

DAL BES AD URBES: LA MISURAZIONE DEL BENESSERE URBANO

Adolfo MORRONE¹, Marco RICCI²

SOMMARIO

In Italia, Cnel e Istat hanno elaborato, attraverso un approccio partecipativo, uno strumento capace di individuare gli elementi fondanti del benessere equo e sostenibile (Bes). Il progetto si è posto l'obiettivo di analizzare livelli, tendenze temporali e distribuzioni delle diverse componenti del Bes. Il progetto UrBes, coordinato dall'Istat, ha preso avvio dallo schema concettuale e dagli indicatori Bes per applicarli all'ambito urbano. Applicando concetti e metodologie del Bes, ogni città è chiamata a commentare i dati che la riguardano, così da fornire una rappresentazione multidimensionale dello stato del benessere nella propria realtà locale e delle sue linee di evoluzione. Attualmente l'Istat di concerto con i comuni sta organizzando tavoli di confronto adeguati per approfondire la riflessione su cosa voglia dire misurare il benessere nelle città. Il quadro di riferimento del Bes dovrà probabilmente essere integrato da misure specificatamente "urbane" che vanno individuate, discusse e condivise. La partnership tra Istat e Comuni potrà essere estesa anche ad altre amministrazioni comunali.

1. Introduzione

Di cosa parliamo quando ci riferiamo al benessere di una società? Il concetto di benessere cambia secondo tempi, luoghi e culture e, quindi, non può essere definito semplicemente in base a uno schema teorico. Inoltre, le ricerche svolte in questo campo ci dicono che, allo stato attuale, non esiste un unico indicatore statistico capace di rappresentare appieno lo stato di

¹ Istat, Responsabile progetto "Misurazione del benessere", Via dell'Oceano Pacifico 171, 00144, Roma, adolfo.morrone@istat.it

² Istat, Dirigente Ufficio territoriale Emilia-Romagna e Marche, marco.ricci@istat.it

benessere di una società, ma che bisogna fare riferimento ad una pluralità di misure. Ecco perché la scelta delle dimensioni principali del benessere, e quindi degli indicatori più appropriati per rappresentarle, richiede un coinvolgimento diretto dei diversi attori sociali. Tale processo, se ben organizzato, fornisce alle misure scelte un'importante legittimazione democratica, indispensabile se si vuole che, a partire dalle misure del benessere, vengano identificate possibili priorità per l'azione politica.

Negli ultimi anni il dibattito sulla misurazione del benessere degli individui e delle società è emerso prepotentemente all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale. Le crisi degli ultimi anni (alimentare, energetica e ambientale, finanziaria, economica, sociale) hanno reso urgente lo sviluppo di nuovi parametri di carattere statistico in grado di guidare sia i decisori politici nel disegno degli interventi, sia i comportamenti individuali delle imprese e delle persone. Ferma restando l'importanza del Prodotto interno lordo (Pil) come misura dei risultati economici di una collettività, è ampiamente riconosciuta la necessità di integrare tale misura con indicatori di carattere economico, ambientale e sociale che rendano esaustiva la valutazione sullo stato e sul progresso di una società.

In linea con le esperienze più avanzate che stanno prendendo forma in tutto il mondo, nel dicembre 2010 Cnel e Istat si sono impegnati ad elaborare uno strumento capace di individuare gli elementi fondanti del benessere in Italia e nei suoi molteplici territori. Per raggiungere questo risultato sono stati coinvolti non solo alcuni tra i maggiori esperti dei diversi aspetti che contribuiscono al benessere (salute, ambiente, lavoro, condizioni economiche, ecc.), ma anche la società italiana, attraverso spazi di confronto cui hanno partecipato migliaia di cittadini e incontri con le istituzioni, le parti sociali, il mondo dell'associazionismo.

È nato così il progetto sulla misurazione del benessere equo e sostenibile (Bes)³ e la sua estensione all'ambito urbano (Urbes). Si tratta di un progetto ambizioso perché vuole essere un po' più che un semplice set di indicatori per misurare il benessere. L'obiettivo che si pone è un obiettivo alto ed è quello di diventare un patrimonio per il paese attraverso la forte condivisione di tutte le scelte che vengono effettuate in modo da creare un sistema di informazioni legittimate che possano essere di aiuto alla politica.

2. Come misurare il benessere equo e sostenibile

Per affrontare questa sfida è stato costituito dal Cnel e dall'Istat un "Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana", composto da rappresentanze delle parti sociali e della società civile. L'obiettivo del Comitato, in analogia a quanto sta avvenendo in

³ www.misuredelbenessere.it

altri paesi, è quello di sviluppare un approccio multidimensionale, e condiviso, del “benessere equo e sostenibile” (BES).

Cnel e Istat ritengono, infatti, che non è sufficiente misurare il benessere poiché non è sufficiente analizzare i livelli di benessere e le tendenze temporali, ma è cruciale analizzare le distribuzioni delle sue diverse componenti, così da identificare punti di forza e di debolezza nonché particolari squilibri territoriali o gruppi sociali avvantaggiati/svantaggiati tenendo conto, infine, anche della prospettiva intergenerazionale (sostenibilità). L’assunto fondamentale è che non ci può essere progresso se non c’è una crescita del benessere che sia equa e sostenibile [Giovannini et al, 2011].

Partendo dalle indicazioni fornite dai cittadini e dai risultati delle esperienze internazionali già realizzate, il comitato Cnel-Istat ha condotto nel corso del 2011 un intenso dibattito che ha permesso di sviluppare una definizione condivisa del benessere della società italiana, articolata in 12 domini. Otto domini misurano obiettivi primari per il benessere individuale e sociale e altri quattro domini misurano fattori che influenzano il contesto sociale in cui vivono i cittadini.

I domini che misurano obiettivi primari per il benessere individuale e sociale sono:

- 1) L’ambiente: considerato come il nostro capitale naturale che influenza il benessere umano in molteplici domini sia direttamente attraverso le risorse sia indirettamente attraverso i servizi. Esso condiziona fortemente il benessere dei cittadini, dalle risorse che alimentano la produzione e l’economia, al piacere che ci dà il contatto con la natura.
- 2) La salute: dimensione essenziale del benessere individuale che ha conseguenze su tutte le dimensioni della vita delle persone e in tutte le sue diverse fasi, modificando le condizioni di vita e condizionando i comportamenti, le relazioni sociali, le opportunità e le prospettive dei singoli e, spesso, delle loro famiglie.
- 3) Il benessere economico: è il mezzo attraverso il quale un individuo riesce ad avere e sostenere un determinato standard di vita. Un’analisi del benessere economico fa riferimento al reddito, alla ricchezza, alla capacità di consumo, ma anche ad alcune dimensioni di benessere materiale che tali strumenti permettono di acquisire (condizioni abitative, possesso di beni durevoli, ecc.).
- 4) L’istruzione e la formazione: i percorsi formativi hanno un ruolo fondamentale nel fornire agli individui le conoscenze, le abilità e le competenze di cui hanno bisogno per partecipare attivamente alla vita della società e all’economia del Paese. Inoltre livelli di competenze più elevate possono avere effetti positivi sul benessere delle persone relativamente alla salute, alla partecipazione sociale e alla soddisfazione personale.
- 5) Il lavoro e la conciliazione dei tempi di vita: il lavoro costituisce l’attività basilare di sostegno materiale e di realizzazione delle aspirazioni individuali. La piena e buona occupazione è uno dei parametri principali della stabilità economica, della coesione sociale e della qualità della vita. Se l’occupazione svolge un ruolo centrale nel proteggere le

famiglie dalla povertà, la disoccupazione di lunga durata è una delle cause della povertà con conseguente deterioramento degli standard di vita. Obiettivo di questo dominio è misurare sia la partecipazione al mercato del lavoro sia la qualità del lavoro qualificando i diversi segmenti dell'occupazione in relazione alla stabilità del lavoro, al reddito, alle competenze, alla conciliazione degli orari tra tempi di lavoro, personali e familiari, alla sicurezza del lavoro e nel lavoro, alla partecipazione dei dipendenti alla vita dell'impresa/ente/amministrazione, alla soddisfazione soggettiva verso il lavoro.

- 6) Le relazioni sociali: le relazioni che si intrattengono con gli altri e la rete sociale nella quale si è inseriti non solo influiscono sul benessere psico-fisico dell'individuo, ma rappresentano una forma di "investimento" che può rafforzare gli effetti del capitale umano e sociale.
- 7) La sicurezza: essere vittima di un crimine può comportare una perdita economica, un danno fisico e/o un danno psicologico dovuto al trauma subito. L'impatto più importante della criminalità sul benessere delle persone è il senso di vulnerabilità che determina. La paura di essere vittima di atti criminali può influenzare molto le proprie libertà personali, la propria qualità della vita e lo sviluppo dei territori.
- 8) Il benessere soggettivo: con questo dominio si intende misurare il benessere percepito dalle persone rilevando opinioni soggettive sulla propria vita. Questi dati soggettivi forniscono un'informazione complementare di quella fornita dai dati oggettivi.

I domini che misurano fattori che influenzano il contesto sociale in cui vivono i cittadini sono:

- 9) Il paesaggio e il patrimonio culturale: il paesaggio, la ricchezza e la qualità del patrimonio artistico, archeologico e architettonico hanno una rilevanza particolare nel caso italiano. Il diritto alla bellezza e la tutela del paesaggio non sono un'attività 'fra altre' per la Repubblica, ma una delle sue missioni più proprie, pubblica e inalienabile. L'articolo 9 della Costituzione recita infatti: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".
- 10) La ricerca e l'innovazione: rappresentano il primo dei tre drivers del benessere indicati dal Comitato. Essi danno un contributo fondamentale allo sviluppo sostenibile e durevole, tanto più importante in un'economia come quella italiana che mostra un pesante ritardo in un contesto che attende risposte alle sfide del cambiamento economico, demografico e sociale.
- 11) La qualità dei servizi: l'analisi del benessere richiede una valutazione della dotazione infrastrutturale e dei servizi riletta alla luce della loro efficacia, del grado di utilizzo, delle misure di accessibilità, della qualità del servizio generato.
- 12) La politica e le istituzioni: la qualità del processo di decisione politica è essenziale per la fiducia nelle istituzioni e per il buon funzionamento della democrazia. Apertura e trasparenza migliorano i servizi pubblici e riducono i rischi di frode, corruzione e cattiva

gestione dei fondi pubblici. Una società coesa esiste solo se i cittadini hanno fiducia nelle loro istituzioni e nella pubblica amministrazione. L'opportunità di partecipare al processo decisionale è elemento rilevante per la qualità della vita.

L'Istat ha inoltre costituito una Commissione Scientifica che ha il compito di selezionare e migliorare per ciascun dominio un set di indicatori di elevata qualità nonché di lavorare su problemi complessi come la misurazione della disuguaglianza nei diversi domini, la sostenibilità del benessere e aspetti metodologici come la possibilità di costruire indicatori compositi.

Utilizzando gli indicatori proposti dalla Commissione Scientifica e approvati dal Cnel sono stati pubblicati due rapporti Bes nel 2013 e nel 2014⁴. Nel rapporto Bes ogni capitolo propone una lettura dei fenomeni nel tempo e nei diversi territori del Paese e, ove possibile, anche nel confronto con gli altri paesi europei. Inoltre, in maniera sistematica, si guarda alle differenze esistenti per quanto riguarda il genere, l'età e il territorio. Dominio per dominio viene realizzato un esame dei mutamenti della qualità della vita in Italia vista da 12 punti di vista differenti.

Il quadro che emerge dai due rapporti Bes mostra luci ed ombre, tendenze positive di lungo periodo meno condizionate dalla congiuntura e aspetti profondamente segnati dal ciclo come il lavoro e la condizione economica delle famiglie. L'obiettivo del "Rapporto Bes" è di rendere il Paese maggiormente conscio dei propri punti di forza e delle difficoltà da superare per migliorare la qualità della vita dei cittadini ponendo tale concetto alla base delle politiche pubbliche e delle scelte individuali.

3. Il Progetto UrBes

Il progetto UrBes, nel 2013 definito come costola del Bes, ma che adesso sta assumendo una propria autonomia è un progetto nato sulla scia del Bes per misurare il benessere equo e sostenibile in ambito urbano. Inizialmente nato su iniziativa dell'Istat e dell'Anci coinvolgendo le città metropolitane è stato poi esteso anche ad altre città che su base volontaria hanno chiesto di partecipare al progetto⁵.

Nel 2013, grazie ad un processo di condivisione molto fruttuoso con tutti i soggetti coinvolti, è stato possibile realizzare un *numero zero* del rapporto UrBes, cioè il primo prototipo del rapporto che ha permesso di mostrare concretamente le potenzialità analitiche di un approccio armonizzato al monitoraggio della qualità. L'analisi comparata tra le città di indicatori fondamentali per la qualità della vita permette di evidenziare chiaramente aree di svantaggio che possono diventare altrettanti obiettivi di policy per gli amministratori locali. Un esempio

⁴ <http://www.misuredelbenessere.it/index.php?id=66>

⁵ Al primo Rapporto UrBes hanno partecipato tutte le 14 Città Metropolitane individuate dalla normativa tranne Catania, e inoltre Brescia e Pesaro insieme alla Provincia di Pesaro e Urbino.

per tutti è quello della speranza di vita: dall'analisi dei dati Urbes emergono delle differenze tra le città estremamente rilevanti molto più forti di quelle che si registrano a livello regionale. Il gap nella speranza di vita tra Pesaro e Urbino e Napoli è di tre anni e mezzo che in termini di speranza di vita sono moltissimi considerato che la speranza di vita varia annualmente in genere di 0,3 anni.

Il progetto UrBes, come anche il Bes, si fonda su una forte condivisione. Mutua lo schema teorico del Bes stabilendo un rapporto molto stretto con i Comuni e con le sedi territoriali dell'Istat nel cercare di capire come implementare praticamente lo schema teorico del Bes ad una scala territoriale molto più fine.

Quello che diventa UrBes non è un lavoro esclusivo dell'Istat. Quest'ultimo ha un ruolo di coordinamento, ma è un lavoro in cui i Comuni partecipano a pieno titolo. Per esempio, nel rapporto 2013, l'Istat si è premurato di fornire gli indicatori armonizzati, ma i capitoli sono stati scritti dai Comuni. Il commento agli indicatori è stato fatto da loro e l'Istat ha armonizzato i contenuti. Si parla quindi di rapporto dei Comuni e non del rapporto Istat sui Comuni.

Il primo rapporto UrBes prevedeva un'introduzione e un capitolo per ogni città dedicato al commento degli indicatori. Inoltre il rapporto conteneva un'appendice che presenta tutti gli indicatori aggiuntivi forniti dai Comuni oltre ai risultati delle indagini che alcuni Comuni hanno realizzato e in cui si chiedeva ai cittadini di esprimersi sul benessere.

UrBes nel 2013 si è basato su un set di indicatori proposti e misurati dall'Istat. Sono stati forniti a tutti i Comuni. Questi indicatori erano di un numero molto ridotto perché passando dal livello regionale al livello comunale la quantità dei dati su cui si può contare è molto più ridotta. Gli indicatori però coprivano fortunatamente 10 domini su 12. Quindi alcuni più coperti altri meno. Restavano scoperti dominio *Relazioni sociali* e dominio *Benessere soggettivo*. A questi indicatori i Comuni hanno contribuito in maniera sostanziale facendo delle proposte di indicatori aggiuntivi che sono stati valutati rispetto alla loro coerenza con lo schema teorico del Bes e sono stati poi pubblicati e commentati dai Comuni in ambito di loro pertinenza e poi proposti nel rapporto UrBes in Appendice. Come indicatori aggiuntivi abbiamo:

- indicatori frutto di elaborazioni ad hoc su fonti di dati nazionali; ad esempio alcuni Comuni hanno integrato l'indicatore *Speranza di vita alla nascita*, fornito dall'Istat a livello provinciale, con delle stime a livello comunale.
- indicatori di fonte amministrativa utilizzando i giacimenti informativi comunali: per esempio, il *Tasso di partecipazione alla scuola dell'infanzia* o la *Spesa pro capite di assistenza* e
- in casi più rari indicatori tratti da indagini campionarie ad hoc realizzate da alcuni Comuni. Poiché queste indagini riprendono i questionari dell'Istat sono in grado di

riprodurre alcuni indicatori del Bes a livello comunale. Ad esempio: *Tasso di inoccupazione*.

Il primo rapporto, che poteva contare solo su 25 indicatori armonizzati, è stato quindi arricchito notevolmente dal contributo dei comuni e questa riflessione ha permesso di gettare le basi su come allargare la base informativa di Urbes.

4 Dopo il Rapporto 2013: sviluppi e potenzialità del Progetto Urbes

Nei mesi successivi alla presentazione del rapporto UrBes 2013, altri 10 Comuni hanno comunicato all'Istat il loro interesse per il Progetto: si tratta di Trieste, Parma, Reggio Emilia, Cesena, Prato, Livorno, Perugia, Terni, Lecce, Catanzaro, irrobustendo così la Community di soggetti partecipanti. E' stato inoltre organizzato, a cura di Istat e Cnel, un workshop di riflessione per impostare la "fase due" del progetto, che si è svolto presso la sede del Cnel il 29 novembre 2013. Con il titolo del **workshop - "Idee e progetti per il futuro di Urbes e Smart cities"** – si è voluto mettere in evidenza la sempre più stretta interrelazione tra la misurazione del Bes in ambito urbano e lo sviluppo delle progettualità anche a livello locale per la misurazione delle comunità intelligenti.

Tra gli aspetti trattati nel workshop, si è affrontato il nodo concettuale di un approccio sempre più specifico da sviluppare per la misurazione del benessere equo e sostenibile nelle città. In particolare, si è evidenziato che una riflessione più ampia deve saper cogliere le implicazioni che l'organizzazione della città, considerata anche dal punto di vista degli spazi relazionali, comporta per il benessere e la qualità della vita dei cittadini. La presenza di spazi pubblici vissuti come luoghi di aggregazione e facilitazione delle relazioni, la riduzione degli elementi di separazione fisica e di dispersione abitativa nello spazio urbano, il ruolo positivo esercitato dalle aree ed attività dedicate alla creatività, la necessità di promuovere forme di mobilità sempre più differenziate anche in funzione delle diverse finalità degli spostamenti: da tutte queste considerazioni emerge la necessità di immaginare nuove forme di misurazione statistica applicate ai contesti urbani, con la consapevolezza che in molti casi la rappresentazione della qualità urbana richiede anche lo sviluppo di strumenti di mappatura.

Inoltre, si sono esaminate le potenzialità di utilizzo a breve, medio e lungo periodo delle informazioni statistiche disponibili a livello centrale e locale, per produrre più indicatori del Bes urbano leggibili congiuntamente e in modo complementare. Questi possono essere nuove disaggregazioni di indicatori del Bes nazionale finora non resi disponibili, oppure nuovi indicatori, per i quali andrà condivisa sia la rilevanza semantica sia la validazione delle basi dati e delle procedure di elaborazione. Molte proposte attingono in larga misura al patrimonio di informazione statistica a livello comunale di alcune rilevazioni Istat come "Dati ambientali nelle città" o ai dati definitivi completi del Censimento della popolazione che saranno diffusi

nel 2014 o, ancora, a quelli che in futuro saranno prodotti con il censimento permanente. Ma anche quello delle Istituzioni pubbliche che, a partire dal 2015, sarà continuo offre già informazioni utili e opportunità di svilupparle nel tempo. Inoltre, gli approfondimenti metodologici in corso consentiranno di definire le possibilità di stime ad hoc a livello di grandi comuni per il calcolo di indicatori desunti dalle indagini campionarie dell'Istat. Un contributo importante potrà venire anche dai risultati del Progetto Archimede, che sta sperimentando l'integrazione degli archivi amministrativi su persone, famiglie e imprese per fornire dati geo-riferiti su temi come la mobilità, la precarietà lavorativa e la ricostruzione dei redditi familiari. Infine, un contributo ulteriore potrà venire da indagini ad hoc a livello territoriale e soprattutto dagli archivi amministrativi detenuti dai Comuni, per i quali è requisito necessario la realizzazione di analisi comparate e di azioni di standardizzazione.

Altrettanto importanti per lo sviluppo del progetto risultano le riflessioni e le esperienze territoriali presentate al workshop circa le concrete possibilità di utilizzo di Urbes in vari ambiti: a) nei processi di programmazione e valutazione delle politiche urbane; b) nelle iniziative di consultazione, confronto e dibattito con i cittadini; c) nei progetti Smart City in cui sono impegnate molte amministrazioni comunali.

L'interazione tra i data set di Urbes e gli strumenti di programmazione degli enti locali costituisce un terreno innovativo nel quale sono in via in sperimentazione varie modalità. Gli indicatori di Urbes possono affiancare gli indicatori qualitativi e quantitativi di risultato fissati dal Comune in corrispondenza alle aree, servizi e progetti in cui è articolata la sua organizzazione ai fini del Piano della Performance. In questo modo, gli obiettivi dell'amministrazione verrebbero contestualizzati rispetto all'impatto effettivo che essi possono avere in funzione di obiettivi generali e condivisi di miglioramento del benessere. Inoltre, l'entrata in vigore del nuovo sistema di bilancio comunale, che prevede l'introduzione dal 2015 di un Documento Unico di Programmazione (DUP), potrebbe favorire la diffusione dell'utilizzo della base dati di Urbes per fornire il quadro descrittivo socio-economico e supportare la pianificazione strategica dell'ente. E' ipotizzabile, infine, un'utile interazione con il progetto Bes delle Province che, in parallelo, sta seguendo un percorso impiantato sul raccordo con la dimensione delle policy e dell'azione amministrativa di cui l'ente è responsabile.

La diffusione e condivisione del paradigma del Bes urbano tramite iniziative di coinvolgimento dei cittadini rappresenta un elemento costitutivo di questo approccio alla misurazione del benessere. In tal senso, vanno gli ulteriori sviluppi delle iniziative di consultazione dei cittadini portate avanti da alcune amministrazioni. Un ulteriore contributo potrà venire dall'avvio di progetti destinati al mondo delle scuole o comunque da sviluppare con il loro utile coinvolgimento, come anche di sensibilizzazione degli amministratori

comunali per favorire la partecipazione al progetto Urbes. A tal fine, un ruolo cruciale potrebbe essere svolto dagli organismi associativi dei comuni stessi.

Infine, l'inserimento degli indicatori di Urbes dentro i cruscotti dei Progetti Smart City varati da molte amministrazioni comunali rappresenta l'ultima frontiera, per un utilizzo a fini di descrizione del contesto e valutazione degli interventi, principalmente di natura tecnologica, che caratterizzano tali progetti. La realizzazione dei cruscotti, avvalendosi di modalità di alimentazione e aggiornamento machine-to-machine, potrebbe introdurre modalità innovative utili anche per la progettazione di un nuovo sistema informativo di Urbes. Sarà quindi importante verificare le possibilità di fertilizzazione incrociata nelle realtà comunali che sono impegnate parallelamente nel Progetto Urbes e in un Progetto Smart City.

Facendo tesoro degli spunti e contributi del workshop, nei primi mesi del 2014 è stata quindi avviata la **progettazione operativa di un set di indicatori più articolato per la misurazione del Bes nelle città**. Essa è stata affidata ad un nucleo misto Istat/Comuni, a cui hanno partecipato gli uffici di statistica di nove Comuni (Palermo, Bologna, Firenze, Brescia, Reggio Emilia, Prato, Perugia, Terni e Cesena), oltre che per l'Istat diversi ricercatori esperti di settore e delle sedi territoriali. I lavori del nucleo, svoltisi attraverso una serie di web meeting, hanno valutato numerose proposte di nuovi indicatori portate dai partecipanti, alla luce di due ordini di requisiti:

- a) idoneità a fornire una misura diretta di miglioramento/peggioramento per aspetti significativi nella qualità della vita delle città;
- b) fattibilità e accuratezza necessarie per l'utilizzo a fini di comparazione temporale e territoriale.

Le ipotesi di indicatori sono state discusse e valutate con riferimento al quadro concettuale Istat-Cnel di misurazione del Bes articolato in dodici domini. Evidentemente, lo sforzo di focalizzazione sulle tematiche urbane, in particolare grazie alla rilevazione "Dati ambientali nelle città", ha portato ad arricchire soprattutto i domini del Bes su Ambiente, Paesaggio e patrimonio culturale, Qualità dei servizi. Al tempo stesso, è stato fatto uno sforzo per individuare un maggior numero di indicatori nazionali del Bes replicabili a livello comunale e/o provinciale. Complessivamente, il set di indicatori che si ritiene di poter implementare nei prossimi mesi si compone (salvo possibili variazioni marginali in corso d'opera) di 61 misure, di cui 45 direttamente riferibili agli indicatori nazionali del Bes e 16 nuovi indicatori concernenti tematiche e risvolti significativi soprattutto in un'ottica di declinazione urbana della misura del benessere. Per gli indicatori riferibili al Bes nazionale, si sta anche sperimentando la possibilità di conseguire un livello di disaggregazione comunale - benché soltanto per il sottoinsieme dei grandi comuni con oltre 250 mila abitanti - per le misure

desunte dalla rilevazione campionaria delle forze di lavoro. Quanto alle nuove tematiche introdotte nello strumento di misurazione multidimensionale, esse riguardano, ad esempio, gli

Tavola 1 - Indicatori proposti dal nucleo Istat/Comuni per lo sviluppo del Progetto Urbes – Anno 2014

SALUTE	ISTRUZIONE	LAVORO E CONCILIAZIONE TEMPI DI VITA	BENESSERE ECONOMICO	RELAZIONI SOCIALI	POLITICA E ISTITUZIONI
Speranza di vita					Partecipazione elettorale ASTENSIONISMO ELETTORALE PER GENERE (N) Rappresentanza femminile Donne negli organi decisionali Comuni (N)
Mortalità infantile	Partecipazione scuola infanzia -(N)			Volontari non profit (N)	
Mortalità per incidente	SCOLARITÀ' SECONDARIA 2° GRADO (N)	Occupazione	Reddito disponibile	Organizzazioni non profit (N)	Età rappresentanza
Mortalità per tumore	Competenza alfabetica	Mancata partecipaz. lav.	Qualità abitazione (N)	IST. NON PROFIT SPORTIVE (N)	Età media organi decisionali Comuni (N)
Mortalità malattie croniche	Competenze numerica	Infortuni mortali	Individui in famiglie senza occupati (N)	Cooperative sociali (N)	Lunghezza procedimenti civili (N)
Omicidi		BIBLIOTECHE PUBBLICHE(N)	DISPERSIONE ACQUA POTABILE (N)	Brevetti	Servizi infanzia
Furti in abitazione (N)		Musei (N)	Qualità acque costiere(N)	Specializzazione produttiva (N)	Rifiuti in discarica (N)
Borseggi (N)		UTENTI BIBLIOTECHE (N)	Qualità aria urbana	Uso di internet (N)	Racc differenz rifiuti
Rapine (N)		VISITATORI MUSEI (N)	Verde urbano		Tempo mobilità (N)
INCIDENTI STRADALI (N)		Urbanizzazione aree vincolate (N)	Aree naturali protette (N)		Trasporto pubblico locale (N)
VITTIME PEDONI (N)		Urbanizzazione spazio rurale (N)	ORTI URBANI (N)		PISTE CICLABILI (N)
		Erorsione spazio rurale da abbandono (N)	Teleriscaldamento (N)		AREE PEDONALI (N)
		Verde storico	INQUINAMENTO ACUSTICO (N)		INFOMOBILITÀ (N)
		Tessuto urbano storico	QUALITÀ PARCO VEICOLARE (N)		
SICUREZZA	BENESSERE SOGGETTIVO	PAESAGGIO E PATRIMONIO CULTURALE	AMBIENTE	RICERCA E INNOVAZIONE	QUALITÀ DEI SERVIZI

(*) In minuscolo, gli indicatori utilizzati anche nella misura nazionale del Bes, in maiuscolo, quelli aggiuntivi introdotti per il Bes delle città.

(**) (N) = indicatori nuovi rispetto al Rapporto Urbes 2013

incidenti stradali e le loro vittime, gli utenti delle biblioteche e i visitatori dei musei, gli orti urbani e l'inquinamento acustico, le piste ciclabili e l'infomobilità. (cfr. Tavola 1)⁶

Oltre a questa proposta base, il nucleo Istat/Comuni ha valutato una ventina di ipotesi di indicatori come difficilmente realizzabili nel giro dei prossimi mesi, ma comunque significative come piste di lavoro meritevoli di approfondimento sul piano della fattibilità e/o su quello della pertinenza e rilevanza per lo sviluppo dello strumento di misurazione. Così, la sperimentazione di stime ad hoc disaggregate a livello comunale potrebbe forse consentire di produrre un indicatore di soddisfazione complessiva per la vita inerente al dominio "Benessere soggettivo", o ulteriori indicatori di soddisfazione o di fiducia riferiti ai domini su "Relazioni sociali" e "Politica e istituzioni". Per fare un altro esempio, andrà sciolta la riserva circa l'elaborazione di un indicatore comunale di disuguaglianza del reddito, verificando la possibilità di elaborazioni centralizzate oppure di elaborazioni comunali omogenee con riferimento ai redditi imponibili ai fini Irpef, senza trascurare i rischi di una possibile distorsione dovuta ai fenomeni di evasione fiscale.

D'altra parte, gli esiti di questo lavoro hanno confermato la necessità di mantenere un approccio rigoroso nella selezione degli indicatori del Bes delle città, il più possibile coerente con quello che ha caratterizzato il lavoro della Commissione scientifica nazionale. Pertanto, non sono state accettate quelle proposte che, sottoposte alla discussione tra i componenti del nucleo, presentavano elementi di criticità riguardo alla capacità di misurare in maniera non ambigua lo stato o l'andamento di una componente significativa del benessere riferito ad uno specifico dominio. Un primo esempio significativo a tale proposito riguarda il tema delle dipendenze. Esso indubbiamente riveste una rilevanza innegabile ed una connotazione di valore negativo dal punto di vista della misurazione del benessere in termini di salute e/o di relazioni sociali; tuttavia, i dati disponibili riguardano il numero di utenti dei Servizi territoriali per le dipendenze (SERD, ex SERT), i quali rappresentano una variabile dipendente dall'offerta di servizi e dall'accesso ad essi, improprio quindi per misurare livello e andamento della problematica. Un altro caso riguarda le spese sociali comunali pro-capite: trattandosi di un indicatore di input dell'azione amministrativa, non offre un'informazione consistente sulla qualità della vita delle categorie di utenti, e neanche sulla qualità dei servizi. Pertanto, questo tipo di informazione potrà essere considerato in un'ottica più ampia di sistema informativo, come un elemento all'interno di un quadro di valutazione nel quale

⁶ Come regola generale si intende puntare su misure elaborabili da archivi Istat o comunque disponibili a livello nazionale, per garantire la massima standardizzazione e comparabilità dei dati, salvo particolari necessità.

mettere in relazione le politiche e gli interventi delle amministrazioni comunali con l'andamento degli indicatori di Bes.

A questo proposito, torna in evidenza un aspetto dirimente riguardo alle motivazioni di fondo che inducono a perseguire una declinazione territoriale del Bes specifica per le città. Non si tratta, infatti, soltanto di dare un impulso significativo alla produzione e diffusione di indicatori con elevata disaggregazione territoriale, grazie alla valorizzazione di items specifici inseriti nelle rilevazioni statistiche ufficiali, o allo sfruttamento delle informazioni contenute in archivi amministrativi di carattere nazionale e locale, oppure ancora alla ricerca metodologica tesa alla produzione di stime campionarie per ambiti diversi dai domini programmati. Certamente, tutti questi sforzi posti sul lato della produzione di informazione territoriale rivestono di per sé una grande importanza, pari alla loro complessità. Ma tutto questo impegno assumerà il valore di un vero investimento conoscitivo se ad esso avrà un riscontro nell'utilizzo dello strumento multidimensionale di Urbes dal lato dei processi di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche dei Comuni e delle Città metropolitane, nonché dei meccanismi di partecipazione dei cittadini inerenti a tali processi.

Tale consapevolezza è presente nei Comuni che stanno partecipando al progetto, alcuni dei quali stanno già studiando l'inserimento del pannello degli indicatori Urbes nei documenti di programmazione e rendicontazione. **Il tema della relazione tra le policy di un'amministrazione comunale e la misura del Bes urbano** si presenta come estremamente complesso, soprattutto nel caso dei grandi comuni. Per dare un'idea della vastità della problematica, sia dal punto di vista concettuale che operativo, abbiamo avviato una prima analisi di impatto, per mettere in relazione i piani, le azioni e gli interventi contenuti nei documenti di programmazione o di rendicontazione di un'amministrazione comunale con il caleidoscopio delle misure del Bes della città offerto dal progetto Urbes. A tal fine, è stato considerato a titolo di esempio il documento di rendicontazione di metà mandato 2011-2013 redatto dal Comune di Bologna⁷, che è un documento di comunicazione con la cittadinanza in cui si evidenziano le linee di attività e le realizzazioni più significative; si è quindi cercato di individuare – meramente sul piano concettuale - le possibili interrelazioni tra programmi e azioni rendicontate e l'andamento degli indicatori di Urbes. Rinviamo a successivi sviluppi per una presentazione più analitica e circostanziata di questo tipo di analisi, le prime evidenze sembrano suggerire diverse tipologie di impatto delle policy sul benessere urbano e la sua misurazione:

⁷ "Bolognacomune – Rendiconto di metà mandato dell'amministrazione comunale 2011-2013", scaricabile alla pagina <http://bilancio.comune.bologna.it/documenti-utili/>. Si ricorda, inoltre, che il Comune di Bologna ha inserito il Progetto Urbes nel Documento Unico di Programmazione 2014-2016, all'interno della linea di mandato "Bologna città dell'innovazione e dei diritti" e del Programma "Innovazione degli strumenti di conoscenza delle trasformazioni urbane".

- a) politiche connesse a specifici indicatori Urbes
- b) politiche riconducibili in modo abbastanza univoco a specifici domini del Bes, pur senza una corrispondenza con gli indicatori attualmente individuati
- c) politiche ispirate a principi diversi da quello del benessere urbano, come possono essere l'attrattività, e la smartness, nelle cui finalità si possono comunque ravvisare relazioni concettuali e causali complesse con l'andamento degli indicatori di Urbes.

Le politiche connesse a specifici indicatori Urbes riguardano quei progetti e quelle attività per i quali si può ipotizzare a priori una valenza di impatto, in termini di risultati attesi, su uno o più elementi della misurazione multidimensionale del benessere urbano. La casistica rilevata è piuttosto ampia; alcuni esempi significativi riguardano:

- il piano per la pedonalità nel centro storico, che è una fattispecie nella quale appare particolarmente evidente che le politiche urbane possono assumere una valenza di impatto multiplo su diverse aree del benessere. Infatti, esso è finalizzato al miglioramento della qualità dell'aria (dominio "Ambiente"), anche grazie ad un miglioramento quali-quantitativo dei servizi di trasporto pubblico locale e delle infrastrutture della mobilità (dominio "Qualità dei servizi"), con possibili ricadute positive sulla sicurezza stradale (dominio "Sicurezza") e anche sullo stato di salute, misurato da indicatori di mortalità per incidenti e tumori e di speranza di vita (dominio "Salute"). In questo caso, i nessi causali attesi sono quindi sia diretti che indiretti, e riguardano indicatori relativi a quattro diversi domini del Bes;
- servizi e progetti dell'amministrazione comunale con una connotazione tematica più ristretta: in materia di legalità e sicurezza, gli interventi di potenziamento e riorganizzazione della Polizia municipale e gli accordi inter-istituzionali con la Prefettura hanno un legame intuitivo con gli indicatori di delittuosità e di incidentalità stradale del dominio "Sicurezza"; in ambito culturale, la creazione di Istituzioni per la gestione unificata dei musei o delle biblioteche si pongono obiettivi diretti di aumento dell'offerta culturale e del numero di visitatori e utenti, misurati da indicatori del dominio "Paesaggio e patrimonio culturale"

Le politiche connesse in modo più generico a domini del Bes riguardano programmi e interventi che possono essere ragionevolmente finalizzati al miglioramento di elementi riconducibili ai domini del Bes, ma che non hanno un riscontro puntuale negli indicatori selezionati. Ciò rimanda alla considerazione che il set degli indicatori Urbes ha un carattere selettivo, sia per effetto delle limitazioni oggettive di disponibilità degli indicatori con i requisiti euristici richiesti, ma anche per mantenere un grado di parsimonia nella misura

multidimensionale del Bes urbano. Come esempi di politiche così caratterizzate, si possono citare:

- i progetti che mirano a promuovere la cittadinanza attiva nei quartieri, in cui associazioni e singoli cittadini sono impegnati su tematiche di riqualificazione degli spazi pubblici, laboratori per promuovere stili di vita ecc..; si tratta di iniziative innovative di partecipazione civica e politica, per le quali è difficile individuare quel carattere di generalità tale da consentire l'individuazione di misure standardizzate;
- la presenza, promozione o sviluppo di asset culturali specifici, come può essere l'inclusione del patrimonio culturale o artistico nelle buone pratiche o nei repertori dell'Unesco, oppure l'istituzione di centri di ricerca culturale ad alta specializzazione. Anche in questo caso, si tratta di componenti sicuramente rilevanti per lo stato e le tendenze del dominio "Paesaggio e patrimonio culturale", ma che non possono essere parti costitutive di un sistema di misurazione quantitativa, semmai lo possono integrare con moduli informativi ad hoc;
- i programmi di riqualificazione di strade e piazze, ristrutturazione dei mercati cittadini, rigenerazione urbana di aree dismesse, pulizia delle strade e dei muri ecc..: essi trovano nei temi del decoro urbano e della lotta al degrado un denominatore comune, con un possibile riferimento diretto in particolare nella dimensione del Bes "Paesaggio e patrimonio culturale".

A rendere più complessa questa rassegna di casistiche delle policy in relazione alla misurazione del Bes urbano, va accennato poi alla rilevanza di due ricorrenti concetti ispiratori, che vengono caricati di una connotazione positiva in termini di qualità della vita e/o sviluppo della città, ma che non sono riconducibili in modo univoco al quadro concettuale del Bes: quello di **attrattività** e quello di **smartness**.

Il tema dell'attrattività costituisce il fattore comune sotteso e/o richiamato per molteplici aspetti menzionati nel Rendiconto di metà mandato del Comune di Bologna: le politiche di investimenti infrastrutturali riguardanti la mobilità fisica (riqualificazione dell'aeroporto, completamento della stazione ferroviaria AV) e immateriale (la cablatura della banda ultralarga, la rete wifi libera e gratuita); la promozione dell'offerta turistica e dell'accoglienza ricettiva; la creazione di un polo di intrattenimento ed educazione sul tema del cibo; la riorganizzazione o rafforzamento delle istituzioni culturali. I progetti e interventi in questi ambiti, tendenti a rafforzare la competitività del sistema territoriale, si propongono evidentemente ricadute attese in termini di occupazione, reddito disponibile per la popolazione, qualità del tessuto produttivo e dei servizi: tutti aspetti misurati dagli indicatori Urbes.

Ciò rimanda alla connotazione multidimensionale che anche il concetto di attrattività ricopre, al pari del Bes. Riprendendo una definizione abbastanza recente, l'attrattività attiene ad un "potenziale competitivo "esterno" dei territori, sintetizzabile nel livello di risorse attratte"(Rapporto Unioncamere 2012). Questo può essere osservato da diversi punti di vista, a partire dalle più importanti tipologie di soggetti che, in via primaria, partecipano al processo di localizzazione di risorse dall'estero (o almeno dall'esterno del sistema territoriale): i clienti dei mercati di sbocco, le imprese che intendono investire sul territorio, i turisti, i lavoratori e studenti immigrati. I circuiti relazionali che ne scaturiscono "alimentano un circolo virtuoso in cui le risorse attratte facilitano la creazione di contatti e collegamenti e, allo stesso tempo, sostengono l'economia e la società locale nel doversi confrontare con un ambiente più competitivo, il che induce un costante stimolo all'innovazione".

Da tale accezione di attrattività, si evidenzia un'interazione con le componenti del benessere equo e sostenibile ancora più articolata di quanto sia già implicito nel caso di studio esaminato. Infatti, oltre ai molteplici nessi causali che i vari soggetti attratti possono apportare in direzione di un miglioramento delle condizioni di benessere urbano – senza trascurare peraltro che in taluni casi sono possibili anche risvolti più problematici -, si possono individuare molte connessioni nelle quali gli stessi elementi del Bes urbano possono incidere a loro volta positivamente su vari aspetti di attrattività. Ad esempio, facendo riferimento all'aspetto più studiato dal punto di vista economico, vale a dire la capacità di attirare investimenti diretti esteri, diversi studi mettono in evidenza come questa dipenda non solo da fattori di mercato (dimensione del mercato, costo e dotazione di input, presenza di agglomerazioni di filiera e distretti, trattamento fiscale, incentivi, infrastrutture ecc,) ma anche dal potenziale reso dalla qualità dell'ambiente istituzionale e sociale: ad es. una forza lavoro istruita, amministrazioni locali efficienti, una giustizia funzionante, un elevato capitale sociale e un'alta offerta di servizi sociali.⁸ A ciò si aggiunga, più in generale, che molti aspetti riconducibili ai temi della qualità della vita e della vivibilità urbana misurati dagli indicatori di Urbes implicano una relazione positiva con l'attrattività esercitata non solo verso le imprese, ma anche verso gli individui che scelgono una città per motivi di turismo, di lavoro o di studio: si pensi alla qualità e accessibilità dei servizi, alla vivacità culturale, alla sicurezza oggettiva e percepita, alle opportunità qualificate di studio e lavoro.

Il concetto di smartness rappresenta anch'esso un riferimento strettamente intrecciato con il dibattito sul benessere urbano e la sua misurazione, come viene esplicitato anche nella recente

⁸ Cfr. Banca d'Italia, Conferenza "Internazionalizzazione delle imprese italiane", Roma, 27 febbraio 2014, e in particolare il contributo "L'attrattività dei territori: i fattori di contesto" a cura di Chiara Bentivogli, Luca Cherubini e Giovanni Iuzzolino: <http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/internazionalizzazione-imprese-italiane/sessione-3/bentivogli.ppt>

normativa nazionale⁹. Nella varietà delle definizioni di Smart City presenti in letteratura, un tratto condiviso concerne il fatto di riferirsi ad un ambiente urbano in grado di agire attivamente per migliorare la qualità della vita dei propri cittadini, grazie all'impiego diffuso e innovativo delle TIC, in particolare nei campi della comunicazione, della mobilità, dell'ambiente e dell'efficienza energetica. Si evidenzia pertanto un nesso causale con il Bes della città, reso possibile grazie all'apporto innovativo delle nuove tecnologie, senza dimenticare inoltre che, in senso più lato, la qualità del capitale umano, relazionale, sociale ed ambientale viene considerata prerogativa essenziale di un modello di città intelligente.

Tali considerazioni generali trovano riscontro nelle connessioni tra policy e indicatori Urbes concretamente riscontrabili nei progetti posti in essere anche a livello di Comune e Città metropolitana. Nel caso preso in esame, il progetto "Bologna Smart City" mette in evidenza i temi dello sviluppo urbano sostenibile e dell'innovazione e individua sette ambiti di intervento che riguardano: i beni culturali; la riprogettazione della rete civica; le reti intelligenti (Smart grid, Banda ultra larga, Smart Lightning); la mobilità sostenibile (una rete della mobilità elettrica intelligente); quartieri sicuri e sostenibili (ristrutturazione patrimonio pubblico e privato per efficienza e produzione energetica, monitoraggio della sicurezza degli edifici, gestione dei rifiuti, social housing, ecc.); la sanità e il welfare (e-care, e-health); l'educazione e istruzione tecnica. Tanto basta per affermare che l'impatto economico, sociale e ambientale che si intende perseguire con gli interventi innovativi posti in essere dai progetti di Smart City attiene in larga misura ad aspetti inclusi nella misurazione del Bes della città, e che quindi tali progetti rappresentano un terreno privilegiato per approfondire la ricerca del nesso tra policy e Bes a livello territoriale¹⁰.

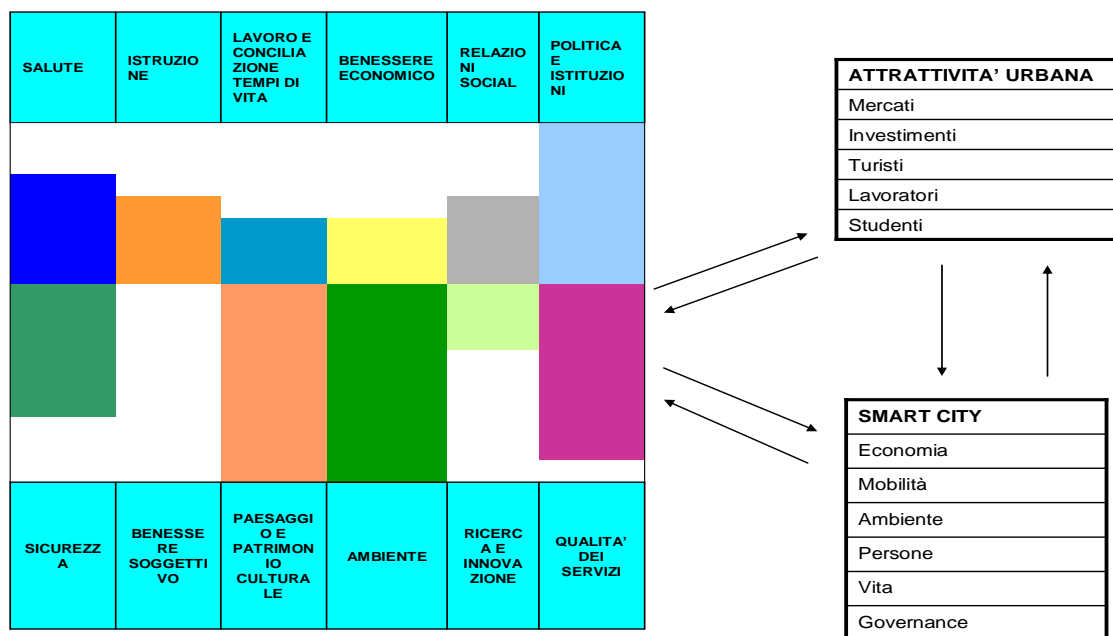
In conclusione, l'utilizzo dello strumento di misurazione del Bes urbano nell'ambito dei processi di programmazione, valutazione e rendicontazione delle policy rappresenta un obiettivo estremamente complesso ma al tempo stesso necessario per consolidare tale approccio di misurazione del benessere. Esso richiede di individuare le molteplici connessioni ipotizzabili tra le politiche, i programmi e gli interventi posti in essere dai Comuni e le Città Metropolitane, da un lato, e i domini del Bes dall'altro, con particolare riguardo agli indicatori già selezionati e resi disponibili; ciò dovrebbe costituire il presupposto per produrre avanzamenti sul piano della rendicontazione e valutazione delle policies. In tale prospettiva, occorrerà anche approfondire l'intreccio tra le tematiche di Urbes e quelle relative

⁹ Decreto Legge del 18 ottobre 2012, n° 179; cfr. l'art. 20: "Comunità intelligenti" che stabilisce che "L'Agenzia (digitale), di concerto con ISTAT, definisce, sentita l'ANCI, un sistema di misurazione basato su indicatori statistici relativi allo stato e all'andamento delle condizioni economiche, sociali, culturali e ambientali delle comunità intelligenti e della qualità di vita dei cittadini..."

¹⁰ Tale nesso viene attualmente studiato anche nell'ambito del Progetto "Bes delle Province", condotto dall'Istat in compartecipazione con il CUSPI.

all'attrattività dei territori e alle comunità intelligenti, che introduce un ulteriore grado di complessità concettuale (cfr. Tavola 2).

Tavola 2 – Mappa delle relazioni tra UrBes, attrattività urbana e Smart Cities.



BIBLIOGRAFIA

Bentivogli, C., Cherubini, L., Iuzzolino, G.: Banca d'Italia, "L'attrattività dei territori: i fattori di contesto", Banca d'Italia, Conferenza "Internazionalizzazione delle imprese italiane", Roma, 27 febbraio 2014,

<http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/internazionalizzazione-imprese-italiane/sessione-3/bentivogli.ppt>

Forum PA, ICity Rate 2013, in: <http://www.icitylab.it/il-rapporto-icityrate/edizione-2013/la-pubblicazione-2013/>

Giffinger, R. et al. *Smart cities – Ranking of European medium-sized cities* in *Smart Cities*, Vienna, Centre of Regional Science, 2007.

Giovannini, Enrico, Jon Hall, Adolfo Morrone, and Giulia Ranuzzi. 2011. "A Framework to Measure the Progress of Societies." *Revue D'économie Politique* 121 (1): 93–118. <http://www.cairn.info/revue-d-economie-politique-2011-1.htm>

Istat, Cnel, Rapporto Bes 2013: il benessere equo e sostenibile in Italia, in: <http://www.istat.it/it/archivio/84348>

Istat, Cnel, Rapporto Bes 2014: il benessere equo e sostenibile in Italia, in: <http://www.istat.it/it/archivio/126613>

Istat, CUSPI, Il Bes delle Province, in: <http://www.besdelleprovince.it/index.php?id=26833>

Istat in collaborazione con i Comuni, Rapporto UrBes – il benessere equo e sostenibile nelle città, 2013, in: <http://www.istat.it/it/archivio/92375>

Unioncamere, Rapporto Unioncamere 2012. L'economia reale dal punto di osservazione delle Camere di Commercio, in:

<http://www.unioncamere.gov.it/P42A1103C189S123/10%5E-Giornata-dell-Economia--Rapporto-Unioncamere-2012.htm>