediatico, del PIL non può essere integralmente svolto da un altro singolo indicatore, né da un insieme di indicatori di tipo diverso. Al contrario, il primo risultato della Commissione Stiglitz è stato proprio di evidenziare come una realtà sempre più multiforme richieda strumenti di misurazione plurimi e multidimensionali¹⁶. L'obiettivo dei successivi studi sul tema doveva quindi essere duplice: da un lato, promuovere un uso più ragionato, e raffinato, del PIL, anche al fine di ridimensionarne progressivamente l'importanza¹⁷; dall'altro, individuare indicatori ulteriori, capaci di cogliere non solo la nuova complessità della realtà economica, ma anche quegli elementi non legati al mercato e che comunque influiscono, in modo ugualmente rilevante, sulla qualità della vita. Con questo presupposto, la Commissione ha formulato 12 raccomandazioni essenziali¹⁸:

¹⁴ E. GIOVANNINI, *Misurare il benessere delle persone e della società: una sfida per la statistica e per la politica*, Arel (Conversazioni – Ricchezza), 2 marzo 2011, 10: arel.it/wp-content/uploads/2011/09/Conversazioni-RICCHEZZA.pdf. È poi lo stesso Giovannini a ricordare, immediatamente dopo, che «la relazione tra Pil e felicità è fortemente non lineare, cioè mentre nei primi gradi dello sviluppo la correlazione tra questi due elementi è molto forte, oltre un certo livello di reddito si attenua fino a sparire»: il riferimento è al paradosso di Easterlin, enunciato per la prima volta nel 1974.

¹⁵ CHANCEL L., THIRY G., DEMAILLY D. (2014), cit., 20.

¹⁶ «La prima indicazione essenziale del nostro Rapporto è che è giunto il momento di adeguare il nostro sistema di misurazione dell'attività economica perché meglio rifletta i cambiamenti strutturali che hanno caratterizzato l'evoluzione delle economie moderne. In effetti, la quota crescente di servizi e la produzione di beni sempre più complessi rendono la misurazione della produttività e della performance economica più difficile di quanto fosse in passato. Oggi ci sono molti prodotti che hanno una qualità complessa, multidimensionale e soggetta a rapidi cambiamenti»: *Rapporto Stiglitz*, 10. Per la medesima osservazione, corredata di riferimenti bibliografici, v. CHANCEL L., THIRY G., DEMAILLY D. (2014), cit., 20 ss.

¹⁷ Ancora Giovannini osserva che «Joseph Stiglitz nel 2009, ricordando il fatto che negli Stati Uniti la crescita del Pil pro capite negli anni 2000 era stata così forte che tutti i paesi desideravano averne una analoga, sottolineava che se si fosse guardato al Pil mediano (cioè quel livello che divide la popolazione in due parti uguali, quindi un indicatore della distribuzione) e non al Pil medio, si sarebbe scoperto che alla fine degli anni 2000 il Pil mediano era più basso che nel 1990. Se, quindi, il mondo avesse usato il Pil mediano come indicatore di successo, nessun paese avrebbe desiderato essere come gli Stati Uniti e non avrebbe seguito la stesse politiche, il che avrebbe (forse) evitato la crisi»: *ivi*, 11. Il riferimento è a un editoriale a firma dell'economista uscito su *The Guardian* il 13 settembre 2009, con il titolo *The Great GDP Swindle*. Il tema è ovviamente approfondito nel *Rapporto Stiglitz*, 33 ss.

¹⁸ *Rapporto Stiglitz*, 13-24.

- «1. Per valutare il benessere materiale, bisogna esaminare il reddito e il consumo piuttosto che la produzione.
2. Mettere al centro la prospettiva delle famiglie.
3. Considerare il reddito e il consumo unitamente alla ricchezza.
4. Dare maggiore importanza alla distribuzione del reddito, del consumo e della ricchezza.
5. Estendere gli indicatori relativi al reddito alle attività non legate direttamente al mercato.
6. La qualità della vita dipende dalle condizioni e dalle capacità oggettive delle persone. Bisognerebbe adoperarsi per migliorare gli indicatori relativi alla salute delle persone, all'istruzione, alle attività personali e alle condizioni ambientali. In particolare bisognerebbe compiere sforzi significativi per sviluppare e implementare indicatori solidi e affidabili in relazione ai rapporti sociali, al peso politico e all'insicurezza, tre fattori che possono essere predittivi della soddisfazione nei confronti della vita.
7. Gli indicatori relativi alla qualità della vita, in tutte le dimensioni considerate, dovrebbero valutare in modo esaustivo la disuguaglianza.
8. Le indagini dovrebbero essere studiate in modo da valutare i legami fra i diversi ambiti della qualità della vita di ogni persona, e tali informazioni dovrebbero essere utilizzate quando si definiscono le politiche nei vari campi.
9. Gli enti statistici dovrebbero fornire le informazioni necessarie per operare aggregazioni trasversali alla qualità della vita, consentendo l'elaborazione di indici diversi.
10. Gli indicatori che misurano il benessere oggettivo e quello soggettivo forniscono informazioni cruciali sulla qualità della vita delle persone. Gli enti statistici dovrebbero integrare nelle loro indagini domande volte a cogliere la valutazione della propria vita da parte delle persone, le loro esperienze piacevoli e le loro priorità.
11. La valutazione della sostenibilità richiede un cruscotto di indicatori ben definito. La caratteristica distintiva delle sue componenti dovrebbe essere la possibilità di interpretarle come variazioni di determinate "riserve" di base. Un indice monetario della sostenibilità rientra a pieno titolo in un cruscotto di questo tipo ma, allo stato attuale, dovrebbe rimanere essenzialmente centrato sugli aspetti economici della sostenibilità.
12. Gli aspetti ambientali della sostenibilità meritano un'indagine a parte, basata su un set di indicatori fisici accuratamente selezionato. In particolare, c'è bisogno di un indicatore chiaro della nostra prossimità ai livelli di danno ambientale pericolosi (per esempio in relazione al cambiamento climatico o al depauperamento delle risorse ittiche).»

Come si vede il compito, assegnato in prima battuta alle scienze statistiche, era a dir poco impegnativo, e richiedeva un significativo mutamento nell'approccio stesso alle problematiche in esame. Per questo sarebbe forse rimasto limitato ad una minoranza di studiosi, se non fosse che la Grande Crisi – imponendo anche all'opinione

pubblica mondiale la constatazione per cui «the objectives that have dominated economic policy for the last 40 years and more – maximizing Gross Domestic Product (GDP) and market efficiency – are no longer adequate goals for society»¹⁹ – ha contribuito a dare nuovo slancio al dibattito. In sostanza, se fino alla metà dei primi anni Duemila il tema degli indicatori di benessere apparteneva, oltre che alle élite economico-statistiche, quasi esclusivamente alle organizzazioni che si occupavano di diritti umani e/o di ecologia²⁰, a partire dal 2007²¹ e con un crescendo negli anni successivi l'attenzione si è spostata sull'uso di indicatori diversi dal PIL per la valutazione delle politiche economiche adottate nei cd. Paesi avanzati. In Europa, un importante impulso istituzionale è arrivato nel 2009 da una comunicazione della Commissione che – sottolineando i risultati di diversi sondaggi internazionali per cui «i cittadini desiderano un progresso equilibrato»²² – proponeva di cogliere «l'opportunità» della crisi «per passare in maniera più decisa ad un'economia a bassa emissione di carbonio, che faccia altresì un uso sostenibile delle risorse», cercando di «proteggere coloro che ne sono maggiormente colpiti e i più deboli della società»²³.

3. (segue) Le iniziative italiane

Se dal piano internazionale si passa a quello interno, un'evidenza che emerge subito è che all'Italia va riconosciuto il ruolo di promotore delle iniziative *Oltre il Pil*, in virtù dell'impegno profuso sul tema da Enrico Giovannini, che prima come *Chief Statistician* e *Director of the Statistics Directorate* dell'OCSE (e in tale veste membro della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi) e poi come Presidente dell'ISTAT ha avviato e costantemente sostenuto l'imponente lavoro statistico che ha condotto alla costruzione del BES.

Il *Progetto BES* è nato infatti alla fine del 2010 da una collaborazione tra ISTAT e CNEL, che hanno istituito il *Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana*, composto di rappresentanti delle parti sociali e della società civile²⁴.

¹⁹ WHITBY, A. (WFC) ET AL., cit., 3.

²⁰ Il riferimento è, oltre alle iniziative dell'OCSE, in particolare allo *Human Development Index* elaborato nel 1990 dall'economista Mahbub Ul Haq sulla base del lavoro di Sen, che combina aspettativa di vita, livello di istruzione e reddito pro capite, utilizzato dal 1993 nell'ambito del *United Nations Development Programme*: cfr. hdr.undp.org/en. Nel 2015, nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sono stati introdotti 17 *Sustainable Development Goals*: www.un.org/sustainabledevelopment/.

²¹ Risale a settembre del 2007 la prima conferenza *Beyond GDP*, organizzata in collaborazione tra Commissione europea, Parlamento europeo, WWF, Club di Roma e OCSE. In precedenza, il tema era stato affrontato nell'ambito dei forum annuali organizzati dall'OCSE e in particolare dal Forum di Istanbul del giugno 2007, cui hanno partecipato 130 Paesi e la cui dichiarazione conclusiva (e omonima) rappresenta il primo "manifesto" condiviso a livello mondiale della necessità di misurare il progresso della società «andando oltre le misure economiche convenzionali come il PIL pro capite» (*Rapporto BES 2013*, cit., 9).

²² COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione *Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo che cambia*, COM(2009) 433 def., 20/08/2009, 4.

²³ *Ivi*, 3.

²⁴ La composizione del Comitato di indirizzo e della Commissione scientifica (su cui immediatamente nel testo) è pubblicata su un sito appositamente creato dall'ISTAT www.misuredelbenessere.it (attivo fino al termine dei lavori del Comitato, nel dicembre 2015, e poi sostituito da un'apposita sezione del sito dell'Istituto, in cui sono reperibili, tra l'altro, i testi integrali dei rapporti annuali) e in calce al primo *Rapporto BES*, del 2013.

Al Comitato era affidato un compito tanto delicato quanto squisitamente politico, consistente nel delimitare il campo di indagine, cioè il “benessere”: un concetto che «cambia secondo tempi, luoghi e culture e non può quindi essere definito univocamente, ma solo attraverso un processo che coinvolga i diversi attori sociali», nella consapevolezza che «giungere ad un accordo sulle dimensioni più importanti (i cosiddetti “domini” del benessere) permette anche di individuare possibili priorità per l’azione politica»²⁵. Al Comitato era affiancata una *Commissione scientifica*, formata da esperti dei diversi domini – provenienti in prevalenza, anche se non esclusivamente, dal mondo accademico – con l’incarico di selezionare gli indicatori statistici «ritenuti più rilevanti e rappresentativi». Entrambe le attività necessitavano inoltre di una partecipazione popolare la più ampia possibile, sia a fini statistici (e in ciò è stata strategica, insieme alle piattaforme web, la struttura dell’ISTAT, ampiamente utilizzata ad esempio tramite le grandi indagini sociali), sia per garantire all’operazione una solida legittimazione democratica, ritenuta da tutti gli studi una delle condizioni essenziali per l’affermazione e il consolidamento del nuovo approccio, anche presso i decisori politici. In questa prospettiva, è significativo che nella presentazione del primo Rapporto (2013), i presidenti dei due enti promotori abbiano dichiarato che «gli indicatori del BES aspirano a divenire una sorta di “Costituzione statistica”, cioè un riferimento costante e condiviso della società italiana in grado di segnare la direzione del progresso che la medesima società vorrebbe realizzare»²⁶.

Il risultato di questo imponente spiegamento di risorse e competenze, impegnate in un processo deliberativo durato due anni²⁷, è rappresentato da 130 indicatori, raggruppati in 12 domini²⁸: 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, qualità dei servizi. A quel punto (fine 2013, con la pubblicazione del primo rapporto), anche se per loro stessa natura i progetti sul tema sono *works in progress*, la base strumentale poteva considerarsi pronta, ed era necessario passare alla fase successiva, tutt’ora in corso: mettere a valore i dati statistici, integrando le informazioni ottenute tramite le rilevazioni BES nei circuiti decisionali politici.

4. Il BES come paradigma di valutazione dell’intervento pubblico nell’economia

Ed è precisamente nel passaggio dalla costruzione del paniere statistico al suo utilizzo che il confronto teorico arriva a coinvolgere anche il diritto pubblico: una volta definiti domini e indicatori e affinate le metodologie di rilevazione e misurazione, si apre infatti una serie di questioni che chiamano in causa lo strumentario – anzitutto concettuale – del giurista²⁹. In generale, viene in rilievo il ruolo svolto nelle economie

²⁵ *Rapporto BES 2013*, 10, da cui anche la citazione che segue immediatamente nel testo.

²⁶ *Rapporto BES 2013*, 8.

²⁷ Per gli approfondimenti su metodologia e criteri di selezione si rinvia ai siti dedicati menzionati poco sopra e alle Appendici tecniche dei Rapporti BES.

²⁸ Per la cui descrizione si rinvia all’apposita sezione sul sito dell’ISTAT, già più volte citata.

²⁹ Cogliendo così l’invito formulato da autorevole dottrina, secondo cui «è opportuno che la scienza giuridica e quella economica si interrogino insieme: sia in merito al processo che ha condotto in Italia,

contemporanee dai soggetti pubblici³⁰ (principalmente i governi, ma anche i livelli territoriali³¹), sia come erogatori di servizi (collettivi e individuali)³², sia come regolatori di mercato. Più in particolare, appare necessario integrare in procedure (principalmente conoscitive, almeno in questa fase) i nuovi dati disponibili. È questa l'ultima frontiera anche degli studi economici e delle scienze politiche, che negli anni più recenti sono passati dall'interrogarsi sull'opportunità (progressivamente consolidata in necessità) di superare il PIL³³ alle analisi sui possibili utilizzi degli indicatori di benessere e sulle difficoltà relative alla loro affermazione presso i *policy makers*. La questione è ben rappresentata attraverso l'individuazione di tre possibili "ruoli" degli indicatori: acquisito il «symbolic role» (la rappresentazione di nuove forme di prosperità) e avviato il «political role», cioè il loro utilizzo nell'arena politica, si tratta ora di promuoverne un uso "strumentale", «to evaluate specific public policies»³⁴.

Dalla legislazione italiana si ricavano indicazioni piuttosto scarse: in effetti, stante la collocazione (in un allegato al DEF), l'unica certezza è che gli indicatori BES entrano nella programmazione economico-finanziaria, e in particolare nel corredo informativo di cui il Governo dovrebbe tenere conto nella fase di elaborazione degli obiettivi di politica economica.

Il che – per inciso – ha richiesto un ulteriore processo di selezione, perché era (ed è) impensabile che in sede di programmazione possano essere considerati tutti e 130 gli indicatori del Rapporto: per questo la legge n. 163 del 2016 ha introdotto nella disciplina generale di contabilità anche il nuovo art. 14, che affida ad un Comitato *ad*

così come altrove, alla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio, sia sulle prospettive e l'impatto di questa "rivoluzione": L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamento delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in Ead. (a cura di) *La domanda inevasa*, Bologna il Mulino 2016, 13. Merita sottolineare come il medesimo Autore, in conclusione delle proprie riflessioni (52), richiami proprio il *capabilities approach* di A. Sen e M. Nussbaum come un punto di convergenza tra economia e diritto, verso una «crescita che non sia meramente finalizzata al profitto e al consumo ma al pieno sviluppo della persona umana».

³⁰ Cfr. S. POLIMENI, *Il pieno sviluppo della persona umana tra diritto ed economia: alla ricerca di un indice di sviluppo economico per un welfare generativo*, in L. Antonini (a cura di), *La domanda inevasa*, cit., 381 ss.

³¹ Tutti gli studi convergono sulla constatazione – per vero piuttosto prevedibile – che nei livelli sub-statali di governo del territorio l'affermazione e l'uso degli indicatori di benessere sono più semplici e più efficaci, verosimilmente per la maggiore vicinanza alle popolazioni. In Italia, la declinazione locale del Progetto BES passa per una serie di iniziative sperimentali nelle città (UrBes) e nelle province: istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/misure-del-benessere/il-bes-sul-territorio. Gli indicatori BES "nazionali" forniscono comunque un quadro comparativo a livello regionale: cfr. C. MAINARDIS, *Uniformità teorica, differenziazione pratica: gli sviluppi del regionalismo italiano tra competenze e responsabilità*, in *Le Regioni* 5-6/2016, 835 ss., spec. 838.

³² «Il mix tra erogazione privata e pubblica dei singoli servizi varia significativamente nel tempo e tra i diversi paesi. Al di là del contributo dei servizi collettivi agli standard di vita dei cittadini, i servizi individuali – in particolare l'istruzione, i servizi sanitari, le strutture pubbliche residenziali o sportive – sono quasi certamente valutati in modo positivo dai cittadini. Tali servizi tendono ad essere di larga scala e sono aumentati considerevolmente dalla seconda guerra mondiale, ma *in molti casi continuano ad essere misurati erroneamente*»: *Rapporto Stiglitz*, 11, corsivo non testuale.

³³ In tale filone di ricerca rientrano ad esempio, tra i lavori già menzionati, lo studio della Boston University (*The Pardee Papers* No. 4, cit.) e le iniziative OCSE: da questo punto di vista, il *Rapporto Stiglitz* rappresenta uno spartiacque anche cronologico, perché dopo il 2009 l'obiettivo del "Beyond GDP" sembra potersi considerare acquisito, almeno a livello accademico-scientifico.

³⁴ CHANCEL L., THIRY G., DEMAILLY D. (2014), cit., 1.

*hoc*³⁵ il compito di selezionare quelli rilevanti ai fini dei documenti programmatici. L'elenco degli indicatori prescelti, di cui si dirà nel prossimo paragrafo, è contenuto in un decreto del Ministro dell'Economia che ha recentemente ottenuto parere favorevole, con osservazioni riferite ai futuri aggiustamenti del paniere, dalle Commissioni Bilancio delle Camere (il Senato l'ha licenziato lo scorso 13 settembre); la prima applicazione è prevista nel DEF 2018. Per quanto riguarda la scelta, secondo la Relazione di accompagnamento al decreto essa è stata operata seguendo quattro criteri metodologici e «non gerarchici»³⁶, che paiono piuttosto significativi del potenziale innovativo del nuovo strumento. Il primo criterio è la «sensibilità alle politiche pubbliche, possibilmente entro l'arco del triennio, ovvero l'orizzonte di riferimento dei documenti di finanza pubblica», con qualche temperamento dovuto all'«opportunità di includere variabili cruciali per il benessere nel lungo periodo, ma i cui valori evolvono lentamente nel tempo»³⁷. Il secondo è la «parsimonia», cioè il numero limitato di indicatori, sia per facilitare «il complesso passaggio da un dibattito pubblico incentrato quasi esclusivamente sul PIL a uno più articolato», sia «affinché l'inclusione degli indicatori di benessere nel processo di bilancio non si tramuti in un mero esercizio burocratico/formale». Il terzo è la «fattibilità», intesa come «disponibilità di dati aggiornati» dal lato statistico e come «trattabilità con gli strumenti analitici del MEF o del Governo delle variabili scelte per effettuare l'esercizio di previsione richiesto dalla norma». L'ultimo è la «tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali»: in una parola, l'affidabilità dei dati.

Tornando alla collocazione degli indicatori e alle problematiche da essa richiamate, ne emerge innanzitutto una, che si potrebbe definire di sistema: ci si riferisce all'eventualità che l'iniziativa in esame, invece di indurre i mutamenti virtuosi auspicati dai promotori, finisca per confluire nell'annoso problema della mancanza di coordinamento e di prospettiva (almeno di medio periodo) nell'impostazione delle politiche economiche nazionali, il cui orizzonte (triennale nei testi normativi, annuale nella prassi delle sessioni di bilancio) è stato finora sistematicamente sconvolto, e ridotto a pochi mesi, dall'abuso della decretazione d'urgenza³⁸. In sostanza, il sospetto è che l'arricchimento del patrimonio informativo a disposizione dei decisori politici finisca per restare sulla carta, finendo semplicemente per allungare la lista degli allegati al DEF³⁹.

³⁵ Incardinato presso l'ISTAT e, ex art. 14, co. 1, secondo periodo, l. 196/2009 novellata, «è presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze o da un suo rappresentante delegato; ne fanno parte il Presidente dell'ISTAT e il Governatore della Banca d'Italia, o loro rappresentanti delegati, nonché due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica provenienti da università ed enti di ricerca».

³⁶ *Relazione finale del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito ai sensi dell'art. 14 della legge n. 163/2016 per la selezione e definizione, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, degli indicatori di benessere equo e sostenibile*, presentata al Ministro dell'Economia il 20 giugno 2017, 5 (reperibile nel sito della Camera, sezione *Attività di indirizzo, controllo e conoscitiva – Atti del Governo sottoposti a parere – Atto Governo 428*). Per brevità, il documento sarà citato, di qui in poi, come *Relazione finale*.

³⁷ *Relazione finale*, cit., 5-6, da cui anche tutte le citazioni che seguono immediatamente nel testo.

³⁸ Per gli argomenti a supporto dell'affermazione, che in questa sede si può solo enunciare, v. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano FrancoAngeli 2014, 51 ss. e 133 ss. Conforta, sul tema, A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, testo dell'intervento all'incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo del 7 ottobre 2016, in www.cortecostituzionale.it – *Rapporti istituzionali*, spec. 23 ss.

³⁹ Che nel 2017 era composta di ben 7 documenti: www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/. Il rischio delineato nel testo era perfettamente noto ai parlamentari, come si evince dal fatto che proprio con tale

L'altro "uso" degli indicatori previsto dalla legge di contabilità (art. 10, co. 10-ter) è il monitoraggio del loro andamento «sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso» ad opera di una relazione, predisposta dal Ministero dell'Economia e presentata alle Camere entro il 15 febbraio di ogni anno. Dai resoconti parlamentari dell'approvazione della legge n. 163 emerge chiaramente la consapevolezza – condivisa da tutte le parti politiche – del potenziale insito nell'aver un riscontro statistico periodico e di sicura affidabilità sull'andamento di indicatori che, come si è appena visto, sono selezionati per essere *direttamente influenzati* dalle politiche pubbliche:

«Io penso che la rivoluzione culturale nel nostro Paese riferita al BES sia soprattutto connessa al fatto che ci abitueremo tutti, esercizio dopo esercizio, a valutare gli effetti delle politiche economiche sugli indicatori di benessere e il primo passo sarà l'anno di partenza, il 2017[...] e certamente dall'anno successivo sarà possibile valutare le politiche pubbliche di impatto proprio su quegli indicatori. Penso ad alcuni indicatori che caratterizzano il rapporto Istat, che è arrivato ormai al sesto anno, e che consentono all'opinione pubblica di avere maggiori informazioni su alcune misure ambientali: penso alla misurazione di CO2 o al valore di alcuni servizi pubblici; penso all'impatto delle politiche pubbliche su alcuni servizi su cui l'opinione pubblica è particolarmente attenta: penso ai servizi pubblici locali e agli asili nido. Gli indicatori, che saranno definiti dal comitato, saranno indicatori che consentiranno al dibattito parlamentare di fare certamente un salto di qualità sugli effetti delle politiche pubbliche»⁴⁰.

In questa prospettiva, l'approdo, che dovrebbe divenire regolare, degli indicatori BES nelle aule parlamentari – se adeguatamente messo a frutto almeno dalle minoranze e, loro tramite, ripreso dai media – potrebbe rappresentare l'occasione per rafforzare la fase (o forse, ancor prima, la cultura) di valutazione delle politiche⁴¹, non solo in sede di manovra economica.

motivazione, durante la discussione sulla l. n. 163, alcuni gruppi di opposizione hanno tentato di emendare il testo per "spostare" gli indicatori di benessere direttamente nel DEF, al fine di renderli parte integrante degli obiettivi programmatici: v. Camera, Ass., res. sten. sed. 21 giugno 2016, 101 (Cariello) e 105 (Caso); res. sten. sed. 22 giugno 2016, votazione dell'emendamento Caso 1.60, 14-15. Per un inquadramento teorico del problema e ampi riferimenti bibliografici, v. N. LUPO – G. RIVOSECCHI, *Il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e la valutazione delle politiche euro-nazionali di bilancio*, in C. Bergonzini, S. Borelli, A. Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli Jovene 2016, 113 ss. e, con ampi approfondimenti delle relative procedure parlamentari, E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano alla prova del bicameralismo paritario*, in ARSAE, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale. Il Filangieri - Quaderno 2015-2016*, Napoli Jovene 2017, 199 ss.

⁴⁰ V. Camera, Ass. res. sten. sed. 21 giugno 2016, 98 (Boccia, Presidente della Commissione V Bilancio e relatore).

⁴¹ Anticipata – come spesso accade negli ultimi tempi – dagli Uffici parlamentari: è stato recentemente inaugurato, presso il Senato (e con la medesima Presidenza), l'Ufficio Valutazione Impatto (UVI), che «ha l'obiettivo di diffondere, sviluppare e potenziare la "cultura della valutazione" dentro il perimetro istituzionale. Realizza analisi d'impatto e di valutazione delle politiche pubbliche. [...]. Le sue analisi sono basate su riscontri fattuali dei rischi, dei costi-benefici, dei costi-efficacia delle politiche pubbliche, e rispondono a criteri di validità, concretezza, competenza, imparzialità, trasparenza, chiarezza e

5. Taking BES seriously: indicatori di benessere e diritti fondamentali

Prima di considerare qualche possibile soluzione tecnica per l'integrazione della "cultura della valutazione" all'interno delle procedure parlamentari, pare opportuno accennare una delle questioni teoriche derivanti dall'introduzione del BES nell'ordinamento giuridico italiano, che risulta particolarmente visibile dalla prospettiva costituzionalistica, cioè il rapporto tra indicatori di benessere e diritti fondamentali. È evidente che si tratta di un tema ampio e dai confini ancora incerti, che a sua volta incrocia altri temi, anche più complessi: immediato, ad esempio, è il collegamento con il dibattito sulla responsabilità intergenerazionale, direttamente richiamato dalla "sostenibilità" contenuta nel nome stesso del progetto⁴²; sembra comunque possibile individuare almeno i primi passaggi del ragionamento⁴³, sintetizzabili come segue. Posto che l'ordinamento italiano è strutturato a partire da una Costituzione rigida che ha come obiettivo ultimo la tutela dei diritti, ne deriva che: a) qualsiasi strumento di misurazione della realtà dovrebbe essere ad essi servente; b) è quindi necessario verificare la riconducibilità degli strumenti di misurazione a diritti costituzionalmente garantiti, dato che c) di eventuali indicatori non rispondenti a questo test andrebbe ridimensionato il significato rispetto alla valutazione delle politiche.

Gli indicatori prescelti⁴⁴ per il monitoraggio e l'inserimento nell'allegato al DEF – dei quali il Comitato raccomanda una revisione periodica e il potenziamento nel tempo, anche con appositi investimenti – coprono tre dimensioni fondamentali (monetaria, non monetaria e sostenibilità ambientale) e otto domini, e per comodità possono essere così schematizzati:

Dimensione	Dominio	Indicatore
Dimensione monetaria	Reddito pro capite	1. Reddito medio disponibile aggiustato pro capite
		2. Indice di diseguaglianza del reddito disponibile
		3. Indice di povertà assoluta
Dimensione non monetaria	Salute	4. Speranza di vita in buona salute alla nascita
		5. Eccesso di peso

comprensibilità. Sono realizzate da un Gruppo di lavoro in analisi e valutazione delle politiche pubbliche, composto da personale del Senato competente ed esperto, e da collaboratori che appartengono a istituzioni note e apprezzate»: www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto.

⁴² Su cui, oltre al già citato R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di) *Un diritto per il futuro*, cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Milano FrancoAngeli 2008 e, più recente, T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 1/2016, 43 ss.

⁴³ Seguendo, in questo caso, la lezione di metodo impartita da M. Luciani sin dagli albori della crisi e sintetizzata in M. LUCIANI, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in L. Antonini (a cura di), *La domanda inevasa*, cit., 57 ss., spec. 62 ss.

⁴⁴ Per la definizione e una sintetica illustrazione del contenuto informativo di ciascun indicatore v. *Relazione finale*, cit., *Appendice II*, 14 ss.

	Istruzione	6. Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione
	Lavoro	7. Tasso di mancata partecipazione al lavoro
		8. Rapporto tra tasso di disoccupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli
	Sicurezza personale	9. Indice di criminalità predatoria
	Rapporto tra cittadini e Stato	10. Indice di efficienza della giustizia civile
Sostenibilità ambientale	Qualità dell'aria	11. Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti
	Consumo di suolo	12. Indice di abusivismo edilizio
Fonte: <i>Relazione finale</i> , cit., 8-12		

Basta un'occhiata alla tabella per rilevare, innanzitutto, che il "livello" dei diritti fondamentali – non solo sociali: è inclusa, ad esempio, la sicurezza personale – è quello dei domini (la colonna centrale). Dal che deriva una prima osservazione: anche il migliore e più accurato monitoraggio degli indicatori BES non può *in alcun modo* considerarsi assimilabile al concetto giuridico-costituzionale di tutela dei diritti. Si tratta di una notazione senz'altro banale, ma che pare opportuno avanzare quantomeno in via preliminare (e prudenziale), dato che finora il dibattito è stato appannaggio di settori scientifici che ragionano su altri paradigmi. In altre parole: tramite le modifiche alla disciplina generale di contabilità di cui si tratta, è stato introdotto nel tessuto normativo italiano un altro concetto finora esclusivamente economico (gli "indicatori"), e, vista la recente esperienza della revisione costituzionale del 2012⁴⁵, è da tenere ben salda una premessa metodologica: bisogna cioè partire dal presupposto che si tratta di elementi informativi, che come tali vanno trattati anche nei procedimenti giuridici.

La seconda osservazione è una critica, già formulata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio in audizione alla Camera⁴⁶: cioè il fatto che per alcuni domini la scelta degli indicatori fornisce dati su aspetti troppo specifici, in certe ipotesi trascurando settori di enorme rilievo. A titolo di esempio ci si limita a prendere in considerazione, per motivi diversi, la salute da un lato e l'istruzione dall'altro. Nel primo caso, mentre la «speranza di vita in buona salute alla nascita» è un parametro «sufficientemente rappresentativo»⁴⁷, è invece opinabile l'unico altro riferimento, quello all'«eccesso di

⁴⁵ Tramite la quale nozioni squisitamente economiche (l'equilibrio di bilancio, per menzionare solo il primo) sono stati "trapiantati" addirittura nel testo costituzionale, senza alcuna riflessione preventiva sulle ricadute interpretative e applicative: l'osservazione, ormai piuttosto diffusa almeno nella dottrina che dal 2012 segue l'implementazione della riforma costituzionale, si deve originariamente a Paolo De Ioanna ed è espressa, ad es., in P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione tra l'ordinamento italiano e quello dell'Unione europea*, in *Unione europea e principi democratici. Il Filangieri - Quaderno 2014*, Napoli Jovene 2015, 125 ss..

⁴⁶ UPB, *Audizione nell'ambito dell'esame dello schema di decreto ministeriale recante individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile (Atto n. 428)*, presso la Commissione V (Bilancio) della Camera, 26 luglio 2017, in www.upbilancio.it, 12 ss.

⁴⁷ UPB, *Audizione*, cit., 13. L'Ufficio prosegue rilevando che, anche se non è un parametro molto sensibile alle politiche di breve-medio termine, è «sicuramente più sensibile della speranza di vita o della

peso». Nella relazione del Comitato la scelta è giustificata dal fatto che «esso, meglio di altre misure dello stile di vita (ad esempio, la sedentarietà, il fumo o l'alcool), predice il rischio di un ampio spettro di patologie croniche», e che quindi è «un indicatore utile ai fini della sostenibilità degli attuali livelli di salute della popolazione e del loro possibile miglioramento, è reattivo alle politiche pubbliche mirate ad influenzare lo stile di vita ed è idoneo a cogliere significativi elementi di disuguaglianza»⁴⁸. Paiono tuttavia condivisibili le censure dell'UPB, che ne sottolinea la sensibilità «solo a politiche indirizzate a modificare alcune caratteristiche del mercato o le abitudini alimentari dei cittadini», segnalando come sarebbe più utile fare riferimento a «variabili di tipo epidemiologico (o relative alla mortalità per causa), che potrebbero riflettere l'azione di diversi elementi di rischio e dunque risultare in un certo senso più rappresentative»⁴⁹. Per non parlare del pericolo, dalla prospettiva del rapporto tra Stato e cittadino, che la «sorveglianza» del primo sul secondo assuma i connotati di un controllo troppo invasivo della sfera di libertà dei singoli, o che, da altra prospettiva ancora, diventi una corsia privilegiata per le pressioni delle lobby⁵⁰ interessate ad orientare il mercato alimentare. Inoltre, nel caso della salute è macroscopica l'assenza di rilevazioni su interi settori cui si accennava poco sopra: basti notare che non si fa cenno né ai diversi profili di qualità dei servizi sanitari (probabilmente perché di competenza regionale)⁵¹, né alla composizione degli stessi (mix pubblico-privato)⁵², che pure attualmente rappresentano un settore economico strategico. È infine appena il caso di rilevare che tutti i profili sinora elencati rappresentano solamente singoli aspetti del diritto garantito dall'art. 32 Cost., il cui ambito di applicazione e le cui interrelazioni – per fare un solo esempio, con la ricerca – restano difficilmente «misurabili» attraverso strumenti di questo tipo.

Per quanto riguarda il secondo dominio menzionato, cioè l'istruzione, il discorso è parzialmente diverso: in questo caso, infatti, l'indicatore selezionato coincide per eccesso con il diritto costituzionale di cui al primo comma dell'art. 34 Cost., che com'è noto garantisce a tutti (e gratuitamente) solamente l'istruzione inferiore (mentre l'indicatore misura la percentuale di persone tra i 18 e i 24 anni che hanno conseguito solo la licenza media non sono inserite in un programma formativo). Ciò che manca, come rileva ancora l'UPB, sono dati «sulla partecipazione e/o il conseguimento di titoli di istruzione (in particolare quella universitaria, sulla quale siamo in grande ritardo tra i paesi europei), e/o da un altro indicatore importante del

mortalità, variabili che generalmente si modificano in un periodo di tempo più lungo, o in seguito a cause demografiche o epidemiologiche. Ad esempio in Grecia, il paese in cui il benessere ha probabilmente maggiormente risentito degli effetti della Grande Recessione, un indicatore simile a quello selezionato – presente nella banca dati Eurostat – è peggiorato visibilmente negli ultimi anni».

⁴⁸ *Relazione finale*, 9.

⁴⁹ UPB, *Audizione*, cit., 14.

⁵⁰ Su cui v. P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in ARSAE, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., 281 ss.

⁵¹ L'esclusione di molti indicatori di qualità dipende dal fatto che tra i criteri di selezione è stata inclusa la sensibilità alle sole politiche del Governo centrale (v. par. prec.), il che «rappresenta probabilmente la più grave carenza di tutto l'esercizio»: UPB, *Audizione*, cit., 14.

⁵² «Il mix tra erogazione privata e pubblica dei singoli servizi varia significativamente nel tempo e tra i diversi paesi. Al di là del contributo dei servizi collettivi agli standard di vita dei cittadini, i servizi individuali – in particolare l'istruzione, i servizi sanitari, le strutture pubbliche residenziali o sportive – sono quasi certamente valutati in modo positivo dai cittadini. Tali servizi tendono ad essere di larga scala e sono aumentati considerevolmente dalla seconda guerra mondiale, *ma in molti casi continuano ad essere misurati erroneamente*»: *Rapporto Stiglitz*, cit., 11, corsivo non testuale.

BES [...] ovvero la quota di giovani che non lavorano e non studiano»⁵³. Se tutta l'operazione ha lo scopo ultimo di fornire la direzione per la programmazione economica e per la valutazione delle politiche, insomma, ne deriva non solo che gli obiettivi nazionali sono quantomeno modesti, ma anche che in futuro rischierebbe di essere sostanzialmente inattuata la seconda parte dell'art. 34 Cost..

Senza proseguire oltre con un'analisi che, se l'uso degli indicatori dovesse prendere effettivamente piede, richiederà ben altre riflessioni anche alla luce delle prassi, il concetto su cui pare ora necessario insistere è che il contributo delle scienze statistiche ed economiche deve rappresentare un punto di partenza non solo per le medesime discipline – che ne riconoscono la congenita provvisorietà –, ma anche per la riflessione giuridica, che se ne può certamente arricchire senza perdere il proprio peculiare approccio: pena il rischio di consentire (ancora più di quanto sia avvenuto al culmine della crisi) un appiattimento della tutela dei diritti sulla loro dimensione economica, o di mercato.

6. (segue) I regolamenti parlamentari come “sede naturale” per la valorizzazione del BES

Le critiche appena formulate rispetto al “valore sostanziale” degli indicatori BES non ne diminuiscono, comunque, il pregio informativo; anzi, la loro indubbia utilità rispetto alla tutela dei diritti (in termini di migliori opportunità di valutazione delle politiche, sia *ex ante*, sia *ex post*) acuisce la necessità che essi siano non solo implementati nei contenuti, ma soprattutto il più possibile conosciuti e utilizzati dai rappresentanti politici. A questo fine, lo strumento principale sarebbe ovviamente rappresentato dalla revisione – ancor meglio se in prospettiva di riforma organica – dei regolamenti parlamentari⁵⁴, possibilmente senza limitarsi alla sessione di bilancio o alla discussione sulla relazione che il Governo dovrà presentare a febbraio di ogni anno, a partire dal 2018. Stanti le nuove previsioni della legge di contabilità da cui queste riflessioni hanno preso le mosse, infatti, in tali contesti il richiamo agli indicatori dovrebbe costituire atto dovuto, cioè di mero adeguamento dei regolamenti interni al novellato contesto normativo⁵⁵.

Per sfruttare appieno le potenzialità del BES, estendendone l'uso anche all'approvazione di leggi diverse dal bilancio, sarebbe quindi opportuno che un riferimento alla verifica sull'andamento degli indicatori fosse inserito anche nella disciplina dell'*iter legis* ordinario, e precisamente della sede istruttoria. Quest'ultima, introdotta nel gennaio 1997 da una circolare dei Presidenti di Assemblea⁵⁶ – e rimasta nella prassi sostanzialmente inattuata, visto il progressivo degrado delle procedure

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ La cui necessità è ormai tanto pacifica in dottrina da rendere da un lato quasi superfluo, dall'altro pressoché impossibile un richiamo bibliografico esauriente: cfr. quindi, per tutti, il già citato ARSAE, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*.

⁵⁵ Sulla perdurante inattuazione dell'art. 5, co. 4, della legge cost. n. 1 del 2012, v. N. LUPO, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in ARSAE, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., 37 ss., spec. 44 ss.

⁵⁶ *Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni*, reperibile nei siti web di entrambe le Camere nelle sezioni dedicate ai regolamenti.

parlamentari – aveva come obiettivo generale la necessità di limitare il fenomeno della «inflazione legislativa», ma tra le finalità specifiche indicava anche (p. 1) quella di «qualificare la propria [del Parlamento] presenza sui grandi nodi e le grandi strategie della società in cui opera, perché questa funzione costituisce la principale ragione d'essere della moderna rappresentanza politica nazionale».

Senza entrare nei dettagli regolamentari, è comunque utile ricordare che l'istruttoria si colloca nella fase preliminare del lavoro delle Commissioni in sede referente⁵⁷ consistente nella «acquisizione dei necessari elementi informativi» (art. 79, co. 2, Reg. Cam.), definiti come «gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo» (art. 79, co. 4). La medesima disposizione specifica che «l'istruttoria prende a tal fine in considerazione», tra gli altri, «c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese». Per l'acquisizione di tali elementi, «la Commissione può richiedere al Governo di fornire dati ed informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche», così come avvalersi delle procedure di indagine, informazione e controllo di cui al Capo XXXIII del regolamento; può, infine, rivolgersi sia al CNEL sia alla Corte dei Conti (in forza del richiamo, contenuto nel co. 5 dell'art. 79, agli artt. 146 e 148 Reg. Cam.).

Un altro aspetto interessante è che, sebbene un approfondimento istruttorio non debba necessariamente derivare da un'iniziativa di “opposizione”, quindi in funzione di controllo-verifica⁵⁸, ai sensi del successivo comma 6 le procedure informative appena illustrate sono attivabili su richiesta di una minoranza della Commissione (quattro componenti). Ovviamente, una solida volontà politica contraria (maggioranza complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti) può impedirne lo svolgimento, e al Presidente della Commissione spetta il potere di negarlo qualora, pur in assenza della maggioranza qualificata, «giudichi l'oggetto della richiesta non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa»; ma in entrambi i casi (e sempre salva l'ipotesi della richiesta effettivamente a scopo dilatorio, od ostruzionistico, o semplicemente infondata) dall'iniziativa dovrebbe sorgere quantomeno una discussione.

Già queste minime notazioni paiono sufficienti per dimostrare che l'istruttoria legislativa – la cui rilevanza sembra crescente anche dalla prospettiva della giurisprudenza costituzionale⁵⁹ – rappresenta l'ambiente ideale per la valorizzazione degli indicatori BES, che fra l'altro in questa sede non dovrebbero essere necessariamente limitati ai 12 contenuti nell'allegato al DEF, ma potrebbero essere integrati con il quadro, molto più ampio e più esauriente, annualmente delineato dai Rapporti a cura dell'ISTAT. In tal modo, i parlamentari potrebbero giovare, oltre che dei dati obbligatoriamente forniti dal Governo (MEF) tramite le relazioni tecniche e delle ulteriori informazioni eventualmente acquisite tramite audizione, di solidi riferimenti statistici, che in molti casi sono supportati anche da robuste serie storiche.

⁵⁷ Cfr. L. DI CIULO - V. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano Giuffrè 5^a ed. 2013, 523 ss. Si precisa che nel testo si fa riferimento al solo regolamento della Camera dei deputati, in cui la disciplina dell'istruttoria legislativa è codificata, mentre presso il Senato, pur in assenza di formalizzazioni, il riferimento è direttamente alla circolare dei Presidenti delle Camere del gennaio 1997, su cui v. immediatamente nel testo.

⁵⁸ Cfr. E. GRIGLIO, *I poteri di controllo del Parlamento italiano*, cit., 203.

⁵⁹ V. A. CAROSI, op. e loc. cit..

In definitiva, qualora la volontà politica davvero convergesse – se non proprio sull'ambizioso obiettivo annunciato dal Presidente della Commissione Bilancio della Camera (la «rivoluzione culturale» nella valutazione delle politiche) – almeno sulla necessità di maggiore attenzione alle conseguenze delle politiche, l'istruttoria sarebbe certamente una via percorribile. Concludendo, va però anche detto che una sua valorizzazione non potrebbe prescindere (oltre che, a livello di sistema, dal ripristino della legalità costituzionale nelle procedure parlamentari⁶⁰) dal superamento dell'istituto, paradossalmente utilizzato anche in relazione agli indicatori BES, delle cd. audizioni informali, cioè di *audizioni che non sono verbalizzate* e delle quali restano, come unica traccia, l'orario di inizio e di fine e il nome dell'audito⁶¹. È, ancora una volta, questione di metodo: la valutazione richiede, per logica ancor prima che per diritto, la massima trasparenza possibile, che a sua volta non può non implicare un adeguato regime di pubblicità.

⁶⁰ Magistrale, sul tema, M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in www.costituzionalismo.it 2/2017.

⁶¹ V. ad esempio Camera, Comm. V Bilancio, res. somm. sed. 25 luglio 2017. Sulle audizioni informali e i loro esiti, v. P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, cit., spec. 293-294.