

Gli indicatori del Bes quali strumenti di better regulation per la quantificazione degli impatti nelle Air e nelle Vir

Stefano Bruni e Gabriele Mazzantini***

Abstract

Il presente articolo illustra le sinergie che potrebbero essere ottenute dall'utilizzo di alcuni indicatori del Benessere equo e sostenibile (Bes) all'interno dei processi di Analisi d'impatto della regolazione (Air) e di Valutazione d'impatto della regolazione (Vir). Uno dei limiti spesso attribuiti alle Air e alle poche Vir realizzate nel nostro paese, infatti, è quello di valutare (nella migliore delle ipotesi) le opzioni prendendo in considerazione soltanto stime qualitative dei loro impatti, tralasciando di effettuare stime quantitative. I motivi di tale limite sono diversi, non ultimo la scarsa dimestichezza della nostra classe dirigente con strumenti di analisi valutazione delle politiche pubbliche. La crisi economica e lo stato dei conti pubblici,

* Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati

** Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

che, soprattutto in tempi recenti, hanno ridotto le possibilità di scelta dei decisori pubblici, chiamandoli ad una maggiore responsabilità nella scelta di dove destinare le sempre più scarse risorse pubbliche, impongono tuttavia di far ricorso a strumenti di better regulation che consentono di aumentare la qualità delle politiche pubbliche. Il ricorso ad alcuni indicatori del Bes, nonché la possibilità di elaborarne alcuni nuovi e ad hoc, potrebbero permettere, almeno nel breve periodo, di effettuare Air e Vir basate sulla stima quantitativa degli effetti delle regolazioni e, perciò, più efficaci e precise.

Keywords: *regulatory impact assessment (Ria), quantitative evaluation, sustainable development, benessere equo e sostenibile (Bes).*

Introduzione

La qualità della regolamentazione impatta direttamente sulla crescita economica dei Paesi. Un quadro regolatorio intricato, confuso, intrusivo ed in continuo divenire impone ai cittadini e all' imprese elevati e ripetuti costi di adeguamento; al contrario, un ordinamento chiaro, non ipertrofico e non mutevole (almeno nei suoi principi base) consente di creare un contesto che facilita lo sviluppo del tessuto economico e, conseguentemente, la crescita della società attraverso la promozione degli investimenti, l'innovazione e la crescita della produttività (Bugamelli & Lotti, 2018), l'apertura dei mercati e il confronto fra le imprese (Bassanini, Paparo & Tiberi, 2005). Per questo motivo, istituzioni internazionali, quali l'Ocse, da oltre venti anni si sono fatte promotrici della diffusione dei principi di better regulation quali principi guida nella realizzazione e nella valutazione delle politiche pubbliche dei Paesi (Ocse, 1995; Ocse 1997; Ocse, 2011).

Anche l'Italia ha avviato, al crepuscolo degli anni '90 del secolo precedente, un lungo processo di "riqualificazione" della propria attività legislativa e regolatoria volta a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle norme prodotte. Alcuni degli strumenti introdotti allo scopo sono stati l'Analisi d'impatto della regolamentazione (Air) e la Valutazione d'impatto della regolamentazione (Vir), che consentono alle amministrazioni di compiere stime ex ante e valutazioni ex post degli effetti prodotti dalle nuove regolazioni introdotte nell'ordinamento. Tale processo è tuttora in corso, ma i risultati fin qui prodotti appaiono inferiori alle aspettative, tanto che gli interventi sulla qualità delle nuove leggi restano prioritari (Bianco, Giacomelli & Rodano, 2012; Ocse, 2013a). Le cause del limitato successo dell'applicazione dei principi di better regulation in Italia sono molteplici e in questo studio ci concentreremo soprattutto su una di esse, vale a dire la scarsa propensione delle amministrazioni a realizzare delle Air e delle Vir che si basino su delle stime quantitative degli effetti prodotti dalle nuove regolazioni introdotte nell'ordinamento. In particolare, lo scopo di questo articolo è proporre alcuni indicatori, quali quelli varati di recente dall'Istituto nazionale di Statistica (Istat) e dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Cnel) e identificati con l'acronimo Bes (Benessere Equo e Sostenibile),

per guidare le amministrazioni proponenti nella realizzazione di stime dell'impatto della regolazione quantificabili e, perciò, più precise ed affidabili.

Come noto, l'Air può basarsi su vari metodi di valutazione delle opzioni regolatorie (Cavallo, 2003), alcuni qualitativi, altri quantitativi; se i primi sono di solito più semplici da applicare e necessitano di un minor numero di dati e informazioni, i secondi sono più precisi e forniscono pertanto maggiori informazioni e indicazioni più attendibili. Infatti, ciò che non è misurato è più difficilmente migliorabile, in quanto più difficilmente comprensibile e valutabile. Da ciò deriva l'importanza degli strumenti che possono consentire la "misurazione", ovvero tutti quegli indicatori che permettono di rilevare in modo oggettivo i dati e gli andamenti dei vari fenomeni oggetto di analisi. Tali indicatori devono essere adeguati all'oggetto che si vuole studiare e, in questa ottica, gli indicatori previsti nell'annuale rapporto Bes appaiono particolarmente idonei ad essere utilizzati nei processi di analisi delle politiche pubbliche, quali ad esempio l'Air. Come sarà descritto nei paragrafi successivi, infatti, l'uso degli indicatori del Bes all'interno delle Air permetterebbe di realizzare delle analisi multi-criteriali degli effetti prodotti dalle nuove regolamentazioni (e, ovviamente, delle valutazioni ex-post attraverso le successive Vir): come noto, l'analisi multi-criteriale è un metodo di valutazione non monetaria che consente di formulare un giudizio di convenienza con riguardo a più criteri di riferimento, che possono essere esaminati in maniera autonoma o simultanea (Beinat & Nijkamp, 1998).

Il lavoro si suddivide nel modo seguente: il primo paragrafo si occupa di descrivere brevemente l'Air e la sua applicazione all'interno del contesto nazionale, con un focus sullo specifico problema della quantificazione degli effetti attesi; il secondo paragrafo illustrerà i principi base e la recente storia dell'introduzione del Bes nel nostro paese; il terzo paragrafo fornirà alcuni esempi pratici di come potrebbero essere utilizzati alcuni indicatori del Bes in un'Air; l'ultimo paragrafo, infine, presenterà alcuni commenti conclusivi sulle sinergie che possono essere ottenute dalla combinazione di questi due strumenti.

1. L'analisi dell'impatto della regolazione

L'analisi d'impatto della regolamentazione è uno strumento di better regulation la cui finalità è quella di stabilire l'opportunità di effettuare un certo intervento di regolazione e di individuare l'azione più efficace fra quelle possibili. L'obiettivo perseguito è la valutazione degli effetti attesi, derivanti dalle norme che si intendono introdurre nell'ordinamento. Da un punto di vista operativo, l'Air si fonda su metodologie di analisi dei vantaggi e degli svantaggi (come, ad esempio, l'analisi costi-benefici) delle varie opzioni regolatorie che possono essere attuate per regolamentare un certo settore o una certa fattispecie, e si svolge nel corso dell'istruttoria normativa. Fra le opzioni da vagliare si fa rientrare anche quella che consiste nel mantenere in vigore la regolazione vigente (la cd. "opzione zero"). La valutazione degli effetti può essere sia quantitativa che qualitativa.

Anche se, secondo alcuni autori, i primissimi prodromi possono forse essere fatti risalire addirittura alla nascita del *Bureau of Budget* statunitense, negli anni '20 (Ielo, 2005), l'Air trova la sua definitiva affermazione nel corso degli anni '80 in alcuni Paesi anglosassoni, quali Stati Uniti e Inghilterra; durante i governi Reagan e Thatcher, infatti, tale strumento viene ampiamente utilizzato allo scopo di limitare l'intervento dello stato – e, più in generale, dei soggetti pubblici – nel mercato e nella vita dei cittadini ai casi in cui fosse strettamente necessario. L'Air, inizialmente, si afferma dunque come strumento di *deregulation*.

Solo durante gli anni '90 il suo impiego assume connotazioni politicamente meno orientate e, grazie all'utilizzo di tecniche valutative fondate sull'analisi costi-benefici, viene effettivamente considerato uno degli strumenti capaci di migliorare le decisioni e le politiche pubbliche. L'analisi d'impatto della regolamentazione entra così a far parte della più ampia famiglia delle tecniche di valutazione ex-ante delle politiche pubbliche.

L'introduzione nel contesto italiano avviene più tardi, alla fine degli anni '90, grazie alla legge 8 marzo 1999, n. 50, seguita nel 2000 e nel 2001 da alcuni provvedimenti attuativi. La norma che, successivamente, ha posto a sistema l'Air è stata l'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Dickmann, 2005; De Benedetto, 2005; Bassanini, Paparo & Tiberi, 2005), mentre la relativa procedura è stata dettagliata tre anni dopo con il Dpcm 11 settembre 2008, n. 170 (Natalini & Sarpi, 2009; Fatta, 2011). Infine, dopo diversi anni di gestazione (Deodato, 2014), alla fine del 2017 è stato approvato un nuovo Regolamento sull'Air, la Vir e la consultazione¹ (di seguito “Regolamento”), seguito, qualche mese dopo, da una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che fornisce una guida operativa al Regolamento stesso (di seguito, “Guida Air”)². Il Regolamento introduce una nuova disciplina relativa alle procedure dell'analisi dell'impatto della regolamentazione e della valutazione dell'impatto della regolamentazione, nonché delle correlate fasi di consultazione, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e abroga la precedente disciplina introdotta col dpcm 11 settembre 2008, n. 170, e col dpcm 19 novembre 2009, n. 212.

In estrema sintesi, in base a tale Regolamento, l'Air si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti normativi adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa (art. 5), mentre viene prevista un'apposita procedura di Air per i decreti legge (art. 10). Questo criterio generale prevede poi casi di esclusione e (se richiesta dall'amministrazione proponente) casi di esenzione, che mirano ad esonerare le amministrazioni dalla realizzazione dell'Air laddove le inizia-

1. Cfr. *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione* (Dpcm 15 settembre 2017, n. 169, in G.U. n. 280 del 30 novembre 2017).

2. Cfr. *Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169* (Direttiva pcm 16 febbraio 2018, in G.U. n. 83 del 10 aprile 2018).

tive normative abbiano uno scarso impatto su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni (artt. 6 e 7).

Anche le autorità amministrative indipendenti sono chiamate ad applicare l'Air, ma il loro riferimento normativo è l'art. 12, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229.

Infine, anche alcune regioni, nel corso degli anni, si sono dotate di leggi regionali che hanno introdotto l'Air sui propri provvedimenti.

Se l'uso dell'Air da parte delle amministrazioni statali viene ancora percepita come un onere burocratico per dare una giustificazione ex post a decisioni già prese in altra sede cui si è, in qualche modo, obbligati per legge (Dagl, 2017), le amministrazioni indipendenti hanno invece iniziato ad accompagnare i loro regolamenti con analisi di impatto via via più approfondite e complete, nelle quali si è iniziato anche a tenere conto dei suggerimenti dei soggetti regolati, coinvolti attraverso le consultazioni (per un primo bilancio sulla diffusione e sull'applicazione dell'Air nelle amministrazioni indipendenti, si veda Natalini, Sarpi & Vesperini, 2012; per un quadro più aggiornato, Cavalieri & Chiti, 2018).

In base alla Guida Air, l'analisi d'impatto della regolazione consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative (art. 14, comma 1, L. n. 246 del 2005). L'Air è, dunque, un percorso logico che va seguito nel corso dell'istruttoria normativa al fine di produrre informazioni utili a mettere in evidenza i vantaggi e gli svantaggi attesi da una serie di alternative d'intervento (punto 4.1.).

In altre parole, l'Air si propone quale supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità di compiere un certo intervento normativo: non mira dunque a sostituirsi alla decisione finale, né tantomeno a vincolare l'amministrazione a compiere una scelta piuttosto che un'altra, quanto piuttosto a indurre il decisore a *porsi le giuste domande* prima che venga adottato un nuovo, ulteriore intervento normativo. Come precisato nella Guida Air, *L'obiettivo* (dell'Air, ndr.) *è quello di arricchire il processo decisionale offrendo gli elementi conoscitivi necessari ad assicurare una scelta non solo efficace (cioè in linea con gli obiettivi dell'intervento), ma anche assunta in modo sufficientemente informato sotto il profilo dei possibili effetti sui destinatari e delle condizioni necessarie per una sua reale attuazione.*

In estrema sintesi, l'Air si suddivide in una serie di fasi, strettamente connesse fra loro: la prima fase richiede un'analisi del contesto in cui si colloca l'intervento e una disamina delle motivazioni di natura normativa, amministrativa, economica o sociale che lo rendono necessario; successivamente si individuano gli obiettivi che l'amministrazione intende realizzare e i relativi indicatori, utili anche ai fini della successiva Vir; una volta chiariti gli obiettivi perseguiti, si elaborano una serie di alternative di intervento che possono,

almeno potenzialmente, sostituire l'attuale normativa, se presente (che viene chiamata l'"opzione zero", in quanto è lo scenario che si realizza se si decide di non intervenire); la fase successiva è quella della valutazione delle opzioni: quest'ultima è sempre di tipo sia qualitativo che quantitativo e riguarda gli effetti positivi (benefici) e negativi (costi) che ogni opzione potrà produrre sui destinatari (in primo luogo, cittadini e imprese) rispetto alla situazione attuale. Alcune tipologie di intervento richiedono una valutazione specifica di alcuni impatti, nello specifico quello concorrenziale, quello sulle Pmi, quello sugli oneri amministrativi e quello relativo al superamento dei livelli minimi di regolazione previsti dalla normativa europea. La fase finale è quella in cui viene selezionata una certa opzione e viene motivata la scelta effettuata, alla luce delle informazioni acquisite nelle fasi precedenti; in questa fase è opportuno anche indicare le azioni programmate per il monitoraggio e la valutazione futura dell'intervento (punto 5 della Guida Air).

Fra le fasi di cui si compone l'Air, particolarmente rilevante risulta quella nella quale si deve compiere la valutazione, in termini di costi e di benefici attesi, delle opzioni regolatorie prese in considerazione.

Come specificato nella Guida Air, per ogni opzione ritenuta attuabile, occorre analizzare i principali impatti di natura sociale, ambientale ed economica. Per evidenziare anche gli effetti distributivi delle opzioni, la valutazione è riferita alle diverse categorie di destinatari, distinguendo gli effetti relativi a cittadini e imprese (o alla collettività nel suo insieme) da quelli riferiti alla pubblica amministrazione. Inoltre, in base ai contenuti dell'intervento, in alcuni casi può essere inoltre rilevante considerare se e in che misura gli effetti delle opzioni si distribuiscano in modo disomogeneo tra diversi territori (ad esempio, nord/centro/sud o aree urbane/aree rurali) o livelli di governo. Infine, può essere necessario, come già specificato, compiere impatti "specifici", relativi a particolari aspetti, quali gli effetti sulle Pmi, gli oneri amministrativi, gli effetti sulla concorrenza e il rispetto dei livelli minimi di regolazione europea (cfr. punto 5.4.).

La valutazione delle opzioni può essere fatta sia secondo metodologie qualitative, che quantitative: se almeno una fra le prime deve essere necessariamente presente nella relazione Air che accompagna l'atto regolatorio, in quanto consente il confronto fra le opzioni alternative prese in considerazione, riguardo alle valutazioni di tipo quantitativo la Guida Air precisa che *devono aggiungersi, ogni volta che ciò sia possibile.*

Il tema della valutazione delle opzioni è senza dubbio uno dei più delicati dell'Air perché, da un lato, ne rappresenta uno dei punti essenziali (senza valutazione non è possibile, di fatto, operare un reale confronto delle opzioni selezionate) e, dall'altro, è da sempre risultato, alla prova dei fatti, uno dei punti deboli delle Air prodotte dalle amministrazioni centrali.

Bisogna, infatti, evidenziare che anche il precedente regolamento Air (il già ricordato dpcm 170/2008) aveva previsto una sezione (la quinta) all'interno della Relazione Air,

in cui l'amministrazione proponente avrebbe dovuto descrivere l'intervento regolatorio selezionato, indicando *gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti.*

Nonostante questa previsione, tuttavia, quasi mai le amministrazioni si sono avventurate nella stima e nella quantificazione degli effetti delle regolazioni proposte. A riprova di ciò, basta prendere una qualunque delle Relazioni sullo stato di attuazione dell'Air elaborate annualmente dal dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (Dagl): anche nell'ultima relazione disponibile, quella pubblicata nel 2017 e relativa al 2016, si legge che *Nel caso dei dati forniti in tema di effetti dell'introducendo regime sulla collettività, (...) si ricava che nel corso del 2016 è stata sviluppata l'indagine sui vantaggi, ovvero gli eventuali svantaggi, che l'opzione apporta alle diverse categorie di destinatari, nell'ottica di evidenziare al meglio le finalità dell'intervento. La stima corretta degli specifici effetti delle nuove norme risulta essere presente in n. 18 relazioni, con una percentuale pari al 14,65%, migliore rispetto a quella registrata nel 2015 (8,91%)* (Dagl, 2017).

Il passaggio evidenziato si riferisce alla stima quantitativa degli effetti delle nuove regolazioni introdotte dai ministeri e dalla Presidenza del Consiglio: benché il dato sia in miglioramento rispetto all'anno precedente, la percentuale dei casi in cui tale stima è stata effettuata è ancora molto contenuta rispetto al totale delle Air complessivamente realizzate. E ciò nonostante, è bene sottolinearlo, il precedente regolamento richiedesse che tale stima fosse effettuata per la sola opzione scelta, e non per tutte quelle messe a confronto fra loro.

Emerge, dunque, una evidente dissonanza fra la lettera della norma che ha disciplinato l'Air, e la sua reale applicazione da parte delle amministrazioni. Come sottolineato anche dal Consiglio di Stato, *Le criticità dell'Air dunque non sono da ricercare nell'impostazione teorica della sua disciplina, ma – come più volte ha sottolineato questo Consiglio – nelle carenze della sua attuazione pratica, soprattutto a causa delle difficoltà degli uffici legislativi di compiere un'istruttoria che si spinga oltre il solo dato giuridico-formale e che permetta al decisore pubblico di potersi prefigurare un attendibile scenario del futuro funzionamento delle regole, sulla base dell'analisi dei dati disponibili al momento della loro costruzione³.*

I motivi di tale dissonanza sono diversi: il primo è probabilmente culturale, e dipende dalla scarsa dimestichezza che la nostra amministrazione ha sempre dimostrato, almeno rispetto ai Paesi di cultura anglosassone, a ricondurre ad un'analisi del tipo costi-benefici valutazioni che riguardano aspetti sociali o elementi di economia del benessere (Cavallo,

3. Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Parere n. 1458/2017 sullo Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante: "Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione".

2001). Tuttavia, alcuni elementi di contesto che negli ultimi anni hanno visto crescere la propria importanza, quali la scarsità di risorse pubbliche a disposizione delle amministrazioni di tutti i livelli (locali e centrali), nonché l'esigenza di sostenere il tessuto produttivo attraverso una pubblica amministrazione efficiente ed efficace hanno rilanciato l'importanza di misurare e valutare l'attività del soggetto pubblico, anche con strumenti quali l'analisi costi/benefici.

Il secondo, strettamente connesso al primo, è relativo al tipo di formazione che caratterizza la maggior parte del personale di vertice della pubblica amministrazione e, più in generale, degli impiegati pubblici, che risulta prevalentemente giuridica come precisato nell'ultima relazione sull'Air, già citata, *La maggior parte delle risorse umane della pubblica amministrazione ancora oggi sconta, infatti, una distorsione di partenza, in base alla quale il concetto stesso d'impatto delle norme è confinato agli aspetti giuridici e rifugge da considerazioni quantitative di qualsiasi sorta* (Dagl, 2017). Il concetto è stato ribadito anche dal Consiglio di Stato, secondo cui, fra le principali criticità che impediscono alle amministrazioni di realizzare correttamente le Air, si può annoverare anche *l'affidamento dell'Air e della Vir ad uffici (essenzialmente, ma non solo, a quelli legislativi) composti di personale con formazione esclusivamente giuridica e culturalmente non ben attrezzato per uno studio empirico e quantitativo dell'efficienza e dell'efficacia della regolamentazione*⁴.

Infine, un terzo fattore è quello relativo alla mancanza di procedure e strumenti che facilitino la realizzazione di stime quantitative da parte delle amministrazioni. Anche in questo caso, appare emblematico quanto affermato dal Consiglio di Stato, secondo cui la quantificazione degli effetti delle nuove regolazioni introdotte nell'ordinamento è limitato dal *“l'occasionalità e l'estemporaneità di molte valutazioni, compiute al di fuori di un quadro coerente di regole procedurali e di indicatori adeguati e predefiniti (già in sede di ideazione normativa)”* (Consiglio di Stato, Parere n. 1458/2017). Anche la possibilità di disporre di strumenti di analisi adeguati alle finalità che l'Air si prefigge, fra le quali, appunto, c'è senza dubbio la definizione più precisa possibile degli effetti delle varie opzioni regolatorie prese in esame, permetterebbe dunque di migliorare l'efficacia e l'utilità delle stesse Air.

Tra l'altro, questi tre elementi caratterizzano, più in generale, l'intero *“metodo del governare del nostro paese, che risulta segnato da primitivismo organizzativo, rudimentalità delle procedure, insufficienza del personale, scarso ricorso a tecnologie informatiche, arcaicità del disegno complessivo e anacronismo rispetto agli altri governi moderni* (Cassese, 2013)”.

Se per superare i primi due ostacoli occorrono tempi non brevi, per ciò che concerne il terzo è possibile introdurre nel processo di Air alcuni strumenti attualmente già disponibili sullo scenario nazionale, vale a dire gli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (Bes).

4. *Ibidem*.

2. Gli indicatori del Benessere equo e sostenibile

Gli indicatori statistici sono particolarmente importanti per delineare e valutare le politiche, il progresso della società e gli impatti che le singole scelte di policy hanno sull'universo al quale afferiscono. La scelta di questi indicatori è dunque un passo fondamentale, in quanto il “cosa si misura” influenza il “cosa si fa” (Bruni, Gualaccini, 2013). Conseguentemente, se gli strumenti utilizzati non sono corretti, o non colgono tutte le dimensioni da monitorare, possono portare a prendere decisioni sbagliate, influenzando anche negativamente il futuro.

Inizialmente, si riteneva, per esempio, che fosse sufficiente misurare e considerare un indicatore “di sintesi” come il Prodotto interno Lordo (Pil)⁵ per verificare lo “stato di salute” di una Nazione. Ma le evoluzioni degli studi portati avanti hanno ben presto dimostrato il “limite” di questo indicatore prettamente “quantitativo” e lo stesso ideatore del Pil, Simon Kuznets, (Kuznets, 1971) ritenne ben presto questo strumento di misurazione inadeguato a definire il benessere di una nazione, il suo progresso “qualitativo” (per una più ampia ed approfondita trattazione del tema si veda, Comitato Cnel – Istat, 2012).

Questi dubbi furono lo stimolo che portarono allo sviluppo, già a partire dal 1966, del “*Social indicators movement*” riconducibile a Bauer (Fabrizio D'Ovidio, 2008) e orientato ad individuare le componenti che influiscono in maniera più o meno sostanziale sul benessere.

Dalla seconda metà del novecento, quindi, cominciava a farsi strada un diverso concetto di misurazione del benessere, più articolato, alla base del quale c'era la consapevolezza che sintetizzare eccessivamente ciò che è complesso rischia di portare a risultati non pienamente corrispondenti alla realtà dei fatti.

Questo approccio è andato sempre più radicandosi nel tempo ed ha stimolato un dibattito acceso che ha portato alla elaborazione di diverse teorie e posizioni orientate a spingersi oltre le “colonne di Ercole” della misurazione statistica (si pensi, ad esempio, al *Net National Product* di Lindahl (1934); al *Measure of Economic Welfare* di Nordhaus e Tobin (1972); alla Misura del benessere economico (Mew, 1972); all'Indice di benessere economico e sostenibile (Isew) di Daly e Cobb (1989), punto di partenza per lo sviluppo dell'Indice di benessere sostenibile; all'*Index of Sustainable Economic Welfare* di Cobb e Cobb (1994) (Bellucci, 2017).

Questa intensa attività scientifica della seconda metà del novecento ha portato alla introduzione del concetto della *misurazione multidimensionale del benessere*. Esempio di questa “cor-

5. Tale indicatore è in grado di misurare il valore di mercato aggregato di tutte le merci finite e di tutti i servizi prodotti nei confini di una nazione in un dato periodo di tempo.

rente” è l’Indice di sviluppo umano (introdotto nel 2002) che considera il benessere come realizzazione del potenziale dell’individuo e che pertanto affianca alla misurazione del reddito pro-capite anche indicatori come l’aspettativa di vita alla nascita e il livello di istruzione.

Per misurare il benessere occorre, dunque, un sistema statistico plurale, perché nessuna singola misura può riassumere il valore multidimensionale che caratterizza qualcosa di così complesso come (il benessere del) la società.

Sorge pertanto la necessità di creare un vasto sistema statistico, organizzato per dimensioni, in grado di strutturare in un algoritmo il maggior numero di indicatori possibile. A livello internazionale questa sfida è stata raccolta e formalizzata nella dichiarazione di Istanbul. Un documento sottoscritto nel 2007, nel quale, di fatto, alcuni Paesi avanzarono la richiesta di individuare specifici indicatori in grado di analizzare la qualità della vita in maniera più esaustiva del Pil⁶.

Si può affermare che dopo Istanbul l’approccio internazionale alla misurazione sia stato rivoluzionato: negli anni successivi, la Commissione Europea pubblicò la nota “Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento”; nel gennaio 2010 è stato pubblicato il rapporto Stiglitz (Stiglitz, Sen & Fitoussi, 2010), concluso nel 2009 (Franzini, 2009)⁷; in Italia, sempre nel 2010, viene avviato il progetto congiunto tra il Cnel e l’Istat.

In particolare, il Cnel, nel mese di giugno 2010, propose una riflessione finalizzata alla costruzione di una “Costituzione statistica”⁸ da realizzare tramite un percorso ben defi-

6. “Noi affermiamo il nostro impegno a misurare e promuovere il progresso delle società in tutte le sue dimensioni, nonché a sostenere le iniziative nazionali finalizzate a tale scopo. Noi chiamiamo [...] a costruire una valutazione condivisa del benessere sociale e della sua evoluzione nel tempo. Per realizzare questi obiettivi abbiamo bisogno di: incoraggiare a riflettere su cosa costituisca il “progresso” nel XXI secolo; condividere i migliori approcci alla misurazione del progresso; aiutare la società a sviluppare una più ampia e condivisa comprensione della sua evoluzione; promuovere l’importanza di investimenti nei sistemi statistici”.

7. Documento di circa 300 pagine nelle quali, dopo una critica ragionata al Pil, si costruisce uno schema statistico utile a creare tavole di indicatori finalizzate a misurare il benessere di una comunità. Nel documento era stato tra l’altro evidenziato la necessità di: evidenziare la dimensione plurima dello sviluppo e quindi la necessità di individuare un cruscotto di non molti indicatori da affiancare al Pil; considerare l’evoluzione della qualità della spesa pubblica e dei servizi pubblici; porre l’accento sulla sostenibilità nel lungo periodo dello sviluppo economico e sociale di un Paese.

8. Nel senso di riclassificare i diritti e le libertà sanciti dalla Carta Costituzionale, riportandoli in ambiti (domini) tematici specifici, all’interno dei quali sono inseriti n indicatori statistici in grado di rilevarne gli andamenti. L’ambito Salute, per esempio, potrebbe essere riconducibile agli artt. 32, 38, 117, lett. (m, 117, comma 3). E così via con gli altri ambiti (= domini): Istruzione e Formazione (artt. 33, 34, 35, 117, lettera (n, 117, comma 3); Lavoro e Conciliazione dei Tempi di Vita (artt. 1, 4, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 46, 117, lettera (m, 117, lettera (o, 117, comma 3); Benessere Economico (artt. 38, 41, 47, 117, lettera (e,

nito (Cnel, 2010) e sviluppato, a partire dal 2011, in collaborazione con l'Istat e con una serie di stakeholder⁹.

Tale percorso prevedeva tre fasi:

- la prima riguardava il processo di condivisione della definizione di progresso e lo sviluppo di una discussione sulle macrodimensioni del benessere, i cosiddetti “domini”. In tale fase, si è svolta un’analisi organica per decidere con consenso ampio su quali dimensioni si articola il progresso.
- Una seconda fase dedicata alla scelta degli strumenti di misura del progresso. Per ciascuna dimensione si sono selezionati gli indicatori più adeguati. Si è trattato di costruire cioè un set di indicatori sufficientemente generale, ma condiviso da tutti. La proposta è stata avanzata da una Commissione scientifica insediata presso l'Istat e portata poi alla consultazione dei portatori di interesse.
- Infine, dopo aver definito il set di indicatori, il Cnel e l'Istat hanno predisposto il Primo rapporto periodico sul progresso economico e sociale del paese (Bes 2013), rispetto al quale è stato avviato un monitoraggio annuale del sistema degli indicatori¹⁰.

La prima fase del progetto è stata dedicata, come detto, alla definizione dei domini. Gli aspetti metodologici analizzati e trattati in quella fase assumono particolare rilevanza rispetto al tema oggetto della presente trattazione in quanto costituiscono l'ossatura principale sulla quale sono stati poi costruiti i singoli indicatori e ne rappresentano dunque la base tecnico – scientifica (Olini, 2016). Saranno, pertanto, brevemente descritti qui di seguito.

117, lettera (o, 117, comma 3); Relazioni Sociali (artt. 2, 17, 18, 39, 45); Politica e Istituzioni, (artt. 46, 48, 49, 50, 51, 117, lettera (g, 117, lettera (l, 117, comma 3); Sicurezza (artt. 13, 14, 16, 117, lettera (d, 117, lettera (h); Benessere Soggettivo (artt. 2, 4); Patrimonio e Paesaggio Culturale (artt. 9, 117, lettera (s); Ambiente (artt. 44, 117, lettera (s, 117, comma 3); Ricerca e Innovazione (artt. 9, 117, comma 3); Qualità dei Servizi (artt. 43, 117, comma 3).

9. Organizzazioni del cosiddetto Terzo settore, associazioni ambientaliste, sindacati dei lavoratori, rappresentanti delle associazioni datoriali, enti locali ed università.

10. Le tre fasi indicate sono state sviluppate grazie al lavoro congiunto di due organismi: il *Comitato di indirizzo*, insediato presso il Cnel, all'interno del quale sono stati nominati nove membri del Cnel, tra rappresentanti delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro, ed un rappresentante dell'Istat. Inoltre sono stati nominati otto membri designati dalle Rappresentanze della società civile e un rappresentante dell'Ocse; la *Commissione scientifica*, composta da esperti nei diversi campi di informazione statistica, sia del mondo dell'accademia e della ricerca, che interni all'Istat, aveva il compito di definire gli indicatori statistici più appropriati per misurare il progresso della società, anche alla luce delle raccomandazioni internazionali.

Innanzitutto, si è convenuto di utilizzare – quali elementi di partenza – i riferimenti già disponibili (in particolare Ocse, Eurostat e Commissione Europea), individuando quali indicatori fossero già pronti all’uso, in quanto rilevanti ed attinenti al benessere, e quali avrebbero necessitato di modifiche mediante disaggregazione o accorpamento delle varie aree e dimensioni trattate.

Nella specificazione dei domini sono stati analizzati i contenuti dei diversi ambiti senza stabilire a priori alcuna classifica e/o graduatoria di rilevanza, così da costruire un numero adeguato ed esaustivo di domini, non troppo eterogenei al proprio interno, in grado di consentire la costruzione di una misura multidimensionale del benessere per il tramite di un cruscotto di indicatori di sintesi (Carra, 2010).

L’intenzione di costruire, quindi, un set di indicatori che si affianchi alla misura del Pil e ne consenta di superare i limiti di indice unico, monodimensionale ed esclusivo ha fatto emergere alcune questioni prioritarie discusse nel corso delle riunioni del Comitato congiunto, in raccordo con la Commissione scientifica insediata presso l’Istat. Tra i principali punti affrontati, si possono ricordare:

- *La confrontabilità internazionale.* Si è discusso se privilegiare la comparabilità tra Paesi o cogliere piuttosto le specificità del contesto italiano. Si è rilevato che la stretta comparazione internazionale, auspicata dal Comitato di indirizzo, era, comunque, già obiettivo dei competenti organismi sovranazionali (Ocse, Eurostat); pur non sembrando opportuno delegare a questi ultimi la garanzia della confrontabilità, è parso al tempo preferibile costruire uno strumento che desse una misura del benessere e del progresso in grado di cogliere le peculiarità del sistema Italia e ne legittimasse, in tal senso, l’uso nelle politiche e nei vari processi decisionali (Bruni, 2013). D’altra parte, se si fosse posto il vincolo stretto della comparabilità, si sarebbe rischiato di rimanere eccessivamente vincolati alle sole informazioni già disponibili anche negli altri Paesi, limitando dunque la portata del lavoro che ci si era prefissati di svolgere. La conseguenza sarebbe stata quella di impedire di ottenere risultati innovativi, ma anche l’impossibilità di analizzare nuovi ambiti potenzialmente rilevanti. Alla fine, si è scelto di riprendere nove domini¹¹ presenti nelle esperienze internazionali consolidate e di integrare i nove domini con tre ulteriori aree tematiche (Paesaggio e patrimonio culturale, Ricerca e Innovazione, Qualità dei servizi), in modo da poter evidenziare alcuni punti di forza e/o di criticità tipici della società italiana.
- *La disaggregazione territoriale.* Si è optato, almeno nella fase iniziale, per una misurazione della dimensione nazionale, unita ad una raccomandazione in favore della disaggregazione a livello regionale. Questa scelta fu dovuta soprattutto al fatto che

11. In particolare, si tratta di Salute; Istruzione e formazione; Lavoro e conciliazione tempi di vita; Benessere economico; Relazioni sociali; Politica e istituzioni; Sicurezza, Benessere soggettivo e ambiente.

per i livelli territoriali inferiori era emersa una frammentazione dell'informazione statistica, tale da non consentire sempre di assicurare risultati significativi, né di identificare i corrispondenti indicatori disaggregati. La produzione di dati statistici è poi negli anni cresciuta, consentendo anche rilevazioni a livello di province, città metropolitane e grandi centri urbani ed in altri casi è stato possibile, tramite le metodologie statistiche, ottenere stime aggiuntive e di complemento attraverso opportune rielaborazioni dei dati disponibili (ad es. aggregazione di dati comunali per produrre stime sulla variabilità tra le città metropolitane e/o tra i grandi centri urbani).

- *La definizione di un indicatore sintetico.* La discussione su questo punto fu molto ampia e prolungata in quanto il tema relativo all'opportunità di arrivare ad un unico indice riassuntivo di tutte le dimensioni del benessere attraverso opportune ponderazioni dei singoli aspetti è particolarmente delicato. Se, infatti, un indice unico è probabilmente efficace dal punto di vista comunicativo, poiché l'indicatore sintetico, così come avviene per il Pil, è facilmente comprensibile e comunicabile, anche dai *mass-media*, per altro verso lo stesso indice unico pone molti problemi metodologici nella costruzione e nell'interpretazione del dato, poiché rischia di non percepire tutte le peculiarità e le sfumature di alcuni aspetti oggetto di misurazione. Per questo motivo, la scelta finale cadde su di una prospettiva di aggregazione degli indicatori almeno a livello di dominio¹².
- *Gli indicatori soggettivi ed oggettivi.* Gli indicatori soggettivi sono deputati a misurare sinteticamente ciò che le persone sentono e valutano, mentre gli altri danno una valutazione non legata ad una visione parziale e personale. Questa tematica richiama in qualche modo anche la distinzione tra indicatori percepiti e effettivi. Naturalmente i due approcci propongono percorsi valutativi diversi. Preso atto della loro differenza, il Comitato ha rilevato che sia gli indicatori soggettivi che quelli oggettivi sono pacificamente accettati nella misurazione del benessere e del progresso. Si è optato, quindi, per inserire nei domini di pertinenza gli indicatori soggettivi tematici e di includere, invece, in un dominio a sé gli indicatori soggettivi di valutazione personale (denominato Benessere soggettivo).
- *La definizione di indicatori di benessere per specifici soggetti.* Come nel caso dell'indicatore unico cui si faceva cenno prima, il livello e l'andamento del benessere "medio" possono nascondere importanti divergenze per specifiche figure richiedendo quindi una necessaria osservazione dell'andamento del benessere e della misurazione in genere che tenga conto dei singoli segmenti sociali quali le donne, gli anziani, i giovani, gli immigrati e così via. Per questo motivo, si è ritenuto necessario individuare specifici *focus* di lettura e/o dimensioni autonome, attraverso l'aggregazione degli indicatori tematici di dominio pertinenti.

12. Ad oggi, però, non vi sono ancora "indicatori di dominio" di sintesi.

- *La sostenibilità.* Tema particolarmente complesso su cui si è molto discusso all'interno del Comitato convenendo alla fine che non si tratta di misurare e verificare la sola sostenibilità ambientale, tema, pure, particolarmente importante, ma anche la sostenibilità economica e quella sociale. Più in generale si è definito "sostenibile" lo sviluppo quando la generazione corrente soddisfa i propri bisogni senza intaccare la possibilità che anche la generazione futura possa fare altrettanto. La misurazione della sostenibilità così intesa può essere realizzata in diversi modi: ad esempio in termini di dotazione di capitale di diversa tipologia (stock di capitale prodotto, di capitale naturale, di capitale sociale e di capitale umano) che ogni generazione riceve per realizzare i propri obiettivi. Più concretamente, il "capitale" che ogni generazione lascia alla successiva determina le condizioni di partenza di quest'ultima e la sostenibilità implica, dunque, il non depauperamento di tale dotazione complessiva. Questo tipo di misurazione del "capitale" è particolarmente complessa e non è esente da elementi di arbitrarietà poiché lo scopo è la ricostituzione di quel capitale partendo da dotazioni di diversi assets, i quali devono essere ricondotti ad un'unità di misura comune, anch'essa piuttosto arbitraria. Un'altra strada per misurare la sostenibilità è quella di individuare indicatori che rivelano le dinamiche/tendenze future del livello di benessere attuale. Per fare ciò si può anche ricorrere a valori soglia (è il tipo di approccio utilizzato, ad esempio, nel Patto di Stabilità europeo) con il vantaggio che questo secondo approccio non necessita del computo, assai complesso ed incerto, delle diverse categorie di capitale.

Dopo aver definito e concordato gli aspetti metodologici appena illustrati, sono stati selezionati dodici "domini"¹³ e 134 indicatori¹⁴.

Per ciascun dominio sono stati definiti i concetti base che ne hanno determinato la scelta, le dimensioni da considerare per la rappresentazione del dominio, alcuni fattori che permettono una migliore comprensione del singolo dominio, nonché gli ambiti di analisi.

Parimenti, la Commissione Scientifica insediata presso l'Istat ha individuato gli indicatori, sia di natura oggettiva che di percezione, ritenuti rilevanti per tutti gli ambiti dei singoli domini¹⁵.

Il lavoro di selezione degli indicatori ha comportato un delicato equilibrio tra l'esigenza di misurare in maniera soddisfacente i 12 domini del benessere, l'esigenza di limitare il

13. Si tratta di *ambiente, salute, benessere economico, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, relazioni sociali, sicurezza, benessere soggettivo, paesaggio e patrimonio culturale, ricerca e innovazione, qualità dei servizi, politica e istituzioni.*

14. Per la consultazione dei singoli indicatori si rinvia al sito internet www.misuredelbenessere.it.

15. Per visionare i documenti relativi ai singoli domini ed indicatori, si rinvia all'indirizzo di seguito riportato www.misuredelbenessere.it/fileadmin/upload/docPdf/Schede_sintetiche.pdf.

numero di indicatori e la disponibilità di dati. L'obiettivo non era, infatti, quello di monitorare in modo esaustivo il tema di ciascun dominio – compito che avrebbe richiesto un set molto ampio di informazioni – ma di valutare gli aspetti che contribuiscono maggiormente a misurare il benessere individuale e sociale¹⁶.

Un altro aspetto cruciale nella scelta degli indicatori è stata la necessità di tenere conto delle diversità e specificità territoriali e a questo scopo è stato adottato come livello territoriale di base il livello regionale. Nella scelta del livello territoriale è stato rilevante il fatto che aumentando il livello di dettaglio territoriale si riduce di molto la disponibilità di indicatori: mentre la maggior parte delle informazioni sono disaggregabili per regione, la disponibilità di indicatori provinciali risulta limitata¹⁷. Alcuni indicatori particolarmente rilevanti (ad esempio l'indicatore sulla ricchezza media pro capite) sono stati adottati anche se non disponibili a livello regionale, sottolineando all'epoca l'esigenza di colmare il vuoto informativo, oggi in buona parte colmato. Nel processo di selezione degli indicatori si è inoltre riconosciuto il ruolo fondamentale delle misure soggettive nel fornire informazioni complementari di assoluta rilevanza e sono state perciò integrate misure soggettive ed oggettive per la misura della maggior parte delle dimensioni (Comitato Cnel – Istat sugli indicatori di progresso e benessere, 2012).

Domini ed indicatori sono oggi monitorati ed aggiornati periodicamente e vengono annualmente sintetizzati ed armonizzati, a partire dal 2013, nel Rapporto Bes (Istat & Cnel, 2013)¹⁸.

-
16. Più semplicemente, non sono stati individuati “tutti” gli indicatori disponibili ed attinenti ad un determinato “dominio”, ma sono stati selezionati solo quelli chiaramente ed evidentemente correlati con il concetto di benessere che si voleva misurare. Analizzando, per esempio, gli indicatori del dominio della “salute” si vedrà che quelli selezionati descrivono gli elementi essenziali del profilo di salute della popolazione, ripercorrendone le principali dimensioni: la salute oggettiva, quella funzionale e quella soggettiva e alle quali sono stati affiancati altri indicatori in grado di descrivere potenziali fattori di rischio per la salute. Gli indicatori che consentono dunque di “misurare” l'ambito salute sono indicatori globali di *outcome* in grado di dare informazioni sul complesso del fenomeno; indicatori specifici per fasi del ciclo di vita che arricchiscono l'informazione globale con degli approfondimenti legati a rischi che caratterizzano fasi specifiche del ciclo della vita e indicatori relativi a fattori di rischio o di protezione della salute derivanti dagli stili di vita utili ai fini della valutazione della sostenibilità degli attuali livelli di salute della popolazione e del loro auspicabile miglioramento.
 17. Nel tempo, però, la disponibilità di dati anche su base provinciale e comunale è nettamente aumentata, così come è aumentata la frequenza di rilevazione di una serie di indicatori.
 18. Al primo Rapporto sul benessere equo e sostenibile, pubblicato l'11 marzo 2013, hanno fatto seguito altre quattro edizioni del medesimo rapporto, pubblicate dall'Istat rispettivamente il 26 giugno 2014, il 2 dicembre 2015, il 14 dicembre 2016 e il 15 dicembre 2017.

Dopo il processo di selezione ed individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile, molte altre iniziative di misurazione, non più solo quantitativa, sono state realizzate¹⁹.

Contestualmente, il tema della misurazione del benessere sociale è stato recepito dalla politica, sia nazionale che internazionale, introducendo, come si dirà meglio di seguito, sistemi di valutazione delle policy basati su indicatori condivisi e oggettivamente riconosciuti.

La sintesi di questa “presa di coscienza” è ben espressa nella primissima parte della relazione illustrativa della legge proposta dall’On. Giulio Marcon (Sel) nel febbraio 2015: *“Obiettivo della presente proposta di legge²⁰ è di introdurre gli indicatori di benessere, di sostenibilità ambientale, di qualità sociale e di parità tra i sessi quali strumenti previsti dalla normativa nazionale nell’elaborazione, nell’adozione e nella valutazione delle politiche pubbliche, affinché esse possano essere efficaci nel migliorare le condizioni di benessere per il paese nel suo complesso”*.

Un primo passo importante, che ha poi portato, con l’entrata in vigore, nel settembre 2016, della riforma della legge di contabilità n.196 del 2009, operata dalla legge n.163/2016, alla introduzione nell’ordinamento nazionale, per la prima volta, degli indicatori di benessere, ormai inclusi tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale.

La citata legge n. 163/2016, all’art. 14, prevedeva infatti che un Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, costituito presso l’Istat, selezionasse gli indicatori utili alla valutazione del benessere sulla base dell’esperienza maturata a livello nazionale e internazionale.

La selezione sopra richiamata è avvenuta sulla base di alcuni criteri fissati dal Comitato stesso e che rileva richiamare:

- sensibilità alle politiche pubbliche (*considerata la finalità prefissata di valutazione delle politiche pubbliche, sono stati privilegiati indicatori più sensibili agli interventi normativi nell’arco del triennio*);
- parsimonia (*si è cercato di evitare un insieme troppo numeroso di indicatori che avrebbe disperso l’attenzione su troppe misure*);

19. Le informazioni sulle iniziative e i rapporti di ricerca sono tutte reperibili sul sito www.misuredelbenessere.it, curato da Istat e Cnel.

20. Proposta di legge n. 2897, “*Disposizioni per l’utilizzazione degli indicatori di benessere nelle politiche pubbliche*”, primo firmatario On. Giulio Marcon (Sel), presentata il 19 febbraio 2015, poi confluita nella proposta di legge n. 3828, “*Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell’articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*”, primo firmatario On. Francesco Boccia (Pd), presentata il 12 maggio 2016, approvata in assemblea il 22 giugno 2016.

- fattibilità (*si è tenuto conto della disponibilità di dati aggiornati ed elaborabili con gli strumenti analitici del MEF*);
- tempestività, estensione e frequenza delle serie temporali (*fondamentale è disporre di serie temporali aggiornate, lunghe e con frequenza elevata*).

Alla fine sono stati “individuati”, secondo i suddetti criteri, 12 indicatori, tra i 134 del Bes.

In particolare, tre indicatori riguardano dimensioni “monetarie”. Il primo è il Reddito medio aggiustato pro-capite che risponde alla necessità di selezionare una misura del benessere economico che tenga conto del reddito (monetario e in natura) effettivamente percepito dalle famiglie. Il secondo indicatore (Indice di disuguaglianza del reddito disponibile) introduce la dimensione distributiva delle risorse monetarie, per tenere conto del fatto che le variazioni del reddito medio possono ripartirsi inegualmente tra le persone e i gruppi sociali. Il terzo indicatore (Incidenza della povertà assoluta) affianca alle prime due misure basate sui redditi, una misura basata sui consumi, particolarmente importante per le politiche contro l’esclusione sociale.

I successivi indicatori allargano il campo all’analisi di dimensioni non monetarie del benessere.

Per la salute sono stati scelti due indicatori: la “speranza di vita in buona salute alla nascita” e l’eccesso di peso”.

Per l’istruzione, tra le numerose misure possibili, è stata selezionata “l’uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione”.

Per la dimensione lavoro, gli indicatori scelti sono il tasso di mancata partecipazione al lavoro e il rapporto tra i tassi di occupazione delle donne con figli e senza figli.

Per la sicurezza personale, si è definito un indicatore di criminalità predatoria, partendo da tre indicatori elementari presenti nel citato rapporto Bes, ottenuto come somma delle vittime di furti in abitazione, rapine e borseggi espresso in rapporto alla popolazione.

Per la dimensione “rapporto tra cittadino e amministrazione pubblica”, la scelta si è fermata sull’indice di efficienza della giustizia civile.

Per la sostenibilità ambientale del benessere, le variabili scelte per valutare la capacità del sistema di preservare le possibilità per le generazioni future ed evidenziare l’esistenza di abusi nell’utilizzo del capitale naturale riguardano le “emissioni di CO² e di altri gas clima alteranti” e un indicatore di “abusivismo edilizio” in via temporanea, in attesa di poter adottare l’indicatore “consumo di suolo”, quando i dati avranno una qualità adeguata.

La medesima legge di riforma ha, inoltre, introdotto all'articolo 10 della legge di contabilità (relativo al Documento di economia e finanza), i due nuovi commi 10-bis e 10-ter, che prevedono, rispettivamente, la redazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati forniti dall'Istat, di due documenti:

- un apposito allegato al DEF²¹ che riporti l'andamento, nell'ultimo triennio, dei suddetti indicatori, nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento;
- una relazione, da presentare alle Camere per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari, entro il 15 febbraio di ciascun anno, sull'evoluzione dell'andamento degli indicatori del Bes, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso²².

L'importanza dell'utilizzo degli indicatori del Bes risiede nella possibilità, tramite tali strumenti, di realizzare un'efficace programmazione economica e un buon uso della spesa pubblica, superando un approccio solo quantitativo, e dunque parziale, dello sviluppo del paese.

Tale nuova impostazione è in totale controtendenza infatti rispetto alla prassi adottata in Italia sino ad ora per la programmazione economica. Da sempre si è privilegiato l'uso di indicatori in grado di fornire una rappresentazione del paese essenzialmente economica, trascurando tutti quei rilevatori e tutte quelle misure che riguardano anche aspetti di natura sociale e ambientale più legati alla qualità della vita, al contesto socio-economico di riferimento e alle opportunità offerte all'individuo.

È invece fondamentale che i documenti di programmazione economica e di bilancio, così come riformati dalla recente legge n. 196 del 2009 (la Relazione sull'economia e la finanza pubblica, la Decisione di finanza pubblica, la legge di stabilità eccetera), si basino, da oggi in poi, sulla considerazione di un più completo apparato di informazioni e indicatori, rappresentativi di tutti gli aspetti del benessere, per la formulazione delle politiche, per indirizzare gli interventi economico-finanziari e per determinare obiettivi di breve, medio e lungo termine.

Tale necessità trova peraltro riscontro nell'agenda globale per lo sviluppo sostenibile, approvata dalle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 insieme ai relativi 17 Obiettivi di

21. In occasione della redazione del Documento di economia e finanza 2017 è stato per la prima volta inserito tale allegato, (DOC. LVII - Allegato VI) che riporta un primo esercizio sperimentale su un sottoinsieme di indicatori di Bes.

22. Camera dei Deputati – Servizio studi, “*Schema di decreto ministeriale recante individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile*”, Dossier n° 428, schede di lettura, 11 luglio 2017.

sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals* – SDGs nell’acronimo inglese), articolati in 169 target²³ (ASVIS, 2016 – 2017) da raggiungere entro il 2030, in quanto sarà rispetto a tali parametri che ciascun paese (Italia inclusa) verrà valutato periodicamente in sede Onu e dalle opinioni pubbliche nazionali e internazionali (Giovannini, 2018).

Dunque è ormai in atto una lenta, ma progressiva rivoluzione circa la misurazione e la valutazione delle politiche e dei rispettivi effetti e conseguenze, sia a livello nazionale che internazionale locale.

3. Un esempio applicativo

Come già specificato, il punto 5.4. della nuova Guida Air prevede che per *ogni opzione ritenuta attuabile, occorre analizzare i principali impatti di natura sociale, ambientale ed economica*. Rispetto al regolamento precedente, dunque, le amministrazioni sono invitate a stimare gli effetti per ciascuna delle opzioni ritenute attuabili, e non solamente per quella selezionata alla fine dell’Air; inoltre, si danno alcune indicazioni riguardo l’opportunità di stimare alcuni impatti di tipo “generico” ritenuti particolarmente rilevanti, quali, appunto, quelli di natura sociale, economica e ambientale. A questi va poi ad aggiungersi la richiesta di effettuare la stima di altri impatti più specifici, allo scopo di individuare le ricadute su soggetti ritenuti particolarmente deboli (come nel caso degli effetti sulle Pmi), e di limitare effetti negativi su processi ritenuti particolarmente importanti per l’economia nazionale, quali la semplificazione amministrativa e la liberalizzazione dei mercati (come nel caso della stima degli oneri amministrativi, degli effetti sulla concorrenza e del rispetto dei livelli minimi di regolazione europea).

È da ritenere che le indicazioni contenute nella Guida Air riguardo alle stime sugli impatti richiesti alle amministrazioni nella realizzazione delle Air non siano da considerare tassative, quanto piuttosto uno standard minimo di analisi, cui si possono poi aggiungere stime più specifiche relative ad effetti più puntuali che si suppone possano essere prodotti in determinati settori o comparti, o su determinati gruppi di persone o di imprese, al momento dell’entrata in vigore di una certa regolazione.

Limitando la nostra analisi alla stima degli impatti ambientali, sociali ed economici, è possibile individuare tra i 134 indicatori del Bes già attualmente disponibili, alcuni che potrebbero essere utilizzati nelle stime realizzate dalle amministrazioni per misurare gli effetti delle nuove regolazioni.

A tal proposito, risulta utile il contenuto della Scheda 3 della Guida Air, che individua alcune grandezze che declinano in modo più particolareggiato il significato di impatto

23. Per una più ampia ed approfondita trattazione del tema si rinvia al sito internet asvis.it.

ambientale, sociale ed economico. In particolare, per valutare l'impatto economico la Guida Air suggerisce di prendere a riferimento:

- i costi (o risparmi) di conformità sostanziale (ad esempio, costi per acquisti di macchinari, attrezzature, dispositivi);
- i costi fiscali (imposte, tasse, ecc.);
- i tempi di attesa per concludere le procedure;
- gli effetti sull'accesso e la diffusione delle innovazioni;
- le spese (o risparmi) per la PA.

Per ciò che concerne, invece, gli impatti sociali, si suggerisce di prendere in considerazione:

- gli effetti sull'occupazione e la disoccupazione;
- gli effetti sulla salute, anche in termini di rischi di mortalità/morbilità;
- gli impatti sul sistema giudiziario;
- gli effetti sulla distribuzione della ricchezza e l'inclusione sociale;
- gli effetti sulla diffusione della conoscenza.

Infine, per ciò che riguarda l'impatto ambientale, si citano:

- gli effetti sulla produzione di sostanze inquinanti;
- gli effetti sulla concentrazione di sostanze inquinanti;
- gli effetti sulla produzione, il commercio e il consumo di acqua, suolo ed energia;
- gli effetti sulla biodiversità.

Per alcune di queste grandezze esistono già alcuni indicatori del Bes che possono essere utilizzati come indici all'interno dell'Air. Per esempio, nel caso degli "effetti sull'accesso e la diffusione delle innovazioni" potrebbero essere utilizzati alcuni indicatori Bes apparte-

menti al dominio Bes “Ricerca e innovazione”, quali la “percentuale di spesa in ricerca e sviluppo in rapporto al Pil”, il “numero totale di domande di brevetto presentate all’EPO per milione di abitanti” o “Percentuale di imprese che hanno introdotto innovazioni tecnologiche (di prodotto e processo), organizzative e di marketing nel triennio di riferimento sul totale delle imprese con almeno 10 addetti”.

Allo stesso modo, per valutare “gli effetti sulla concentrazione di sostanze inquinanti” si potrebbero utilizzare alcuni indicatori Bes appartenenti al dominio Bes “ambiente” quali la “quota percentuale dei carichi inquinanti confluiti in impianti secondari o avanzati, in abitanti equivalenti, rispetto ai carichi complessivi urbani (Aetu) generati” oppure la “percentuale di coste balneabili sul totale delle coste”.

Nella Tav. 1 del presente lavoro (vedi *infra*) si forniscono altri esempi di indicatori del Bes esistenti che potrebbero essere utilizzati in una relazione Air, secondo lo schema contenuto nella scheda 3 della Guida Air. In particolare, la Tavola riporta, in ordine da sinistra verso destra delle varie colonne, il tipo di impatto monitorato in base alla classificazione della Guida Air (impatto sociale, ambientale o economico, con le rispettive sotto-declinazioni), che per comodità chiameremo qui “impatto A”; il dominio Bes in cui si trova uno o più indicatori utili a valutare l’impatto A; il nome dell’indicatore Bes che può essere utilizzato per monitorare l’impatto A; una sua descrizione; la fonte dei dati utilizzati per creare l’indicatore; la sua periodicità; la possibilità di avere il dato relativo al livello regionale.

I vantaggi di poter utilizzare gli indicatori del Bes nella relazioni Air sono diversi.

In primo luogo, gli indicatori del Bes potrebbero sopperire ad una carenza del processo che porta alla formazione di una relazione Air vale a dire, come già rilevato, la mancanza di indicatori che possono aiutare le amministrazioni a focalizzare l’attenzione su alcuni effetti particolarmente rilevanti e sui dati che servono per quantificarne gli impatti. La possibilità di utilizzare più di un indicatore del Bes all’interno della stessa Air – ciò che permette, come già detto, di realizzare un’analisi multi-criteriale dell’impatto complessivo di una certa normativa – non impedisce, tra l’altro, di ricondurre i diversi indicatori ad un’unica unità di misura laddove si riuscisse ad attribuire un valore economico alle variazioni di ciascun indice²⁴.

In secondo luogo, la standardizzazione degli indicatori potrebbe permettere di uniformare le relazioni Air e, eventualmente, di cumulare gli impatti di diversi atti regolatori che producono effetti sugli stessi settori industriali o gruppi di destinatari.

24. A mero titolo di esempio, si potrebbe calcolare quanto costa, in euro, il peggioramento di un punto percentuale dell’indicatore “percentuale di coste balneabili sul totale delle coste”.

In terzo luogo, il fatto che l'Istat pubblichi annualmente i dati relativi a 134 indicatori permette di avere un quadro sempre aggiornato su alcuni fenomeni che possono essere influenzati dalle nuove regolazioni che si intende introdurre: in altre parole, utilizzando gli indicatori del Bes le amministrazioni possono più facilmente reperire informazioni sullo *status quo* al momento dell'introduzione delle nuove norme. Una corretta e approfondita conoscenza dello scenario di partenza è, infatti, un presupposto per una buona Air, come sottolineato anche dal Consiglio di Stato, il quale, in un parere reso sullo schema di decreto legislativo di riforma della SCIA, precisa che *per evitare che la qualità sostanziale resti solo "sulla carta" è fondamentale misurare la "onerosità" della situazione esistente e prevedere la sua riduzione ad opera dell'intervento normativo proposto. Occorre adottare, in altri termini, quello che le best practices internazionali definiscono un approccio "quantitativo", sostenuto da dati concreti e rilevabili, che va preferito a quello "qualitativo", espresso da intenti e propositi ma non suffragato da dati analitici e numerici*²⁵.

In quarto luogo – e a corollario del punto precedente – la periodica pubblicazione del Rapporto sul Bes da parte dell'Istat permette anche di valutare gli effetti nel tempo prodotti dalle regolazioni, agevolando, di fatto, le successive Vir da compiere su tali regolazioni. I dati relativi all'evoluzione delle grandezze monitorate sarebbero particolarmente affidabili in quanto forniti da un valutatore esterno e specializzato, quale, appunto, l'Istat. Come precisato anche dall'Ocse, infatti, *External and regular evaluation, based on a clear set of performance indicators, would help obtain feedback on the effectiveness of the regulation* (Ocse, 2013b).

In quinto luogo, l'uso degli indicatori del Bes permetterebbe di compiere valutazioni piuttosto specifiche, alla luce del fatto che quasi tutti vengono rilevati anche a livello regionale e molti di essi anche a livello locale.

Va da sé che il ricorso a tali indicatori, che, non essendo stati concepiti per essere utilizzati nelle Air, sono pur sempre uno strumento "adattato", andrebbe affinato nel tempo. Da un lato, infatti, potrebbe essere opportuno organizzare dei corsi di formazione per i dipendenti dei dipartimenti e degli uffici che si occupano di Air, allo scopo di istruire il personale all'uso di questi indicatori; dall'altro, agli indicatori Bes attualmente già disponibili, dovrebbero essere affiancati dei nuovi indicatori che rispondano in modo più puntuale alle esigenze dell'Air, magari su suggerimento degli stessi uffici dei ministeri che se ne occupano. In questo modo, costi e benefici oggi non ancora quantificati dagli indicatori, potranno essere in futuro presi in considerazione con maggior dettaglio e precisione; nel frattempo, laddove manchino specifici indicatori, sarà comunque possibile fare ricorso a tecniche quantitative alternative già disponibili, come, ad esempio, la *breakeven analysis* (Sunstein, 2013), o limitarsi a compiere valutazioni qualitative.

25. Consiglio di Stato, Parere n. 1784 del 4 agosto 2016.

Inoltre, l'Istat potrebbe svolgere un ruolo di consulente nei confronti delle amministrazioni per elaborare stime pro-futuro di tali indicatori, andando incontro ad un auspicio del Dagl, il quale, nell'ultima relazione annuale, a proposito dell'insufficiente ricorso alla quantificazione degli impatti nelle relazioni Air, affermava che *anche la formazione individuale sembra sortire limitati effetti a fronte delle carenze in termini di capacity building. Infatti, il processo normativo tende a coinvolgere in misura limitata le risorse e le competenze che pure sono presenti nell'amministrazione, per restare prevalentemente appannaggio degli uffici legislativi. Rari sono i casi di collaborazione sul piano dell'analisi tra amministrazioni e/o con altri organismi dello stato (es. Istat, autorità indipendenti, ecc.)* (Dagl, 2017).

Riflessioni conclusive

Gli strumenti di better regulation, promossi da organismi internazionali, quali l'Ocse, da oltre venti anni, faticano a trovare un corretto e proficuo utilizzo nel contesto nazionale. La diffusione di una corretta applicazione dell'Air da parte delle amministrazioni italiane è ancora, come visto, piuttosto limitata: ciò è imputabile, prevalentemente, ad elementi culturali, che storicamente hanno considerato superflui, se non dannosi, i tentativi di valutare e quantificare gli effetti sui cittadini e sulle imprese degli interventi del legislatore e delle amministrazioni, al contrario di quanto accadeva in altri Paesi. Questo scarso orientamento ai risultati ha ovviamente avuto, come conseguenza, quella di influire sulle capacità richieste alla classe dirigente politica, la quale, come visto, manca di professionalità specializzate nell'analisi e nella valutazione delle policy.

Negli ultimi anni, tuttavia, i sempre più stringenti vincoli di bilancio che limitano le risorse economiche a disposizioni delle amministrazioni e una sempre più diffusa cultura della trasparenza hanno fatto emergere l'esigenza di elevare la qualità degli interventi normativi attraverso una esplicitazione dei criteri e delle considerazioni che hanno portato il regolatore a prendere determinate decisioni.

La disponibilità di indicatori adeguati alla stima ex ante ed ex post degli effetti delle regolazioni è uno degli elementi che può aiutare a diffondere pratiche di better regulation all'interno delle amministrazioni e a colmare il ritardo culturale che il nostro paese ha accumulato nell'ambito dell'Air e della Vir. A tal proposito, l'introduzione degli indicatori del Bes, attraverso, ad esempio, una modifica del recente Regolamento sull'Air e sulla Vir, che ne preveda l'uso obbligatorio (almeno laddove esistano indicatori appropriati al tipo di impatto che si vuole valutare), potrebbe rappresentare un passo avanti verso una progressiva diffusione delle tecniche di quantificazione degli effetti delle nuove regolazioni.

La diffusione dei principi di better regulation, ed il relativo impatto positivo per tutti i cittadini, infatti, passano anche dalla diffusione e dallo sviluppo di strumenti efficaci ed

efficienti. Come è stato sottolineato, *una rinnovata attenzione alle qualità della regolamentazione e all'uso dei suoi strumenti, un rilancio del tema che parta dal nuovo regolamento ma che prosegua nel tempo, con un'effettiva attuazione pratica e un cambiamento culturale (agevolati anche privilegiando la "qualità", anche selettiva, delle analisi rispetto alla loro mera "quantità"), potrebbero comportare benefici sorprendenti per il nostro sistema normativo e, soprattutto, per i suoi destinatari e per l'intero sistema-paese*²⁶.

26. Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Parere n. 1458/2017.

Riferimenti Bibliografici

- Amendola N. e Vecchi G. (2015), *A History of Living Standards in Italy. 1861-2011*, Oxford, Oxford University Press.
- Armiento M. (2015), *Ascesa e declino del benessere sostenibile in Italia, 1960-2013*, La Rivista delle Politiche sociali, n.4|2015, 205-225.
- Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (2016 - 2017), *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto Asvis*, consultabile in www.asvis.it.
- Avvenire (2015), *Inchiesta sul Bes*, in www.avvenire.it, serie di articoli settimanali compresi tra il 28 gennaio e il 3 dicembre 2015.
- Baffigi A. (2015), *Il Pil per la storia d'Italia. Istruzioni per l'uso*, Padova, Marsilio.
- Bartolini S. (2010), *Manifesto per la felicità. Come passare dalla società del ben-avere a quella del ben-essere*, Roma, Donzelli Editore.
- Bassanini F., Paparo S. e Tiberi G. (2005), *Qualità della regolazione una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, Astrid Rassegna, n.11, 2005, 1-100.
- Beinat E. e Nijkamp, P. (1998), *Multicriteria evaluation in land-use management: methodologies and case studies*, Dordrecht, Kluwer.
- Bellucci P. (2017), *Il benessere equo sostenibile: tra misurazione nazionale e valutazione locale*, E-book, Youcanprint Self-Publishing.
- Bianco M., Giacomelli S. e Rodano G. (2012), *Concorrenza e regolamentazione in Italia*, Questioni di Economia e Finanza, Vol.123, Banca d'Italia, Roma.
- Bruni S. (2013), *Il rapporto Cnel – Istat sul benessere equo e sostenibile (Bes) 2013*, in *Aspetti e misure territoriali del benessere*, Napoli, Giannini editore.
- Bruni S., Gualaccini G. P. (2013), *Dal Pil al Bes: il significato e la misurazione del benessere equo e sostenibile*, Statistica & Società, Anno 1, N. 3, Statistiche ufficiali.
- Bugamelli M. e Lotti F. (2018), *Productivity growth in Italy; a tale of a slow-motion change*, Occasional paper, gennaio 2018, Vol.422, Banca d'Italia, Roma.
- Carra A.E. (2010), *Pil e... oltre. Altri indicatori per un'altra economia*, Roma, Ediesse.
- Cassese S. (2013), *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo del governare*, lezione in occasione della presentazione del Rapporto 2012-2013 di Italiadecide, Camera dei Deputati, 11 febbraio 2013.
- Cavaliere E. e Chiti E. (Ed) (2018), *L'analisi d'impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Anno 2016, Roma, Osservatorio Air.
- Cavallo L. (2001), *L'impatto economico della regolamentazione*, consultabile in <http://sna.gov.it/www.sspa.it/wp-content/uploads/2010/04/impattoeconomico.pdf>.
- Cavallo L. (2003), *L'impatto economico della regolamentazione e l'analisi economica dell'impatto della regolamentazione*, in Greco, N. (a cura di), *Introduzione alla "Analisi d'impatto della regolamentazione"*, Roma, Scuola superiore della pubblica amministrazione, Collana Studi e Ricerche.

- Ciani Scarnicci M. (2012), *Il Pil: un problema di valutazione. Dai primi tentativi di calcolo ai giorni nostri*, Milano, Franco Angeli.
- Comitato Cnel – Istat sugli indicatori di progresso e benessere (2012a), *Relazione sui lavori svolti dal Comitato di indirizzo (aprile 2011 – ottobre 2011)*, maggio 2012, Roma.
- Comitato Cnel – Istat sugli indicatori di progresso e benessere (2012b), *12 domini del Bes, selezione degli indicatori*, 14 giugno 2012, Roma.
- Commissione Europea (2010), *Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, consultabile in www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0175+0+-DOC+XML+V0//IT.
- Commissione Europea (2016), *L'azione europea a favore della sostenibilità*, consultabile in www.eurlex.europa.eu.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2012), *La misurazione del Benessere Equo e Sostenibile (Bes)*, consultabile in www.cnel.it.
- D'Ovidio F. (2008), *Il Movimento degli indicatori sociali: declino o rilancio?*, consultabile in www.territorisociologici.info.
- Dagl (2017), *Relazione sullo stato di attuazione dell'Analisi d'impatto della regolamentazione (anno 2016)*, Senato della Repubblica, Roma.
- Daly H. e Cobb J. (1989), *For the Common Good. Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*, Boston, Beacon Press.
- De Benedetto M. (2005), *L'organizzazione della funzione di regolazione*, Studi parlamentari e di politica costituzionale, Vol. 38, n. 149-150|2005, 73-96.
- Deodato C. (2014), *L'analisi d'impatto della regolazione: adempimento burocratico o strumento di buona politica?*, consultabile in www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2014/01/C.-Deodato-Air.pdf.
- Dickmann R. (2005), *La legge di semplificazione e di riassetto normativo per il 2005: alcune questioni sugli interventi di semplificazione della legislazione di cui all'art. 14*, Il Foro amministrativo - CdS, Vol.4, n.9|2005, 2774-2783.
- Eurostat, (2015), *Quality of life. Facts and views*, consultabile in www.ec.europa.eu.
- Fatta C. (2011), *L'analisi d'impatto della regolazione (Air) nella XVI legislatura: evoluzione normativa, problemi e prospettive*, La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento - Quaderni della Rassegna parlamentare, 51-68.
- Fioramonti L. (2017), *Presi per il Pil*, Roma, L'asino d'oro.
- Forum MyBes (2016), *Sviluppo equo e sostenibile ed informazione statistica*, consultabile in www.mybes.it.
- Franzini M. (2009), *Il Pil, il benessere e le politiche: il rapporto della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi*, consultabile in www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=826.
- Giovannini E. (2018), *L'Utopia sostenibile*, Milano, Editori Laterza.
- Ielo D. (2005), *L'analisi d'impatto della regolazione*, Amministrare, n.2|2005, 289-321.
- Istat & Cnel, (2013 - 2017), *Bes. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Istat, Roma.
- Ministero dell'Ambiente (2016 - 2017), *La Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile*, consultabile in www.minambiente.it.
- Kuznets S., (1973), *Modern Economic Growth: Findings and Reflections*, American Economic Review, Vol.6, n.3|1973, 247-258.
- Olini G. (2016), *Piccola guida al benessere equo e sostenibile: il Bes e le iniziative di misurazione a livello territoriale*, consultabile in www.losviluppolocalechevorrei.it/piccola-guida-al-bes.html.

- Natalini A. e Sarpi F. (2009), *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, Giornale di diritto amministrativo, n.3|2009, 229-239.
- Natalini A., Sarpi F. & Vesperini G. (2012), *L'analisi d'impatto della regolazione. Il caso delle autorità indipendenti*, Roma, Carocci editore.
- Ocse (1995), *Recommendation on improving the quality of government regulation*, C(95)21/FINAL, Parigi, OECD.
- Ocse (1997), *Ocse Policy Recommendations on Regulatory Reform*, Parigi, OECD.
- Ocse (2011), *Regulatory Policy and Governance. Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, Parigi, OECD.
- Ocse (2013a), *Better Regulation in Europe: Italy 2012*, Revised edition, June 2013, Parigi, OECD.
- Ocse (2013b), *How's Life? Measuring Well-being*, Oecd Publishing, consultabile in www.oecd.org e www.betterlifeindex.org.
- Riccardini F. (2016), *Sviluppo e benessere sostenibili. Una lettura per l'Italia*, Roma, UniversItalia.
- Santoni V. e Bruni S. (2017), *La condizione socio-economica dell'Italia letta con le lenti del Bes*, consultabile in www.secondowelfare.it.
- Sbilanciamoci (2003-2010), *Rapporti Quars*, consultabile in www.sbilanciamoci.info.
- Sbilanciamoci (2016), *La nuova stagione degli indicatori di benessere*, consultabile in www.sbilanciamoci.info.
- Speroni D. (2015), *I numeri della felicità*, Roma, Castelvecchi.
- Stiglitz J.E., Sen A. e Fitoussi J.P. (2010), *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il Pil non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Milano, Etas.
- Sunstein C.R. (2013), *The Real World of Cost-Benefit Analysis: Thirty-Six Questions (and Almost as Many Answers)*, Columbia Law Review, Vol.114, n. 1|2011, 167-212.
- Vecchi G. (2011), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Bologna, Il Mulino.
- World Economic Forum (2017), *The Inclusive Growth and Development Report*, consultabile in www.weforum.org.

Tav. 1 Esempi relativi ad una possibile applicazione concreta degli indicatori del Bes per la misurazione dell'analisi dell'impatto della regolazione. [La tabella continua nelle pagine seguenti].

Indicatore Air	Dominio Bes	Indicatore Bes	Definizione indicatore Bes	Fonte del dato	Periodicità	Livello regionale	
Effetti sull'accesso e la diffusione delle innovazioni	Ricerca e Innovazione	Intensità di ricerca:	Percentuale di spesa in ricerca e sviluppo in rapporto al Pil.	Istat, Indagine sulla R&S nelle imprese; Indagine sulla R&S nelle organizzazioni non profit; Indagine sulla R&S negli enti pubblici	Annuale	SI	
		Propensione alla brevettazione	Numero totale di domande di brevetto presentate all'Ufficio Europeo dei Brevetti (Epo) per milione di abitanti.	Istat, Eurostat.	Annuale	SI	
		Lavoratori della conoscenza	Percentuale di occupati con istruzione universitaria (Isced 5, 6, 7, e 8) in professioni scientifico-tecnologiche (Isco 2-3) sul totale degli occupati.	Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro.	Annuale	SI	
		Innovazione del sistema produttivo	Percentuale di imprese che hanno introdotto innovazioni tecnologiche (di prodotto e processo), organizzative e di marketing nel triennio di riferimento sul totale delle imprese con almeno 10 addetti.	Istat, Cis (Community Innovation Survey).	Biennale	SI	
		Intensità d'uso di Internet	Percentuale di persone di 16-74 anni che hanno usato Internet almeno una volta a settimana nei 3 mesi precedenti l'intervista sul totale delle persone di 16-74 anni.	Community survey on ICT usage in households and by individuals.	Annuale	SI	
Effetti sull'occupazione e sulla disoccupazione	Istruzione e formazione	Giovani che non lavorano e non studiano (Neet)	Percentuale di persone di 15-29 anni né occupate né inserite in un percorso di istruzione o formazione sul totale delle persone di 15-29 anni.	Rilevazione sulle Forze di lavoro.	Annuale	SI	
		Lavoro e conciliazione dei tempi di vita	Tasso di occupazione 20-64 anni	Percentuale di occupati di 20-64 anni sulla popolazione di 20-64 anni.	Rilevazione sulle Forze di lavoro.	Annuale	SI
			Tasso di mancata partecipazione al lavoro	Percentuali di disoccupati di 15-74 anni + forze di lavoro potenziali di 15-74 anni che non cercano lavoro nelle 4 settimane ma disponibili a lavorare sul totale delle forze di lavoro 15-74 anni + forze di lavoro potenziali 15-74 anni che non cercano lavoro nelle 4 settimane ma disponibili a lavorare.	Rilevazione sulle Forze di lavoro.	Annuale	SI
			Percentuale di trasformazioni nel corso di un anno da lavori instabili a lavori stabili¹	Percentuale di occupati in lavori instabili al tempo t0 (dipendenti con lavoro a termine + collaboratori) che a un anno di distanza svolgono un lavoro stabile (dipendenti a tempo indeterminato) sul totale degli occupati in lavori instabili al tempo t0.	Rilevazione sulle Forze di lavoro	Annuale	SI

Indicatore Air	Dominio Bes	Indicatore Bes	Definizione indicatore Bes	Fonte del dato	Periodicità	Livello regionale
		Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli²	Tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con almeno un figlio in età 0-5 anni sul tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni senza figli per 100.	Rilevazione sulle Forze di lavoro	Annuale	SI
		Soddisfazione per il lavoro svolto	Media della soddisfazione per i seguenti aspetti del lavoro svolto (scala da 0 a 10): guadagno, numero di ore lavorate, tipo di orario, relazioni di lavoro, stabilità del posto, distanza casa-lavoro, interesse per il lavoro.	Rilevazione sulle Forze di lavoro	Annuale	SI
		Percezione di insicurezza dell'occupazione³	Percentuale di occupati che nei successivi 6 mesi ritengono sia probabile perdere il lavoro attuale e sia poco o per nulla probabile trovarne un altro simile sul totale degli occupati.	Rilevazione sulle Forze di lavoro	Annuale	SI
		Quota di part time involontario	Percentuale di occupati che dichiarano di svolgere un lavoro a tempo parziale perché non ne hanno trovato uno a tempo pieno sul totale degli occupati.	Rilevazione sulle Forze di lavoro	Annuale	SI
Effetti sulla concentrazione di sostanze inquinanti	Ambiente	Trattamento delle acque reflue	Quota percentuale dei carichi inquinanti confluiti in impianti secondari o avanzati, in abitanti equivalenti, rispetto ai carichi complessivi urbani (Aetu) generati.	Censimento delle acque per uso civile	Triennale	SI
		Qualità delle acque costiere marine	Percentuale di coste balneabili sul totale delle coste.	Elaborazione su dati Ministero della salute	Annuale	SI
		Qualità dell'aria urbana	Numero di superamenti del valore limite giornaliero previsto per il PM10 (50 µg/m ³). Valore limite 35 giorni/anno.	Dati ambientali nelle città	Annuale	NO
		Flussi di materia	Quantità di materiali trasformati in emissioni, rifiuti o nuovi stock limitati al consumo materiale interno in milioni di tonnellate.	Conti dei flussi di materia	Annuale	NO
		Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti	CO2 equivalente per abitante in tonnellate.	Conti di tipo Namea	Annuale	NO

Note Tav. 1:

1. Questo indicatore è in grado di misurare l'andamento, in termini di stabilità contrattuale, del mercato del lavoro. Consente quindi di capire le evoluzioni del mercato del lavoro, non solo dal punto di vista numerico, ma anche qualitativo, indicando che tipo di occupazione si sta creando o perdendo.
2. Con questo indicatore si è in grado di comprendere quali effetti ha la prole sull'occupazione femminile. Dunque in questo modo si è in condizione di comprendere se le politiche del lavoro (e quelle sociali) messe in atto sono efficaci anche nella declinazione di genere.
3. In questo caso si è in grado di misurare anche la "percezione" del proprio lavoro e dunque un aspetto soggettivo del mercato del lavoro.