

**Appunti per una ricerca mirata alla costruzione  
di un "paniere"  
di indicatori di conseguimento (o di successo)  
per un Programma politico europeo**

Documento di lavoro predisposto per la Direzione dei Democratici  
di sinistra  
(Gennaio 1999)

**1. Premessa: la quantificazione degli obiettivi di un Programma politico**

Un programma politico per un governo della sinistra a qualsiasi scala comunitaria (internazionale, nazionale, locale, etc.) è tempo che si dia degli obiettivi concreti, valutabili ex ante, in itinere ed ex post; occorre perciò che sia formulabile in termini connessi in partenza alla misurabilità del suo successo e di cui sia misurabile il suo percorso e i suoi conseguimenti.

Gli indicatori detti convenzionalmente "economici" di un sistema economico corrente non sono più adatti a misurare il successo di un programma politico che mira a caratterizzare il progresso e il benessere di una Comunità in base ad obiettivi politici. Una corretta visione del successo economico è quella che ottiene il massimo conseguimento degli obiettivi politici di una Comunità con il minimo impiego di risorse e mezzi impiegati: in questo risiede la "razionalità" e l'efficacia di una azione politica.

Questo approccio tuttavia induce ad una breve premessa sul modo in cui nel corso dell'evoluzione della società industriale avanzata si sono stabiliti i rapporti fra il concetto di benessere economico e il concetto di qualità della vita, che sempre più è divenuto il cuore della politica economica dei nostri tempi.

### 1.1 *Benessere economico e qualità della vita: convergenze e divorzi*

Benessere economico e qualità della vita per lunghi decenni sono andati di pari passo. Si può dire che per tutta la lunga ondata storica che si è mossa a partire dalla rivoluzione industriale fino ad alcuni decenni fa (quella ondata che si è chiamata "industrializzazione") è difficile trovare momenti evidenti in cui allo sviluppo del benessere non si sia accompagnato un sostanziale miglioramento medio della qualità della vita, per individui e famiglie, nella grande maggioranza della popolazione.<sup>1</sup>

Ciò che avvenne prima in proposito per lunghi secoli, nelle società del mondo classico, come nella società feudale, e nelle società classiste pre-industriali fino alla rivoluzione industriale, non è facile dirlo. Che ci siano state divergenze fra il benessere economico (comunque assai stabile e fermo se non in molti casi in regresso) e la qualità della vita è probabile; ma tutto ciò molto dipende dall'estrema variabilità dei "valori" dai quali trarre (allora come oggi rispetto a quei tempi) i concetti stessi di benessere economico e qualità della vita. Nel mondo moderno industriale si è invece progressivamente determinata in tutti i paesi, prima o poi influenzati dall'ondata della rivoluzione industriale, una omologazione dei concetti sia di benessere economico che di qualità della vita, che permette di affermare anche un loro parallelismo.

### 1.2. *Indicatori economici e indicatori sociali*

E' solo da alcuni decenni, dal dopoguerra in poi o dagli anni '50 in poi, che si è incominciato a concepire (e, di conseguenza, registrare) un certo divorzio fra la crescita del benessere economico e l'andamento della qualità della vita. Si incominciò a distinguere la mera crescita dal vero benessere o progresso economico - (la cui misurazione, nel

---

<sup>1</sup> Anche le aborrute condizioni di vita delle classi operaie nei primi tempi della rivoluzione industriale, sembra non fossero peggiori, ma solo più note ed esecrate, delle precedenti condizioni di vita nelle campagne degli stessi gruppi sociali interessati; e comunque la dimensione numerica del fenomeno interessò solo strati marginali della popolazione. Quando l'industria si espanse determinando la formazione su grande scala di un proletariato urbano (che provocò anche - nel contempo - un incremento demografico assoluto mai verificatosi prima), la qualità della vita si migliorò evidentemente anche per le classi più povere, di cui la prova è appunto l'incremento demografico stesso.

frattempo, si è standardizzata a scala prima europea e poi internazionale nel Sistema SNA (*System of National Accounting*) della Nazioni Unite) - quando insieme alla crescita si migliorasse anche la distribuzione sociale della ricchezza e del reddito; oppure quando non si aumentassero anche 1) un deterioramento del patrimonio naturale; 2) l'inquinamento ambientale; 3) i rischi per la salute; 4) la congestione urbana; 5) la emarginazione e la segregazione sociale; 6) la degradazione del patrimonio culturale; oppure, per converso, non si migliorassero altri fattori immateriali del benessere.<sup>2</sup>

Infatti nella fase espansiva della mercatizzazione provocata dalla industrializzazione (e alla progressiva scomparsa di ogni lavoro finalizzato al mercato), i prezzi di mercato hanno rappresentato dei buoni indicatori del valore e dell'utilità della produzione. Nella nuova incipiente fase regressiva della mercatizzazione (che segue al fenomeno della de-industrializzazione, e alla creazione di scambi che, di nuovo, si svolgono crescentemente "fuori-del mercato"), i prezzi dei beni e servizi scambiati sul mercato rappresentano solo una parte, sempre più decrescente, del prodotto nazionale. Ciò avviene anche per effetto della diminuzione globale della occupazione (minore quantità assoluta di ore "lavorate", anche se quest'ultima assume la forma di una non-occupazione, e per il linguaggio corrente "disoccupazione", non bene distribuita.

In queste circostanze, prendere in conto solo i risultati di questa parte del prodotto (mercato) (come fa lo SNA) senza considerare la dimensione e i risultati dell'"altra parte" - quella delle transazioni fuori mercato - significa non avere alcuna idea dei risultati "complessivi" di una economia. Tanto più si estenderà quest'altra parte, tanto meno significativi saranno i conti fondati solo sulla prima parte. O - viceversa - tanto meno significativo sarà il conto formale della produzione, quanto più si estenderà la parte "informale" della produzione stessa. Tutte le politiche economiche fondate su indicatori così parziali, non solo sono destinate a non avere significato ma rischiano di essere

---

<sup>2</sup> Si iniziò (soprattutto con Galbraith) a identificare lo spreco consumistico di alcuni beni privati, e l'impoverimento culturale di alcuni beni pubblici. Si incominciò a desiderare di integrare la nozione di produzione e reddito proveniente dai correnti e standardizzati sistemi di contabilità nazionali, con la nozione di benessere misurabile con indicatori di maggiore significato "sociale", cioè più significativi di un vero benessere sociale

controproducenti rispetto agli stessi obiettivi che si volessero proporre.<sup>3</sup>

## **2. La contabilità "integrata" , come unico efficace riferimento di un Programma politico**

Molti tentativi si sono proposti di integrazione dei conti, come è noto, fin dagli anni '60. Essi si sono sviluppati in due direzioni essenzialmente:

- la prima è fondata sulla impossibilità (e per taluni anche inutilità) di "integrare" in modo significativo il sistema tradizionale dei conti economici (espressi con numerario monetario) con altri indicatori di prestazione con numerario fisico. Si sono così sviluppati numerosi sistemi di "indicatori sociali" da accompagnare in parallelo agli indicatori dello SNA, nella convinzione che dalla lettura congiunta dei due sistemi (e magari dal loro incrocio critico) potessero emergere possibilità di valutazione complessa soddisfacente sia ai fini di registrare lo stato delle cose, sia ai fini di orientamento di azioni di politica.
- la seconda, più ambiziosa, mirata a gettare le basi di una nuova contabilità sociale integrata, in cui si potessero "valutare", ciascuno con indicatori appropriati, tutti i fenomeni non solo strettamente produttivi, ma anche quelli relativi ai costi e ai benefici sociali di tutti gli eventi connessi alla produzione, positivi e negativi, "attivi" e "passivi", attraverso una contabilità unificata comunque "economica", ma sempre più "estesa".<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Il caso più clamoroso è quello del prodotto della pubblica amministrazione, settore produttivo che opera "fuori del mercato" in quanto non vende i suoi prodotti. Tal prodotto è, come noto, valutato al costo degli stipendi pagati ai suoi dipendenti, che già di per se è una nota approssimazione piena di curiosi paradossi. Finché le transazioni della p.a. rappresentavano il 10-20 % dell'intero prodotto nazionale (all'epoca in cui si è standardizzato lo SNA), il margine di scarsa significatività nata da tale approssimazione poteva essere accettabile. Ma non è più accettabile quando il solo settore della p.a. è arrivato a rappresentare il 50-60% dell'intero prodotto nazionale! Per valutare il vero contributo della p.a. al prodotto nazionale, si devono utilizzare altri, totalmente diversi, appropriati indicatori di prestazione (performance); che si andranno ad aggiungere a quelli da utilizzare per apprezzare il contributo degli altri settori di produzione "fuori mercato" (che non afferiscono alla p.a.).

<sup>4</sup> Gli esempi più significativi nella prima direzione sono: la "lista" OECD (1972-1982); il sistema SSDS (*System of Demographic and Social Statistics*) dell'UNSO (United Nations Statistical Office: rapporto di R.Stone, 1973-75); e numerosi "Reports" sugli indicatori sociali a scala nazionale. Quelli più significativi nella seconda direzione sono: i pionieristici studi di Nordhaus & Tobin (il sistema MEW, *Measurement of Economic Welfare*, 1969); e gli studi del Consiglio econo-

### 3. Contabilità integrata e programmazione

Un indirizzo che non è ancora giunto alla piena percezione della maggioranza degli studiosi della materia, ma che sta sempre di più consolidandosi in connessione ai progressi scientifici della scienza della pianificazione (o planologia) è l'indirizzo "planologico", applicato alla misurazione del benessere e agli indicatori sociali. Secondo tale indirizzo gli indicatori che misurano lo stato delle cose, nei diversi campi che si suppone siano componenti il benessere sociale e la qualità della vita, devono essere scelti in funzione dei programmi di azione del decisore politico (con minore o maggiore consultazione delle preferenze individuali (ovviamente "finali", cioè connesse ai consumi finali), se si arriva ad esprimerle in via corretta e veritiera, tramite "mercato" o altre forme di sondaggio).

Gli indicatori del benessere sociale (BS) e della qualità della vita (QV) si trasformano in indicatori di Piano (o di Programma), e più precisamente in indicatori di "conseguimento" e/o di "prestazione" (del Piano o Programma). In questa trasformazione, le cose non cambiano molto. Lo stato delle cose assume il carattere di stato ora "presente", ora "desiderato" o "preferito" delle cose, rispetto ad uno stato "attuale": sempre di stato si tratta, e l'indicatore può essere lo stesso. Si tratterà però *anche* di tenere sempre in conto che gli indicatori (distinti in *stato presente* e *stato desiderato*) dovranno essere escogitati *per ogni livello concantenato di relazione* fra un obiettivo (con il suo indicatore di conseguimento) e i mezzi progettati e messi in opera per conseguirlo (con i loro propri indicatori di conseguimento).

Il rapporto fra i due tipi di indicatori (di obiettivo e di mezzo) rappresenta l'indicatore di efficienza o produttività nel conseguimento dell'obiettivo. (sia nello stato presente che nello stato desiderato).

---

mico del Giappone, 1971, sul sistema NNW (*Net National Welfare*). Afferenti alla seconda direzione (fusione delle contabilità economiche-monetarie e fisiche), sono i sistemi integrati di contabilità economica e ambientale, il cui più noto e significativo è quello proposto da un Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite, detto SEEA (System for integrated Environmental and Economic Accounting) (1993), considerato come conto satellite dello SNA.

#### **4. I campi di interesse della misurazione di una programma politico**

I campi di interesse di una programmazione socio-economica possono essere i più vari. La loro identificazione ordinata - che non esclude ma anzi presuppone una loro forte interazione, che non dovrà mai essere trascurata e sempre studiata attentamente - è necessaria: sia nel caso di un esame descrittivo dello stato delle cose, sia come riferimento di una politica di miglioramento di dette cose verso traguardi qualitativi esplicitati (che è l'attitudine ovvia del politico, ma che rischia di essere solo di indirizzo generico, di cui sono lastricati i programmi politici di tutti i tempi e di tutte le nature).

Per rendere però "operativo" il Piano (a qualsiasi livello esso si articoli) occorre che esso sia suscettibile di essere un punto di riferimento delle fasi successive di applicazione e di attuazione, senza delle quali non è un Piano, ma solo una bella ed inutile dichiarazione di intenzioni. Naturalmente per questa operatività non è necessario che ogni piano già contenga nei suoi dettagli le modalità (cioè politiche) e gli strumenti di attuazione; è però necessario che esso sia predisposto per questa logica consequenzialità, che presupponga la sua ulteriore continuazione in una sequenza di programmi e progetti operativi. Insomma occorre che la definizione degli obiettivi sia accompagnata da una prima definizione di indicatori, come strumento di misura della sua attuazione.

Assumendo come primo livello operativo, per un dato orizzonte temporale (ragionevolmente di lungo periodo) i grandi campi di interesse del benessere sociale e della qualità della vita, sui quali articolare un sistema di indicatori (che potremmo definire "di primo livello", in quanto corrispondenti ai grandi obiettivi generali di un Piano, a scala di comunità nazionali, e - perchè no? - a scala comunitaria europea) si potrebbero selezionare i seguenti principali campi di interesse, con i loro conseguenti programmi:

1. Assicurare accettabili condizioni di vita e un reddito minimo per tutti
2. Assicurare un accettabile sistema di prevenzione e di assistenza sanitaria
3. Provvedere un adeguato sistema di protezione e di valorizzazione dell'ambiente naturale

4. Provvedere ad un sistema efficiente di protezione e soccorso civile
5. Garantire sicurezza personale e il controllo della criminalità
6. Migliorare la qualità della vita urbana e dell'effetto città
7. Garantire l'accesso alla giustizia e ai diritti fondamentali
8. Promuovere la equa distribuzione delle opportunità e delle condizioni di lavoro
9. Promuovere forme di lavoro libero e creativo
10. Garantire lo sviluppo delle opportunità e della qualità della formazione personale
11. Valorizzare il patrimonio e sostenere le attività culturali
12. Tutelare e valorizzare le diversità culturali e linguistiche
13. Promuovere la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica
14. Accrescere le opportunità di svago e ricreazione sociale
15. Garantire l'efficienza dei trasporti individuali e collettivi
16. Promuovere la partecipazione politica dei cittadini
17. Assicurare la partecipazione alla promozione della pace, alla difesa dei diritti umani e alla organizzazione demo-cratICA della comunità mondiale

Per ciascuno dei campi di interesse, rappresentativi degli scopi rilevanti principali di ogni comunità (internazionale, nazionale, locale) si avvanzerà qui nel paragrafo successivo - solo a scopo di esempio - alcuni "indicatori di conseguimento" che potrebbero costituire il nucleo essenziale - dopo opportuna critica e valutazione - di un *paniere* rappresentativo dei reali progressi del benessere socio-economico di una Comunità politica. Per ciascun "fattore" di benessere socio-economico tentativamente indicato, si dovrebbe elaborare, raccogliere e quantificare qualche appropriato indicatore di conseguimento (di stato presente o di stato o di stato futuro desiderato), utile a rappresentare l'insieme dell'indicatore di benessere socio-economico ricercato.

Quello di "stato presente", ovviamente, costituisce il risultato delle circostanze (positive e negative) che hanno concorso a renderlo tale. Esso è perciò, di per sé, il risultato di un equilibrio prodottosi, fra i concorrenti o divergenti fattori, per fattori connessi alle preferenze dei soggetti (operatori pubblici, operatori privati, consumatori, cittadini, etc.) che hanno operato con le loro scelte, contrastanti o interconnesse, nel tempo passato e presente.

Quello di "stato desiderato", per quanto possa essere espresso, come intenzione o aspirazione, secondo un valore futuro più o meno ragionevolmente stimato, non potrà mai essere un vero indicatore-obiettivo (*target-indicator*), se non scaturisce da un elaborato e complesso processo di analisi e di valutazione:

dei mezzi e delle modalità alternative per agire sullo stato presente per portarle ad uno stato migliore;

della disponibilità di detti mezzi e risorse (in competenze, capitali, tecnologie, etc.) per ottenere quei risultati);

della compatibilità delle politiche (modalità e mezzi) identificati con gli altri obiettivi da raggiungere (negli altri campi di interesse indicati).

Insomma, esso non diventerà un indicatore obiettivo finchè non sarà validato da un processo di *trade-off* con i tempi e le risorse a disposizione, e coordinato all'interno dello stesso processo di identificazione e definizione degli altri indicatori di stato desiderato, concernenti gli altri campi di interesse prescelti.

Solo attraverso questa (genericamente descritta) procedura (che diremo di "programmazione" e di "valutazione" contabili) quegli obiettivi e quegli indicatori possono acquisire il ruolo di autentici obiettivi, e non di generici *desiderata* o aspirazioni; e possono anche acquisire il carattere della *fattibilità* (almeno teorica).

## **5. Gli indicatori di conseguimento: la loro interconnessione gerarchica**

Come si è già detto, per rendere "operativo" il Piano (a qualsiasi livello esso si articoli) occorre che esso contenga nei suoi dettagli le modalità (cioè politiche) e gli strumenti di attuazione; e che sia predisposto a ciò.

E per questo scopo è necessario che la definizione degli obiettivi al primo livello di finalità, sopra indicati, venga accompagnata per tutta la strutturazione di programma prevista, da una ulteriore sequenza di indicatori corrispondenti al sistema concatenato obiettivi/mezzi della struttura stessa.

Ciò è definibile come interconnessione gerarchica degli indicatori di programma (o di conseguimento, o di prestazione).

## **6. Un primo quadro di riferimento per indicatori di conseguimento di un programma politico**

### **1. Assicurare accettabili condizioni di vita e un reddito minimo per tutti**

*Esempi di indicatori di conseguimento (indicon):*

- a) Riduzione del tasso di popolazione al di sotto della soglia di povertà
- b) Riduzione del tasso di senza tetto

### **2. Assicurare un accettabile sistema di prevenzione e di assistenza sanitaria**

*Esempi di indicon:*

- a) Aumento della percentuale di cittadini titolari di assistenza sanitaria
- b) Aumento della percentuale di popolazione infantile coperta da campagne di vaccinazioni obbligatorie [cfr. Piano sanitario nazionale italiano]

### **3. Provvedere un adeguato sistema di protezione e di valorizzazione dell'ambiente naturale**

*Esempi di indicon:*

- a) Riduzione (percentuale) delle misure di inquinamento atmosferico [cfr. Decamb]
- b) Riduzione (percentuale) delle misure dell'inquinamento idrico (sostanze disciolte) [cfr. Decamb]
- c) Riduzione (percentuale) della misura dell'inquinamento dei suoli di azoto [cfr. Decamb]
- d) Riduzione (percentuale) delle misure (per es. tonn.) dei rifiuti smaltiti in discarica [cfr. Decamb]

### **4. Provvedere ad un sistema efficiente di protezione e soccorso civile**

*Esempi di indicon:*

- a) Estensione (percentuale) di territorio coperto a monito-raggio idrogeologico [cfr. Decamb; elab.]
- b) Riduzione del tempo medio necessario per l'arrivo dei soccorsi in caso di evento sismico [cfr. Piano strategico Dot-Usa]

### **5. Garantire la sicurezza personale e il controllo della criminalità**

*Esempi di indicon:*

- a) Diminuzione (procapite o altro) del numero di decessi per omicidio [cfr. Ricerca PSC per Comm. Europea]
- b) Diminuzione delle presenze (procapite o altro) negli istituti di prevenzione e di pena

### **6. Migliorare la qualità della vita urbana e dell'effetto città**

*Esempi di indicon:*

- a) Proporzione di popolazione con accesso medio entro isocrone quotidiane accettabili 1) ai servizi di base (da definirsi), 2) ai servizi urbani superiori di tipo metropolitano (da definirsi). [*cfr. Ricerca Psc per Comm.Europea*]

## **7. Garantire l'accesso alla giustizia e ai diritti fondamentali**

*Esempi di indicon:*

- a) Durata e costo medio delle cause civili [*Ricerca Psc per Comm.Europea*]
- b) Durata e costo medio delle cause penali [*Ricerca Psc per Comm.Europea*]

## **8. Promuovere la equa distribuzione delle opportunità e delle condizioni di lavoro**

*Esempi di indicon:*

- a) Quantità e diversità di opportunità di lavoro alla scala appropriata dei sistemi urbani (metropolitani) [*Ricerca Psc per Comm.Europea*]
- b) Proporzione della popolazione attiva che beneficia di una riduzione media della durata giornaliera del lavoro
- c) Proporzione della popolazione attiva che beneficia di forme di lavoro a part-time

## **9. Promuovere forme di lavoro libero e creativo**

*Esempi di indicon:*

- a) Tassi di formazione di nuove imprese alla scala appropriata dei sistemi urbani (metropolitani) [*Ricerca Psc per Comm.Europea*]
- b) Ammontare del numero di crediti agevolati concessi per l'avvio di attività lavorative autonome [*Ricerca Psc per Comm.Europea*]

## **10. Garantire lo sviluppo delle opportunità e della qualità della formazione personale**

*Esempi di indicon:*

- a) Riduzione dei tassi di abbandono scolastico (nei diversi gradi, compresa l'Università)
- b) Aumento del numero di ore di insegnamento universitario effettivamente erogato in rapporto al numero di studenti
- c) Proporzione della popolazione universitaria coperta da sistemi di controllo e di valutazione esterna dei risultati delle prestazioni sia di insegnamento che di apprendimento

## **11. Valorizzare il patrimonio e sostenere le attività culturali**

*Esempi di indicon:*

- a) Aumento del numero di beni monumentali di interesse nazionale aperti alla visita del pubblico, in buone condizioni di manutenzione e/o frequenza di visitatori agli stessi.
- b) Andamento del rapporto costi ed entrate dirette per un paniere di beni culturali scelto per il monitoraggio delle prestazioni.

## **12. Tutelare e valorizzare le diversità culturali e linguistiche**

*Esempi di indicon:*

- a) Aumento delle pubblicazioni in lingue di origine delle comunità di minoranza o di immigrazione in ciascun paese.
- b) Aumento (percentuale) di bambini allofoni con accesso a corsi elementari nella propria lingua

### **13. Promuovere la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica**

*Esempi di indicon:*

- a) Aumento nel numero di brevetti
- b) Aumento nel numero di addetti alla ricerca scientifica, che ricadono sotto il regime di sistemi di valutazione e monitoraggio dei risultati
- c) Aumento della spesa pubblica e privata, classificabile negli scopi della ricerca, in rapporto ad indicatori di prestazione della stessa

### **14. Accrescere le opportunità di svago e ricreazione sociale**

*Esempi di indicon:*

- a) Aumento procapite dei consumi di spettacolo (teatro, lirica, musica, cinema, etc.), per classi di reddito e per sistemi urbani (metropolitani)
- b) Aumento dei consumi turistici (giornate-turistiche) dei residenti (per sistemi metropolitani)

### **15. Garantire l'efficienza dei trasporti individuali e collettivi**

*Esempi di indicon:*

- a) Riduzione dei tempi medi di percorrenza del trasporto pubblico urbano per viaggiatore/km
- b) Riduzione dei tempi medi di percorrenza in auto privata per viaggiatore/km (eventualmente per percorsi selezionati a scala nazionale)
- c) Riduzione dei tempi medi di percorrenza nei diversi vettori (treno, aereo, cabotaggio, etc.) nel trasporto fra sistemi urbani o nazionale/internazionali per viaggiatore/km.

### **16. Promuovere la partecipazione politica dei cittadini**

*Esempi di indicon:*

- a) Aumento del numero di iscritti (eventualmente paganti) alle organizzazioni politiche (partiti), sindacali, e politico-culturali
- b) Aumento delle copie vendute e/o degli abbonati di pubblicazioni di tipo politico e politico-culturale

### **17. Assicurare la partecipazione alla promozione della pace, alla difesa dei diritti umani e alla organizzazione democratica della comunità mondiale**

*Esempi di indicon:*

- a) Numero e partecipazione con risorse (uomini, organizzazione, e mezzi materiali) a missioni "umanitarie"
- b) Numero e mezzi impiegati in attività di assistenza e promozione di organizzazioni pubbliche e di organizzazioni del volontariato a finalità sociale

- c) Percentuale del Gnp impiegato per la cooperazione internazionale
- d) Spesa per attività di rappresentanza all'estero, in regime di sistemi di valutazione e monitoraggio dei risultati delle prestazioni