

UNA COMPARAZIONE TRA PROGETTUALITÀ E INCISIVITÀ DELL'AZIONE DEGLI ENTI DI AREA VASTA. L'ESPERIENZA DEL PROGETTO BES DELLE PROVINCE.

Roberto COSTA¹, Elena MARCHESICH², Annalisa PALLOTTI³

SOMMARIO

Lo studio territoriale del Benessere equo e sostenibile (Bes), sviluppato in collaborazione tra Cuspi e Istat, è l'importante sfida concettuale e operativa che la rete del Sistema statistico nazionale (Sistan) ha raccolto sul tema del superamento del Pil come indicatore del progresso.

Il progetto Bes delle province, sul solco dell'iniziativa pilota realizzata nella provincia di Pesaro e Urbino, ha prodotto misure statistiche per la valutazione del Bes nei territori di area vasta, valorizzando le fonti statistiche ufficiali e i giacimenti informativi della Pubblica Amministrazione, in particolare delle Province e Città metropolitane. Per utilizzare gli indicatori di benessere come strumenti validi nel contesto del ciclo di *policy*, è indispensabile connettere le azioni dell'Ente con i domini del Bes. A tale scopo, le funzioni assegnate alle Province e le relative attività e progetti sono state ricondotte alle varie dimensioni del Bes.

Nel contempo è stato condotto un sondaggio di opinione tra i dirigenti degli Enti di area vasta partecipanti al progetto nel 2014, al fine di cogliere la rispondenza delle misure proposte alle esigenze di conoscenza degli Enti locali, con particolare riguardo alle attività di programmazione, *governance* e rendicontazione.

Il presente lavoro intende mettere a confronto la valutazione tassonomica ed i risultati del sondaggio di opinione tra i *decision makers* degli Enti di area vasta, evidenziando affinità e discrasie tra l'azione degli Enti e la capacità percepita di poter incidere sui domini del Benessere equo e sostenibile.

¹ Istat, Ufficio territoriale per il Friuli Venezia Giulia, via Cesare Battisti 18, 34125, Trieste, e-mail: rocosta@istat.it (Corresponding author).

² Istat, Ufficio territoriale per il Friuli Venezia Giulia, via Cesare Battisti 18, 34125, Trieste, e-mail: elmarche@istat.it.

³ Istat, Ufficio territoriale per l'Emilia Romagna, Galleria Cavour 9, 40124, Bologna, e-mail: pallotti@istat.it.

1. Il progetto Bes delle province

1.1. Il Benessere equo e sostenibile

Il Benessere equo e sostenibile (Bes) è un progetto di ricerca nato nel 2010 per iniziativa congiunta del Consiglio nazionale del lavoro (Cnel) e dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) con l'obiettivo di valutare il progresso della società italiana. L'analisi si inquadra nel dibattito internazionale sul cosiddetto "superamento del Pil", alimentato dalla consapevolezza che i parametri per misurare il grado di sviluppo di un paese non possano essere solo di carattere economico, ma anche sociale e ambientale, corredati da misure di disuguaglianza e sostenibilità. Partendo da un approccio multidimensionale del concetto di benessere, il progetto offre un ampio set di indicatori che possono essere un utile strumento per monitorare le condizioni economiche, sociali e ambientali della popolazione e del territorio, informare i cittadini e indirizzare le decisioni politiche.

L'esigenza di un ulteriore approfondimento di analisi a livello territoriale ha condotto alla realizzazione dei progetti UrBes e Bes delle province⁴, per la misura del benessere nelle città e nei territori.

1.2. L'esperienza internazionale

La misurazione del benessere degli individui e delle società è un tema discusso da tempo in ambito accademico, che solo recentemente è stato affrontato dai decisori politici, dalla statistica ufficiale, da organizzazioni internazionali e dalla società civile. Il dibattito emerge dal riconoscimento della necessità di valutare il progresso della società andando oltre le misure economiche convenzionali come il Pil, considerate da molti lo strumento principale di misurazione dello sviluppo in base a una supposta equivalenza tra benessere e progresso economico.

D'altronde, lo stesso Simon Kuznets, ideatore della riforma della contabilità nazionale americana e di fatto inventore del Pil, invitò il Congresso degli Stati Uniti (1934) ad usarlo con cautela dichiarando che "Il benessere di una nazione non può essere facilmente desunto da un indice del reddito nazionale". È celebre poi il discorso tenuto da Robert Kennedy all'Università del Kansas (18 marzo 1968) in cui l'allora senatore candidato alla presidenza degli Stati Uniti d'America dichiarò che il Pil "Misura tutto, in breve, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta". La disputa sui limiti del Pil e sulla distinzione tra crescita economica e concetti di benessere e sviluppo viene quindi da lontano, ma solo dal 1990 le iniziative dedicate allo sviluppo sostenibile e alla misurazione dello sviluppo umano hanno rafforzato il dibattito sulla multidimensionalità del fenomeno (Undp, 1990).

A partire dal 2001, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo internazionale (Ocse) ha promosso diverse iniziative volte a favorire la misurazione e la promozione del progresso sociale. Con la Dichiarazione di Istanbul (2007), sottoscritta da importanti organizzazioni internazionali⁵, si è raggiunto un primo accordo a livello internazionale sulla necessità di "intraprendere la misurazione del progresso sociale in ogni paese, andando oltre le misure economiche convenzionali come il Pil pro capite".

La mancata previsione della crisi economica iniziata nel 2008, ha poi ulteriormente accelerato lo sviluppo di nuove misure di riferimento per le politiche da affiancare a quelle puramente economiche.

Il lavoro più significativo in quest'ambito è il Rapporto finale della Commissione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale, la cosiddetta Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009). L'obiettivo della Commissione è stato quello di individuare i limiti del Pil come indicatore della performance economica e del progresso sociale, di valutare la fattibilità di strumenti di misura alternativi, di considerare quali ulteriori informazioni siano necessarie per la produzione di indicatori di progresso sociale e di studiare metodi adeguati di rappresentazione delle informazioni statistiche. La Commissione ha articolato le proprie proposte di "spostamento dell'enfasi dalla misurazione della produzione economica alla

⁴ Urbes condotto dall'Istat in *partnership* con l'Associazione nazionale comuni italiani (Anci), Bes delle province condotto in collaborazione tra Istat e il Coordinamento degli uffici di statistica delle province italiane (Cuspi).

⁵ Dalla Commissione europea, dall'Ocse, dall'Organizzazione della conferenza islamica, dalle Nazioni Unite, dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo e dalla Banca mondiale.

misurazione del benessere delle persone” attraverso dodici raccomandazioni che suggeriscono di valutare la *performance* economica guardando al reddito e ai consumi piuttosto che alla produzione, approfondendone gli elementi distributivi e concentrando l’attenzione sulla condizione delle famiglie, oltre che sugli aggregati macroeconomici. La Commissione raccomanda inoltre un approccio multidimensionale alla misurazione del benessere che tenga conto anche di elementi soggettivi e l’utilizzo di indicatori di sostenibilità, non solo ambientale, ma anche economica e sociale.

Nel 2011, il Comitato del sistema statistico europeo (Essc) ha adottato il rapporto *Measuring Progress, Well-being and Sustainable Development*, in cui vengono espone circa cinquanta azioni specifiche da intraprendere che richiamano le raccomandazioni della Commissione Stiglitz.

Fra le iniziative più recenti si segnala infine il 5° *Oecd World Forum on Statistics, Knowledge and Policy*, tenutosi ad ottobre 2015, in cui sono stati presentati esempi concreti di utilizzo degli indicatori di benessere per migliorare le politiche pubbliche e la vita delle persone.

1.3. Il Bes nazionale

Il progetto per la misura del benessere equo e sostenibile in Italia nasce nel 2010 per iniziativa congiunta del Cnel e dell’Istat, con la costituzione di un Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana composto da rappresentanze delle parti sociali e della società civile. Inoltre, l’Istat ha costituito un’ampia e qualificata Commissione scientifica di esperti dei diversi domini riconducibili al benessere.

Il Bes si ispira alle esperienze internazionali, con l’obiettivo di misurare non solo il livello di benessere attraverso l’analisi degli aspetti rilevanti della qualità della vita dei cittadini, ma anche la sua equità in termini di distribuzione delle determinanti del benessere tra soggetti sociali e la sua sostenibilità, a garanzia che lo stesso livello di benessere possa essere garantito anche alle generazioni future.

Il *framework* di riferimento per la misura del Bes individua due gruppi di domini: quelli che attengono a dimensioni che hanno un impatto diretto sul benessere umano ed ambientale e quelli che misurano gli elementi funzionali al miglioramento del benessere della collettività e dell’ambiente che la circonda. Gli indicatori che rientrano nella prima tipologia rappresentano gli *outcome* e sono raggruppati in nove domini (Salute, Istruzione e formazione, Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Sicurezza, Benessere soggettivo, Ambiente e Paesaggio e patrimonio culturale), mentre gli altri afferiscono a tre domini strumentali o di contesto (Politica e istituzioni, Ricerca e innovazione e Qualità dei servizi).

Partendo dai dodici domini definiti dal Comitato d’indirizzo, la Commissione scientifica ha selezionato gli indicatori per la misura del benessere in ciascuna dimensione. Gli indicatori sono stati scelti in base a una serie di regole, di cui le principali sono la parsimonia, la mancanza di ambiguità nella loro correlazione con il benessere, la loro disponibilità periodica e a livello regionale. Si è giunti così all’individuazione di 130 indicatori che costituiscono il *framework* del Bes e che sono stati finora elaborati e analizzati in tre rapporti Bes, pubblicati rispettivamente a marzo 2013, giugno 2014 e novembre 2015. In essi, ogni capitolo propone l’analisi di un dominio, fornendo una lettura dei fenomeni nel tempo, sul territorio e, ove possibile, anche nel contesto europeo.

1.4. Il Bes delle Province

Il progetto Bes delle Province consolida, sviluppa ed estende i risultati dello studio progettuale⁶ nato nel 2011 per iniziativa della Provincia di Pesaro e Urbino. Nel 2015, il progetto si consolida come Sistema informativo statistico (Sis)⁷ per la misurazione del Benessere equo e sostenibile nei territori di area vasta⁸.

⁶ Studio progettuale Analisi e ricerche per la valutazione del Benessere equo e sostenibile delle Province (Psn 2011-13, Psu-00003) condotto dall’Ufficio statistica della Provincia di Pesaro e Urbino con la partecipazione dell’Istat.

⁷ Sistema informativo statistico Bes delle province (Psn 2014-2016, Psu-00004) a co-titolarità della Provincia di Pesaro e Urbino e delle Città metropolitane di Roma, Genova, Bologna e partecipazione dell’Istat.

Dal punto di vista teorico, il Bes delle province assume come primo e fondamentale riferimento il costruito del Bes emerso dall'iniziativa Cnel-Istat, connotandosi inoltre per il focus sulle possibili connessioni tra misurazione del Bes e *policy making* a livello locale, per l'approccio "dal basso", teso a collegare esigenze informative dell'Ente locale, *framework* nazionale e riferimenti internazionali, per la ricerca di misure statistiche complementari agli indicatori del Bes e più aderenti alle esigenze informative che derivano dai processi di *governance* dell'Area vasta provinciale o metropolitana (Taralli, 2013).

Il progetto persegue un duplice obiettivo informativo: analizzare la struttura del Bes del territorio e valutare la rilevanza e l'appropriatezza degli interventi dell'Ente locale per il miglioramento del benessere della comunità. In linea con questa prospettiva, il Bes delle province prende come particolare riferimento da una parte il progetto dell'Ocse *How's life in your region?*, volto ad offrire indicatori di benessere a sostegno delle politiche locali (2013), dall'altra le linee guida per l'attuazione a livello locale della strategia Europa 2020 (Eu Cor, 2012). Nello specifico, il Comitato delle regioni dell'Unione europea ha evidenziato la necessità di definire una "visione 2020" in ambito locale per individuare le azioni per lo sviluppo di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in linea con le esigenze territoriali, da redigere in base al principio di collaborazione tra i diversi livelli di *governance* del territorio. A tal fine, il Comitato ha suggerito alle autorità locali di individuare le priorità di sviluppo partendo da un'analisi territoriale *Swot*⁹ che evidenzia punti di forza e di debolezza, rischi e opportunità dei territori e confrontandone il profilo di benessere attraverso adeguati indicatori.

L'individuazione di un set di indicatori per la valutazione del Bes dei territori provinciali è il risultato di un'attività complessa, tuttora in evoluzione, che punta quindi a tenere insieme in un quadro coerente e consistente le indicazioni emerse in sede nazionale e internazionale e le esigenze specifiche del livello istituzionale e territoriale di interesse (Figura 1). Il Sistema informativo è attualmente costituito da tre diversi tipi di indicatori relativi a undici delle dodici dimensioni del Bes individuate a livello nazionale (è esclusa la dimensione del benessere soggettivo per la quale al momento non vi sono fonti in grado di fornire informazioni statisticamente significative al di sotto del livello regionale):

1. Misure del Bes;
2. Altri indicatori generali;
3. Indicatori specifici.

Mentre le Misure del Bes sono indicatori individuati in ambito nazionale, calcolabili anche al livello provinciale, oppure indicatori assimilabili ai precedenti, gli altri due tipi di indicatori costituiscono l'apporto innovativo del progetto Bes delle province e un valore aggiunto per la definizione in chiave comparativa dei profili di Bes dei territori provinciali.

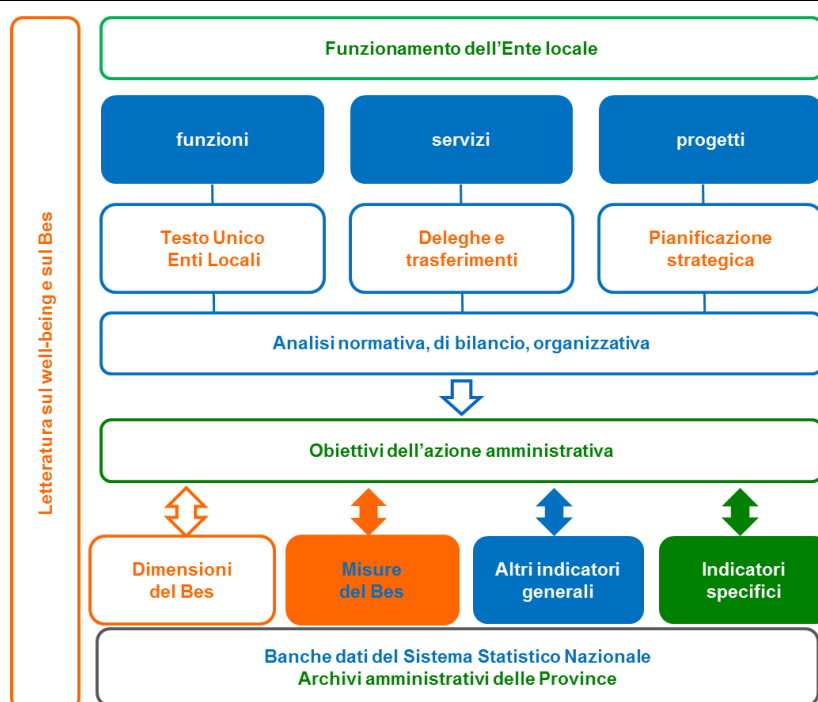
In particolare, gli Altri indicatori generali sono ulteriori indicatori di fonte nazionale, rilevanti per l'analisi del contesto territoriale e istituzionale, selezionati sulla base di specifiche esigenze informative degli Enti. Quest'ultime sono state individuate partendo da un'analisi tassonomica delle attività dell'Ente, attraverso la quale le attività stesse sono state ricondotte alle dimensioni del Bes.

Infine, gli Indicatori specifici informano sul rapporto tra l'azione dell'Ente locale e il benessere del territorio. Anche in questo caso, la progettazione degli indicatori è partita dall'analisi tassonomica, ma per la loro elaborazione ci si sta basando su dati provenienti dagli archivi amministrativi delle Aree vaste provinciali e delle Città metropolitane. Attualmente gli indicatori specifici sono disponibili in versione prototipale per la sola Provincia di Pesaro e Urbino.

⁸ Nel progetto Bes delle province il termine "province" indica entrambe le tipologie di Ente territoriale di area vasta introdotte con la "legge Delrio" (l. 56/2014): le Aree vaste provinciali (Avp) e le Città metropolitane (Cm). Quest'ultime, dal 1° gennaio 2015, sono subentrate alle preesistenti province omonime.

⁹ L'analisi *Swot* è uno strumento di pianificazione strategica usato per valutare i punti di forza (*Strengths*), di debolezza (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le minacce (*Threats*) di una situazione in cui un'organizzazione, o un individuo, debba prendere una decisione per il raggiungimento di un obiettivo, tenendo conto sia dell'ambiente "interno" (punti di forza e debolezza), sia di quello "esterno" (minacce ed opportunità).

Figura 1 - La progettazione degli indicatori



Fonte: Progetto Bes delle province

Il progetto Bes delle province, che si inquadra in un accordo tra il Cuspi e l'Istat, vede attualmente coinvolti allo sviluppo e all'estensione del prototipo di sistema informativo 26 Enti di area vasta, tra Province e Città metropolitane. In particolare, l'Istat partecipa allo studio garantendo assistenza tecnica e metodologica e attivando forme di collaborazione a livello decentrato tramite le sue Sedi territoriali, le varie fasi operative sono guidate e sostenute da un Comitato di coordinamento Cuspi-Istat e da un Nucleo tecnico di supporto Istat (Figura 2).

I primi risultati sono stati diffusi nel 2013 per la sola Provincia di Pesaro e Urbino, l'anno successivo il progetto si è allargato a 21 Province con la pubblicazione degli indicatori in un fascicolo per ognuna delle Province aderenti. Nel 2015 vi è stato l'allargamento della rete di progetto a 26 realtà provinciali; alla successiva diffusione dei risultati per ciascuna Provincia aderente, si è aggiunta la pubblicazione di un volume di quadro nazionale corredato da un'ampia documentazione metodologica¹⁰.

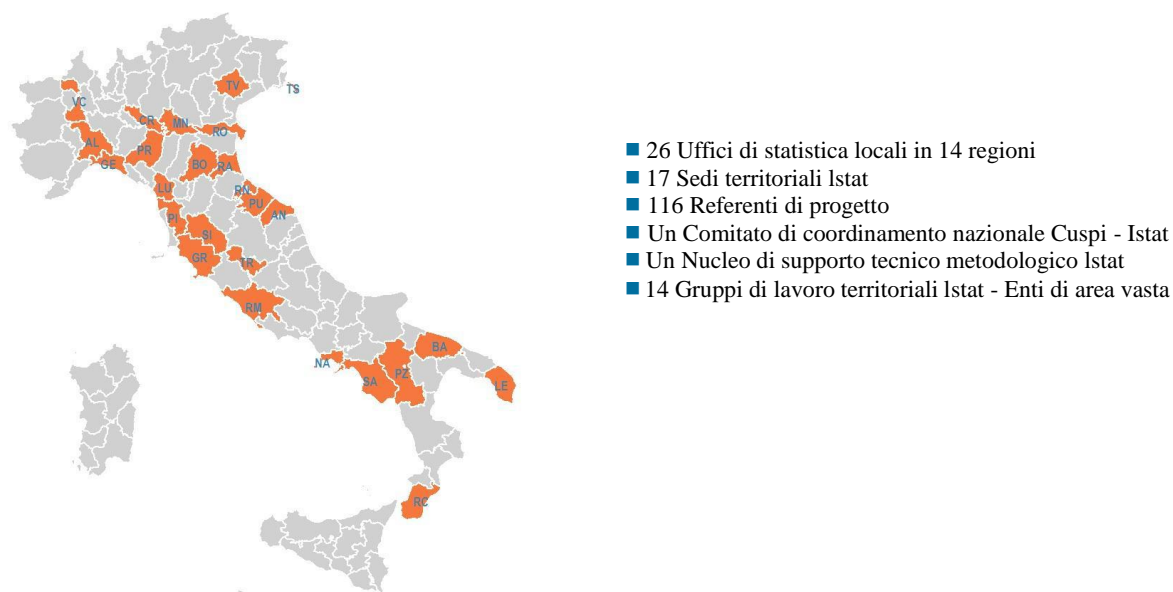
La diffusione dei risultati è stata promossa attraverso eventi scientifico-divulgativi svolti a livello locale che hanno messo a confronto tra loro soggetti a vario titolo interessati al benessere equo e sostenibile. Tali eventi hanno inoltre rappresentato un'opportunità per avviare un'indagine, realizzata a inizio 2015, destinata ai *decision makers* degli Enti partecipanti al progetto, volta a verificare la condivisione delle scelte concettuali adottate per la misura del benessere su scala territoriale e per trarre informazioni utili al miglioramento della rispondenza delle misure proposte alle esigenze conoscitive degli Enti.

La base informativa attualmente disponibile consente la misurazione del profilo di benessere dei territori e il confronto, in termini sia relativi che assoluti, con gli altri livelli territoriali attraverso 82 indicatori calcolati per l'intero territorio nazionale a livello provinciale, regionale e nazionale, relativi a undici dimensioni. Tale analisi consente di metter in luce i tratti distintivi della struttura del benessere tra territori provinciali, distinguendo inoltre gli elementi di differenziazione con l'Italia che accomunano il territorio in esame con altri ad esso limitrofi da quelli imputabili a specificità locali che caratterizzano univocamente l'area considerata. Una tale lettura degli indicatori può condurre a una valutazione dei punti di forza e di

¹⁰ La serie completa degli indicatori e la documentazione sul progetto Bes delle province sono disponibili sul sito www.besdelleprovince.it.

debolezza, dei rischi e delle opportunità dei territori, connettendo quindi la misurazione del Bes di un territorio alle esigenze informative di base per la *governance* del suo sviluppo.

Figura 2 - La rete di progetto



Fonte: Progetto Bes delle province

2. L'analisi tassonomica delle funzioni degli Enti di area vasta

2.1. Le funzioni degli Enti di area vasta in un contesto istituzionale in continua evoluzione

Lo sviluppo del progetto Bes delle province si colloca in un contesto di evoluzione del quadro delle funzioni attribuite alle Province, che, iniziata circa 25 anni fa, ha subito una forte accelerazione nell'ultimo decennio.

Punto di partenza del processo di rinnovamento degli Enti locali è l'art. 14 della legge 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali, che attribuisce alla Provincia le funzioni amministrative inerenti vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale in svariati settori, tra cui ricordiamo la tutela dell'ambiente sotto varie forme, come la difesa e la valorizzazione del suolo, delle risorse idriche e energetiche, dei parchi e dei beni culturali.

La crisi economico-finanziaria, che ha colpito il nostro paese dal 2008, ha impattato anche sull'azione di riforma delle autonomie locali, che in un primo momento aveva riguardato principalmente la contabilità pubblica. La legge n. 196/2009 si proponeva di realizzare il governo unitario della finanza pubblica e l'armonizzazione contabile in linea con il precedente intervento normativo noto con il nome di 'federalismo fiscale' (legge n. 42/2009), riaffermando il principio della condivisione degli obiettivi di finanza pubblica a tutti i livelli di governo e tra tutti i soggetti che compongono l'amministrazione pubblica.

La crisi ha messo in discussione il ruolo e le competenze degli enti intermedi introducendo il dibattito sul *rescaling* istituzionale, ovvero sui cambiamenti nelle strutture amministrative territoriali, avviando un processo *top-down* coordinato dal governo centrale (Bolgherini, Lippi, Maset, 2015).

La legge 56/2014, conosciuta come legge Delrio e relativa al "riordino delle funzioni", ha rivisto profondamente ruolo ed organizzazione delle Province. In particolare, l'art. 3 si pone come elemento di rottura rispetto al passato, qualificando le Province come Enti di area vasta di secondo livello con funzioni di coordinamento delle realtà comunali, non più rappresentative di una comunità relativa al territorio di riferimento (Asprone, 2015) a cui rimangono le seguenti funzioni:

- a. pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b. pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c. programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d. raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali;
- e. controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale;
- f. cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;
- g. cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed Enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli Enti predetti.

L'attuazione della legge Delrio è in corso, seppure con diversi livelli di avanzamento e con alcune differenze all'interno dei singoli provvedimenti regionali, nei quali si individuano due direzioni prevalenti: da un lato si va verso una riconferma delle vecchie funzioni in capo alle nuove Province, dall'altro verso un accentramento ed un ritorno delle funzioni in capo alla Regione. Si rileva inoltre (Legautonomie, 2015) che generalmente i provvedimenti regionali promuovono la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali e provinciali, tendendo talvolta a individuare aree ed ambiti di esercizio delle funzioni differenti e più vasti rispetto a quelli delle Province e a favorire le relazioni tra i vari livelli di governo.

Si suppone che questo diverso assetto andrà a incidere profondamente sui risultati di una futura analisi tassonomica e potrà essere molto interessante leggere i futuri indicatori del Bes territoriale alla luce delle scelte effettuate dai differenti provvedimenti regionali.

2.2. *L'analisi tassonomica delle azioni degli Enti di area vasta nel progetto Bes delle province*

Il progetto Bes delle province prevede, oltre alla definizione degli indicatori di contesto o generali, la costruzione di indicatori specifici rappresentativi dell'attività degli Enti nel governo di area vasta, utili per valutarne l'azione sul benessere dei cittadini.

L'individuazione degli indicatori specifici è stata realizzata in seguito ad un'analisi tassonomica delle attività degli Enti di area vasta, attraverso la quale i progetti, le linee d'azione e gli interventi degli Enti aderenti al progetto sono stati ricondotti alle dimensioni del Benessere equo e sostenibile definite a livello nazionale. Questo tipo di analisi dovrebbe consentire la costruzione di indicatori che forniscano alle amministrazioni locali informazioni necessarie alla corretta impostazione del ciclo della *policy*, dalla definizione dei bisogni alla valutazione delle scelte e delle decisioni politiche. Gli indicatori specifici contribuiscono a definire le priorità e gli obiettivi dell'azione degli Enti, alla luce dei vincoli e delle opportunità del sistema territoriale. Gli indicatori così classificati possono descrivere l'efficacia, l'efficienza, la rilevanza e l'adeguatezza dell'azione dell'Ente, oltre che la corrispondenza tra risultati attesi ed effetti.

In fase sperimentale, l'analisi tassonomica è stata circoscritta alla sola Provincia di Pesaro e Urbino e ha riguardato le undici funzioni proprie dell'Ente, che sono state associate al Bes sulla base degli obiettivi ad esse connessi. Tali funzioni sono quelle previste dall'art. 14 della legge 142/1990 a cui va aggiunta la Promozione e coordinamento di attività in collaborazione con i Comuni nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico. Poiché ogni funzione può comprendere diversi obiettivi, ciascuna poteva essere associata a una o più dimensioni del Bes. In conclusione sono emerse 29 ricorrenze tra le dodici dimensioni del Bes nazionale e le funzioni proprie dell'Ente, che in maggioranza hanno interessato i domini della Qualità dei servizi e dell'Ambiente, con rispettivamente 6 e 5 funzioni provinciali ad essi assegnate.

Nel 2014 l'operazione è stata ripetuta coinvolgendo tutte le 21 Province aderenti al progetto. La costruzione della tassonomia ha preso come riferimento i documenti di pianificazione e programmazione

dell'Ente e il Piano esecutivo di gestione¹¹, attraverso la cui lettura tutte le funzioni svolte dalle Province, proprie o delegate, sono state ricondotte alle undici dimensioni del benessere prese in considerazione nel progetto Bes delle province.

Va premesso che è stata misurata la quantità di azioni e non la loro portata, ad esempio in termini di investimenti economici, o di individui potenzialmente interessati. Pertanto assumono lo stesso peso azioni consolidate di continuità amministrativa, azioni innovative di carattere strategico, progetti "spot" legati a esigenze specifiche di congiuntura o di finanziamento e altre ancora.

Nel complesso sono state valutate 1.570 azioni per ciascuna delle quali sono state evidenziate una o più connessioni con le dimensioni del Bes.

L'analisi tassonomica ha previsto due passaggi: il primo fondato prevalentemente sull'analisi della documentazione di riferimento, il secondo basato sulla valutazione delle finalità dell'azione e sui cambiamenti previsti.

Già nella prima fase di analisi è emersa chiaramente la disomogeneità della distribuzione di attività e progetti all'interno delle dimensioni del Bes, in coerenza con il diverso livello di incisività dell'azione delle Province. La maggior percentuale di attività è stata classificata nei domini corrispondenti ai settori che rientrano nelle competenze degli Enti di area vasta, quali ad esempio Politica e istituzioni e Ambiente. Per contro è risultata residuale la percentuale di attività e progetti attribuiti alla dimensione Salute, in accordo con il fatto che le Province e le Città metropolitane non erogano, almeno direttamente, servizi alla persona in questo settore.

Nella fase successiva, l'analisi dei progetti e delle azioni è stata revisionata per correggere le eventuali scelte dettate da un approccio sostanzialmente di tipo amministrativo, legato ai ruoli ed alle responsabilità amministrative e all'allocazione nei capitoli di bilancio delle spese connesse, ad uno legato maggiormente ai risultati ed agli effetti, ovvero alle finalità delle azioni e dei progetti, ai destinatari ed ai cambiamenti che si intende ottenere. L'allocazione si è quindi basata sulle descrizioni delle attività, riuscendo a ricondurle a un numero relativamente ridotto di famiglie omogenee di progetto a loro volta ricondotte alle dimensioni del Bes (Tabella 1). In questo modo si è dimostrato possibile individuare un nucleo di indicatori specifici, comuni a tutte le Province partecipanti al progetto, utili per valutare l'azione amministrativa degli Enti di area vasta in termini di contributo al Bes.

L'ottica differente applicata nelle due fasi dell'analisi tassonomica ha portato a risultati diversi tra loro. In generale, le maggiori criticità sono state incontrate nell'attribuzione alle dimensioni che non trovano corrispondenza diretta con le funzioni delle Province, quale ad esempio la Salute, o che presentano difficoltà nell'individuare le strutture organizzative di riferimento, come Ricerca e Innovazione, un dominio trasversale a più funzioni dell'Ente. Nel contempo, si rileva un confine molto labile tra le dimensioni Istruzione e formazione e Lavoro e conciliazione dei tempi di vita: nell'organizzazione provinciale, formazione professionale e lavoro quasi sempre fanno riferimento alla stessa struttura/area organizzativa.

In prospettiva il ruolo degli Enti di area vasta va nella direzione del supporto ai Comuni e del coordinamento degli stessi, con particolare riferimento all'ambito della programmazione e della pianificazione territoriale, dell'assistenza tecnica ed amministrativa, della raccolta ed elaborazione dati. L'analisi tassonomica conferma questa tendenza, evidenziando il maggior numero di attribuzioni ai domini Politica e istituzioni (in cui rientrano le azioni di coordinamento delle politiche locali e la *governance* territoriale), Sicurezza (che va intesa in senso molto ampio, comprendendo sicurezza e prevenzione ambientale, sicurezza sul lavoro, ecc.) e Ambiente (che implica la tutela del patrimonio naturale, ambientale e faunistico, controllo della qualità dell'aria e delle risorse idriche, ecc.).

¹¹ Il Piano esecutivo di gestione (Peg) è lo strumento con cui le Amministrazioni definiscono gli obiettivi che intendono raggiungere durante l'anno sulla base dei programmi descritti nella Relazione previsionale e programmatica e degli stanziamenti previsti nel Bilancio di previsione annuale. Il Peg è uno strumento di gestione operativa che collega concretamente i differenti obiettivi ai responsabili incaricati di raggiungerli, individuando gli strumenti e le risorse finanziarie e professionali che essi hanno a disposizione. È stato introdotto nel 1995 per portare nella Pubblica amministrazione i principi di orientamento al risultato e al controllo diffusi nel privato.

Tabella 1 - Tavola sinottica di associazione tra tipologie di progetti e dimensioni del Bes

Dimensione	Famiglie di progetti
Istruzione e formazione	1. Riorganizzazione della rete scolastica e riqualificazione dell'offerta formativa
	2. Azioni per il diritto allo studio
	3. Azioni per il contrasto della dispersione scolastica
	4. Formazione professionale. Supporto alla gestione dei sistemi di formazione-lavoro (stage, tirocini). Orientamento professionale. Attività per la riqualificazione professionale
	5. Politiche educative infanzia e adolescenza. Orientamento scolastico.
	6. Azioni in campo educativo e formativo rivolte a tutta la cittadinanza. Sostegno della fruizione e partecipazione culturale e sociale. Formazione continua
Lavoro e conciliazione dei tempi di vita	1. Progettazione, organizzazione, gestione dei centri per l'impiego. Distribuzione. Accessibilità
	2. Politiche attive del lavoro. Selezione. Collocamento. Incontro domanda - offerta di lavoro
	3. Azioni di orientamento professionale e di riqualificazione
	4. Servizi dedicati a specifiche categorie di utenza
	5. Azioni di sostegno dell'autoimprenditorialità
	6. Attività di conciliazione vita - lavoro
Benessere economico	1. Attività dirette allo sviluppo del tessuto imprenditoriale del territorio. Supporto allo start up di imprese. Sostegno allo sviluppo tecnologico in campo produttivo.
	2. Attività dirette al sostegno e al consolidamento del sistema imprenditoriale. Interventi sulle infrastrutture. Interventi di contrasto degli effetti della crisi e della delocalizzazione. Supporto all'accesso al credito per le imprese. Interventi sulle infrastrutture. Sussidi piccoli imprenditori e operatori agricoli
	3. Attività di sostegno delle vocazioni territoriali. Marketing territoriale
	4. Attività di supporto tecnico amministrativo alle imprese. Semplificazione e velocizzazione delle procedure. Sportello Unico Attività Produttive
	5. Attività di sostegno economico ai lavoratori, anche ai lavoratori a rischio espulsione. Attività connesse alla gestione degli ammortizzatori sociali
	6. Sostegno economico ai cittadini. Agevolazioni tariffarie. Prestiti personali (microcredito). Assegni e borse di studio
	7. Politiche per la casa: emergenza abitativa, housing sociale
Relazioni sociali	1. Organizzazione e coordinamento sul territorio delle prestazioni in ambito socio assistenziale.
	2. Azioni a sostegno delle attività di partecipazione sociale di tipo organizzato (volontariato, associazionismo, cooperazione sociale)
	3. Azioni a sostegno della famiglia e delle reti familiari (giovani, anziani ecc.)
	4. Azioni per l'inserimento sociale e lavorativo dei disabili
	5. Azioni per l'inclusione sociale e lavorativa (stranieri, immigrati, detenuti, categorie deboli)
Politica e Istituzioni	1. Governance territoriale: raccolta, elaborazione e analisi di dati per la pianificazione strategica. Osservatori
	2. Azioni di miglioramento del rapporto della P.A. con cittadini e stakeholders. Semplificazione, trasparenza, accesso
	3. Azioni di coordinamento delle politiche locali: programmazione negoziata, tavoli, piani
	4. Relazioni internazionali
	5. Progettazione fondi europei
	6. Razionalizzazione ed efficientamento delle risorse umane, finanziarie e patrimoniali
	7. Azioni di sostegno alle comunità locali. Assistenza tecnico-amministrativa ai comuni. Promozione e sostegno delle funzioni associate.

Tabella 1 segue - Tavola sinottica di associazione tra tipologie di progetti e dimensioni del Bes

<i>Dimensione</i>	<i>Famiglie di progetti</i>	
Sicurezza	1.	Interventi di manutenzione per la prevenzione delle calamità naturali. Difesa del suolo
	2.	Azioni per l'aumento della sicurezza stradale e dei trasporti. Opere di manutenzione e di realizzazione, monitoraggio incidenti, azioni di prevenzione, sanzioni
	3.	Sicurezza degli edifici scolastici. Messa in sicurezza. Opere di manutenzione ordinaria e straordinaria
	4.	Sicurezza sui luoghi di lavoro: divulgazione e sensibilizzazione
	5.	Interventi di prevenzione delle emergenze e di soccorso. Piani provinciali emergenze. Protezione civile
	6.	Attività di contrasto di illegalità e abusivismo in campo produttivo
	7.	Sicurezza personale (es. polizia di prossimità, Centri antiviolenza donne, protocolli per la legalità, servizio per la segnalazione di degrado)
Paesaggio e patrimonio culturale	1.	Piani per la regolazione e la tutela del paesaggio e del territorio
	2.	Progetti di gestione, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico, artistico, culturale. Gestione e valorizzazione dei complessi storici
	3.	Progetti di gestione, conservazione e valorizzazione del paesaggio naturale e rurale. Anche attività di informazione e sensibilizzazione
	4.	Progetti ed iniziative per la valorizzazione dei beni paesaggistici e culturali del territorio ai fini della loro fruibilità da parte dei residenti e dei turisti
	5.	Iniziative di animazione culturale sul territorio
Ambiente	1.	Valorizzazione e incentivazione del risparmio energetico e dell'uso delle energie rinnovabili
	2.	Pianificazione e gestione ciclo rifiuti. Controlli e sanzioni
	3.	Qualità aria. Controlli e sanzioni
	4.	Qualità acqua e utilizzo delle risorse idriche. Controlli e sanzioni
	5.	Tutela del patrimonio naturale e ambientale. Parchi, riserve ed aree protette. Volontariato ambientale. Anche attività di comunicazione e sensibilizzazione
	6.	Tutela del patrimonio faunistico. Attività di regolamentazione e controllo. Caccia e pesca
	7.	Cave miniere. Regolazione e controlli
Ricerca e innovazione	1.	Progetti di ricerca e innovazione della P.A. e delle modalità di gestione/erogazione dei servizi
	2.	Progetti di ricerca e innovazione nelle comunicazioni Informatizzazione diffusione banda larga. Infrastrutture digitali
	3.	Progetti di ricerca e innovazione in tema ambientale
	4.	Approcci innovativi per l'approntamento di modelli interpretativi dei fenomeni del territorio
Qualità dei servizi	1.	Raccolta ed elaborazione dati ai fini del miglioramento della qualità dei servizi pubblici locali e dei servizi di pubblica utilità. Osservatori. Indagini della qualità e customer satisfaction
	2.	Miglioramento del rapporto qualità/costi dei servizi erogati, anche in forma associata
	3.	Azioni e progetti diretti alla cittadinanza per migliorare la fruibilità, l'accessibilità e la conoscenza dei servizi offerti

Fonte: Progetto Bes delle province

3. Il questionario ai *decision makers*

Il Benessere equo e sostenibile non è soltanto una misura statistica del progresso, ma uno strumento di *accountability* e di partecipazione democratica che può contribuire alla crescita della capacità di rendicontazione sociale e della fiducia nelle istituzioni.

L'invito ad avvalersi di processi partecipativi ricorre frequentemente in letteratura. Il rapporto della Commissione Stiglitz sottolinea l'importanza di condividere il quadro di riferimento con processi di compartecipazione per identificare e dare priorità agli indicatori che forniscono una *vision* condivisa di progresso sociale (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2009). Tale concetto viene ulteriormente sottolineato in diverse iniziative internazionali: Trewin e Hall (2010), nel loro lavoro sugli indicatori per misurare lo sviluppo sociale e sostenibile, sostengono che la consultazione in fase di sviluppo del quadro teorico è un requisito essenziale.

Le ragioni per includere i *decision makers* nel processo di sviluppo del sistema di indicatori possono essere sintetizzate nei seguenti punti (Ebid, 2013):

- assicurare che gli indicatori siano riconosciuti come legittimi;
- garantire che gli indicatori vengano utilizzati e supportati da un'ampia gamma di persone;
- attingere conoscenze specialistiche dalle opinioni dei *decision makers*;
- aiutare i *decision makers* a comprendere come sono stati sviluppati gli indicatori e come possono impattare sulle loro azioni;
- aumentare la probabilità che essi li utilizzino nei loro processi decisionali per le politiche.

Inoltre, l'approccio partecipativo risponde ai principi di trasparenza, pertinenza e accessibilità, prescritti dal Codice della statistica ufficiale (IV Edizione, 2010).

Anche per il Bes delle province si è deciso di avviare una consultazione pubblica a livello locale. La consultazione si è svolta nei mesi di febbraio e marzo 2015 con l'obiettivo di verificare se il Bes è uno strumento utile per conoscere il territorio, se ci sono percezioni di ridondanza o carenza tra gli indicatori individuati e se sia possibile cogliere, attraverso di esso, l'effetto della politica delle Province sul territorio.

In particolare, gli obiettivi sono stati declinati in:

- conoscere la *vision* del benessere dei *decision makers* locali;
- valutare la conoscenza del Bes nazionale e del Bes delle province;
- stimolare un dibattito sul benessere come dimensione/criterio della programmazione politica;
- valutare la possibilità di rispondere alle esigenze locali attraverso strumenti di misura del benessere che vadano ad integrare quelli già noti.

3.1. Il disegno della rilevazione

In considerazione degli obiettivi della consultazione, è stato costruito un "campione ragionato" (Delvecchio, 2015) coinvolgendo, in accordo col Cuspi, tutti gli utenti delle strutture organizzative di primo livello delle 21 province aderenti al progetto. I rispondenti sono stati individuati direttamente dai responsabili di progetto delle Province e Città metropolitane partecipanti.

La raccolta dati è avvenuta attraverso la compilazione di un questionario elettronico (tecnica *Cawi* – *Computer Assisted Web Interviewing*), articolato in quattro sezioni:

- ✓ Sezione 1 - Il Benessere equo e sostenibile: in cui si indaga sulla conoscenza da parte degli intervistati dei principali progetti nazionali e internazionali per la misurazione del progresso;
- ✓ Sezione 2 - Il progetto Bes delle province: che si concentra sulla conoscenza e valutazione da parte dell'intervistato del progetto "Bes delle province" in merito a diversi aspetti;
- ✓ Sezione 3 - Esigenze informative dell'Ente locale: in cui si indaga sulle esigenze di informazione statistica a supporto dell'attività amministrativa e politica a livello di area vasta;

- ✓ Sezione 4 - Informazioni personali: nella quale vengono raccolte informazioni di tipo anagrafico sugli intervistati.

3.2. I principali risultati

Alla consultazione hanno partecipato 20 delle 21 Province e Città metropolitane aderenti al progetto, sono stati individuati 245 utenti qualificati, di cui 165 hanno compilato il questionario e 139 lo hanno completato e inviato, facendo registrare pertanto un tasso di partecipazione del 67,3 per cento e di completezza dell'84,2 per cento.

Da una prima analisi sulle caratteristiche degli intervistati emerge che: il 66,2 per cento sono uomini, hanno in prevalenza un'età compresa tra i 45 e i 59 anni (74,1 per cento), operano in maggioranza al Nord (24,5 per cento al Nord-ovest e 26,6 per cento al Nord-est) e hanno svolto prevalentemente studi scientifici (41,0 per cento).

Il 44,6 per cento dei rispondenti è un utente assiduo¹² di dati e metodi statistici, la stessa quota si registra per gli utenti intermedi, mentre il 10,8 per cento ha dichiarato di fare un uso solo occasionale della statistica. La quasi totalità dei dirigenti (95,9 per cento) ritiene che sia molto importante valutare il progresso tenendo conto anche del benessere sociale della comunità (punteggio medio di 4,4 in una scala da 1-“nessuna importanza” a 5-“massima importanza”). Gli studi, nazionali e internazionali, sulla valutazione del progresso in termini di benessere sociale sono abbastanza conosciuti dai rispondenti. Circa la metà dei rispondenti dichiara di conoscere almeno uno dei progetti europei proposti (Beyond Gdp, Rapporto Stiglitz, Better Life Index), mentre fra quelli nazionali il 62,6 per cento dichiara di conoscere il Bes - Benessere equo e sostenibile, una pari percentuale conosce il Bes delle province, il 32,4 per cento il progetto Urbes. Oltre la metà degli intervistati ritiene che questi progetti siano molto importanti per conoscere meglio la situazione del paese.

Il 52,5 per cento degli intervistati ritiene che gli indicatori del Bes delle province offrano una sintesi efficace per la misurazione del livello di Bes del territorio e il 48,9 per cento ritiene che tali indicatori siano un utile strumento per le attività di programmazione, pianificazione e rendicontazione del proprio Ente.

Le dimensioni ritenute più importanti dagli intervistati per valutare il Bes sul territorio sono: Qualità dei servizi, alla quale l'89,9 per cento dei dirigenti ha attribuito un punteggio pari a 4 o 5 in una scala da 1 a 5, Ambiente e Salute hanno ottenuto rispettivamente l'87,1 per cento e l'85,6 per cento dei punteggi elevati. Politica e istituzioni, Benessere soggettivo e Relazioni sociali sono invece le dimensioni percepite come meno importanti sul territorio (Grafico 2). Inoltre, l'8 per cento degli intervistati ritiene che sia opportuno aggiungere altre dimensioni, fra cui Salute della famiglia (impatto del divorzio su condizione economica e sociale della famiglia), Clima e calamità naturali, Consumo del suolo e Valutazione del patrimonio pubblico. I giudizi espressi sono risultati abbastanza omogenei per tipologia di rispondente e indipendenti dalle loro tematiche professionali.

Secondo l'opinione degli intervistati, le dimensioni del Bes alle quali l'azione dell'Ente contribuisce in maniera più rilevante sono Ambiente, Istruzione e formazione, Qualità dei servizi. Al contrario, Salute, Ricerca e innovazione e Benessere soggettivo sono, a detta degli intervistati, le dimensioni meno influenzate dall'azione delle Province (Grafico 3).

Mettendo a confronto l'ordinamento dei 12 domini rispetto ai due criteri, ossia l'importanza di ciascuna dimensione per misurare il Bes (Grafico 2), e l'influenza dell'Ente su ciascuna dimensione (Grafico 3), emerge che:

¹² La variabile sulla tipologia di utenza della funzione statistica è stata costruita incrociando due variabili del questionario: “Nel suo lavoro di tutti i giorni con quale frequenza le capita di consultare rapporti statistici o banche dati oppure di elaborare tabelle e grafici?” e “In generale, nel corso della sua attività lavorativa con quale frequenza le è capitato di svolgere attività statistiche articolate, come per esempio elaborazioni di dati amministrativi, rilevazioni di dati o indagini presso l'utenza, analisi di qualità dei dati, redazione di rapporti statistici, ecc.?”. Entrambi i quesiti prevedevano le stesse modalità di risposta (spesso, qualche volta, mai).

- tre delle dimensioni nelle prime quattro posizioni per importanza sono quelle sulle quali l'Ente influisce di più, ossia Qualità dei servizi, Ambiente e Istruzione e formazione;
- la dimensione Salute è ritenuta molto importante per la valutazione del Bes, ma è all'ultimo posto tra le dimensioni sulle quali l'Ente può influire con le proprie azioni;
- pur essendo le dimensioni Paesaggio e patrimonio culturale e Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, oggetto delle attività degli Enti, non risultano tra le dimensioni ritenute più importanti.

Grafico 2 - Importanza delle dimensioni del Bes per la valutazione del benessere sul territorio (frequenze percentuali dei valori 4 e 5)*



* Punteggi da 1 a 5, dove 1 corrisponde a "nessuna importanza" e 5 a "massima importanza"

Fonte: Istat-Cuspi, Consultazione sul Bes delle province

Grafico 3 - Dimensioni del Bes sulle quali l'Ente influisce di più (totale delle preferenze accordate a ciascuna dimensione)



Fonte: Istat-Cuspi, Consultazione sul Bes delle province

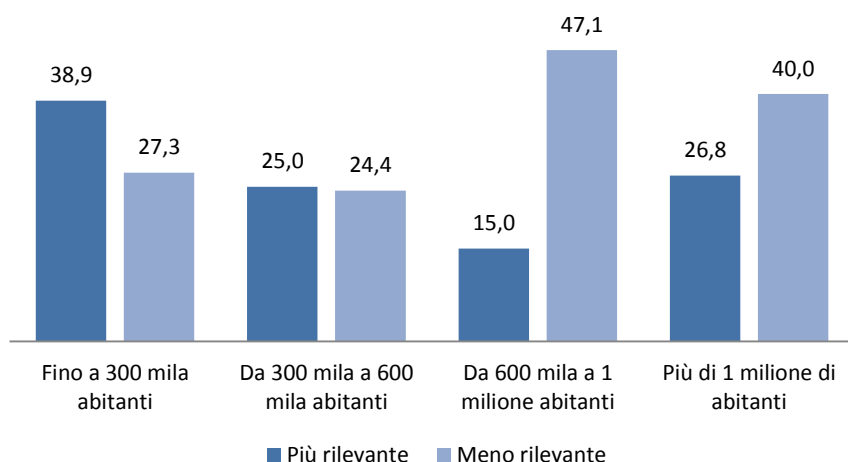
Per valutare se e quanto l'importanza attribuita alle dimensioni del Bes su cui l'azione dell'Ente influisce di più dipenda dalle caratteristiche degli intervistati e/o dalle dimensioni del territorio di competenza dell'ente, i rispondenti sono stati riclassificati in quattro classi definite in base all'ampiezza demografica del territorio amministrato¹³.

In generale si può affermare che per le prime tre dimensioni su cui l'Ente ritiene di influire di più, ossia Ambiente, Istruzione e Qualità dei servizi, l'ampiezza del territorio non influisce in alcun modo sulle

¹³ Sono stati presi a riferimento i dati della popolazione residente al 1° Gennaio 2015 disponibili sul sito demo.istat.it

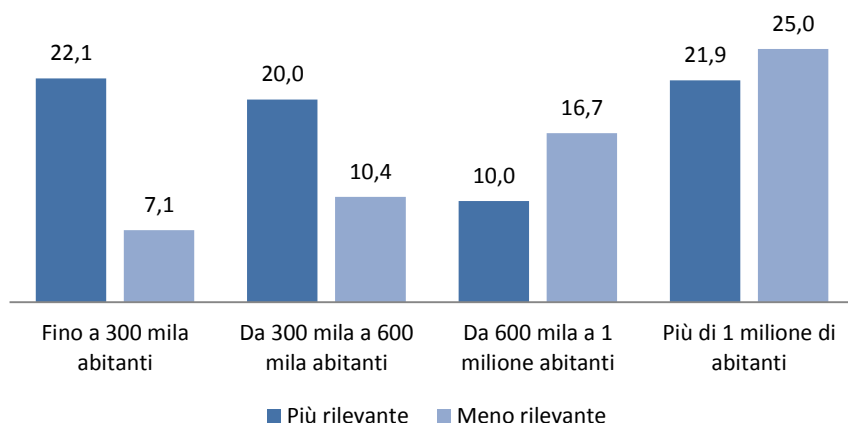
opinioni espresse, sia che si amministri un territorio di piccole dimensioni sia uno di grandi dimensioni; lo stesso si può affermare per le tre dimensioni meno rilevanti (Salute, Ricerca e innovazione e Benessere soggettivo). Diversamente, si rilevano pareri discordanti riguardo le dimensioni Lavoro e conciliazione dei tempi di vita (Grafico 4) e Politica e istituzioni (Grafico 5).

Grafico 4 - Valutazione della rilevanza del contributo dell'attività dell'Ente al dominio Lavoro e conciliazione tempi di vita per ampiezza demografica del territorio (percentuale di intervistati per opinione sul grado di rilevanza)



Fonte: Istat-Cuspi, Consultazione sul Bes delle province

Grafico 5 - Valutazione della rilevanza del contributo dell'attività dell'Ente al dominio Politica e istituzioni per ampiezza demografica del territorio (percentuale di intervistati per opinione sul grado di rilevanza)



Fonte: Istat-Cuspi, Consultazione sul Bes delle province

In particolare per i rispondenti amministratori di territori di piccole e medie dimensioni, ossia con popolazione fino a 600 mila abitanti, la dimensione Lavoro e conciliazione tempi di vita è ritenuta un dominio sul quale c'è più capacità di influire nelle azioni di *governance*; parere contrario viene espresso dagli amministratori di territori di grandi dimensioni. Per la dimensione Politica e istituzioni, i risultati sono più articolati, in quanto gli Enti di piccole e medie dimensioni ritengono di influire nettamente di più con le loro azioni in questo dominio; il distacco si attenua per le amministrazioni di grandi territori, anche se l'azione è ritenuta pur sempre rilevante, mentre per gli Enti con dimensione compresa fra 600 mila e 1 milione di abitanti tale dominio è ritenuto meno rilevante.

In conclusione si può affermare che la fase di consultazione è stata accolta con favore dai *decision makers* degli Enti locali coinvolti, i quali hanno dichiarato come sia molto importante valutare il progresso tenendo conto anche degli aspetti che riguardano la vita delle persone e il benessere sociale; circa la metà degli intervistati dichiara che gli indicatori del Bes delle province offrono un quadro di sintesi idoneo del livello di benessere nel territorio a cui poter fare riferimento nelle attività di programmazione, pianificazione e rendicontazione del proprio ente; la quasi totalità degli intervistati riconosce l'utilità di poter disporre di una ricca e adeguata informazione statistica a supporto dei processi decisionali e oltre il 70 per cento ritiene che tutte le dimensioni del Bes siano ben rappresentate dai temi scelti. Nonostante ciò non sono mancate osservazioni sulla completezza ed esaustività degli indicatori: è proprio da tali osservazioni che si può prendere spunto per lo sviluppo futuro del progetto, tenendo in considerazione anche i cambiamenti in essere nell'assetto amministrativo territoriale.

4. L'analisi tassonomica e la percezione del ruolo degli Enti di area vasta da parte dei *decision makers*

Si intende ora mettere a confronto i risultati dell'analisi tassonomica e le risposte acquisite tramite il sondaggio ai *decision makers* delle Province e Città metropolitane aderenti al progetto, relative alla capacità dell'Ente di influire tramite i propri interventi sulle varie dimensioni del Bes.

In particolare vengono presi in considerazione i due quesiti:

- "Indichi le tre dimensioni del Bes alle quali, secondo la sua opinione, il suo Ente locale contribuisce in misura più rilevante";
- "Indichi le tre dimensioni su cui il contributo del suo ente è meno rilevante".

In prima battuta va ricordato che l'analisi tassonomica ha tenuto conto del numero di azioni e progetti predisposti dall'Ente e non del loro peso in termini di risorse economiche o di cittadini potenzialmente coinvolti. Questo è ovviamente un limite, dal momento che un'azione di rilevanza secondaria e di portata limitata ha lo stesso peso di un progetto considerato prioritario.

Nel contempo il sondaggio non ha la pretesa di essere rappresentativo dell'universo delle opinioni dei *decision makers* di tutti gli Enti di area vasta, ma è comunque significativo, in quanto i rispondenti sono più informati degli altri rispetto al Bes e all'idea progettuale del Bes delle province.

Ci si aspetta che ci sia una coerenza tra il numero di azioni messe in atto dagli Enti di area vasta e la percezione da parte dei loro dirigenti della maggiore o minore capacità dell'Ente di contribuire al benessere nei vari domini. Se così fosse, un'accurata selezione degli indicatori, sia generici, sia specifici, del Bes delle province, potrebbe essere un valido strumento per misurare nel tempo e nello spazio l'efficacia delle azioni messe in atto nei territori.

Innanzitutto, va valutata la coerenza nei dati del sondaggio. Il controllo di coerenza interno al questionario, per cui i tre domini indicati da ciascun individuo in risposta alla prima domanda non potevano essere dichiarati nella seconda, non è di per sé condizione sufficiente a garantire la coerenza complessiva. Ci si aspetta comunque una relazione inversa tra i risultati delle due domande, ovvero che i domini che sono risultati più soggetti all'influenza delle Province non compaiano anche tra i meno soggetti.

La relazione tra le preferenze accordate in risposta alla prima e seconda domanda (Tabella 2), evidente già da una prima analisi visiva, è confermata dal calcolo del coefficiente di correlazione di Pearson¹⁴, il cui risultato (-0,83) esprime una forte correlazione inversa e quindi una coerenza di giudizi nel campione.

¹⁴ Il coefficiente di correlazione di Pearson esprime un'eventuale relazione di linearità tra due variabili statistiche. Il coefficiente assume sempre valori compresi tra -1 e 1, dove i valori positivi indicano una correlazione diretta e quelli negativi una correlazione inversa. Il suo valore assoluto fornisce informazioni sull'intensità della relazione lineare, assumendo valore 1 in caso di perfetta relazione lineare tra le variabili e 0 quando essa è nulla.

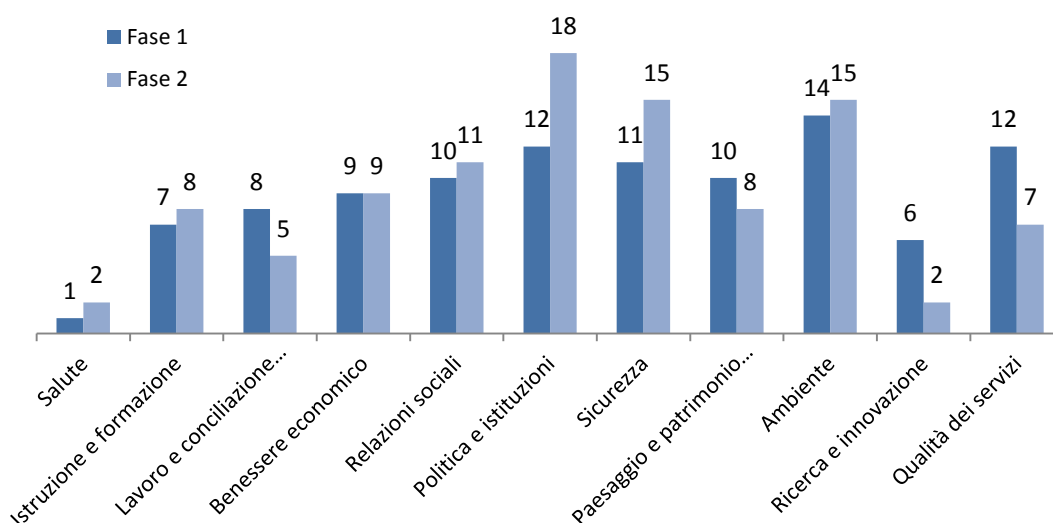
Tabella 2 - Dimensioni del Bes sulle quali l'Ente influisce di più (percentuale delle preferenze accordate a ciascuna dimensione)

<i>Dimensione</i>	<i>più rilevante</i>	<i>meno rilevante</i>
Ambiente	80,6	3,6
Istruzione e formazione	62,6	2,2
Qualità dei servizi	39,6	7,9
Paesaggio e patrimonio culturale	28,1	12,2
Lavoro e conciliazione tempi di vita	25,9	24,5
Politica e istituzioni	19,4	12,2
Sicurezza	15,8	32,4
Benessere economico	9,4	33,8
Relazioni sociali	9,4	27,3
Benessere soggettivo	3,6	40,3
Ricerca e innovazione	3,6	44,6
Salute	2,2	59,0

Fonte: Istat-Cuspi, Consultazione sul Bes delle province

Si considerino ora gli esiti dell'analisi tassonomica, sia nella prima fase fondata sulla lettura dei documenti di programmazione e pianificazione, sia nella seconda fase che ha portato all'assegnazione di azioni e progetti ai domini, in base alle finalità dell'azione e ai risultati attesi. Si ricorda che l'analisi non ha contemplato l'attribuzione di azioni o progetti al dominio Benessere soggettivo, non incluso tra le dimensioni del Bes delle province. La distribuzione delle attività tra le due fasi rimane abbastanza simile, anche se si possono notare alcune variazioni (Grafico 6).

Grafico 6 - Attività degli Enti di area vasta riclassificate per dimensioni del Bes (valori percentuali)



Fonte: Progetto Bes delle province

Nella prima fase dell'analisi tassonomica, il maggior numero di attribuzioni ha riguardato la dimensione Ambiente, seguita a pari merito da Politica e istituzioni e Qualità dei servizi. Quest'ultima dimensione scende però all'ottavo posto nella seconda fase di analisi, mentre Politica e istituzioni guadagna il primo posto.

In particolare, il numero di attribuzioni a Politica e istituzioni aumenta di 6 punti percentuali rispetto alla prima fase. In tale dominio ricadono tutte le azioni ed i progetti istituzionali e di gestione, come ad esempio il sostegno e la promozione dell'accesso ai fondi comunitari, i sistemi di controllo, trasparenza, accesso e anticorruzione. Si tratta quindi di azioni volte al miglioramento del funzionamento e del sostentamento

dell'Ente ed all'espletamento del ruolo di programmazione e coordinamento degli interventi con gli altri Enti locali.

Nella seconda fase, al secondo e terzo posto, ma con lo stesso numero di attribuzioni, si collocano Sicurezza e Ambiente, altri due settori sui quali si suppone che Province e Città metropolitane continueranno ad esercitare un ruolo di pianificazione, anche dopo l'entrata in vigore della legge Delrio. In particolare, nel dominio Sicurezza rientrano i progetti legati alla sicurezza stradale e alla protezione civile, mentre l'Ambiente include le azioni di sviluppo sostenibile a tutela del territorio, la difesa del suolo e la prevenzione delle calamità.

In entrambe le fasi, le dimensioni Ricerca e innovazione e Salute si trovano in coda alla graduatoria.

Il passo successivo prevede il confronto dei risultati dei due filoni progettuali, sondaggio e analisi tassonomica, per valutare se la percezione dei *decision makers* sulla capacità degli Enti di area vasta di contribuire in modo più rilevante ad alcune dimensioni del benessere dipenda effettivamente da un maggior numero di azioni e progetti.

Il coefficiente di correlazione mostra una più evidente relazione lineare tra le risposte al questionario e i risultati della fase uno della tassonomia, piuttosto che tra le risposte e la fase due (Tabella 3). Tale risultato è interpretabile come il prevalere, nei rispondenti al sondaggio, di un'ottica più ancorata ai ruoli e alle responsabilità nella struttura amministrativa e all'allocazione della spesa nei capitoli di bilancio, rispetto all'altra che privilegia i risultati e gli effetti dell'azione dell'Ente.

Tabella 3 - Coefficiente di correlazione tra le fasi dell'analisi tassonomica e le risposte al sondaggio tra decision makers

<i>Quesiti</i>	<i>Analisi tassonomica fase 1</i>	<i>Analisi tassonomica fase 2</i>
Indichi le tre dimensioni del BES alle quali il suo Ente locale contribuisce in misura più rilevante	0,50	0,33
Indichi le tre dimensioni su cui il contributo del suo ente è meno rilevante	-0,74	-0,52

Fonte: nostre elaborazioni su dati del progetto Bes delle province e Consultazione sul Bes delle province

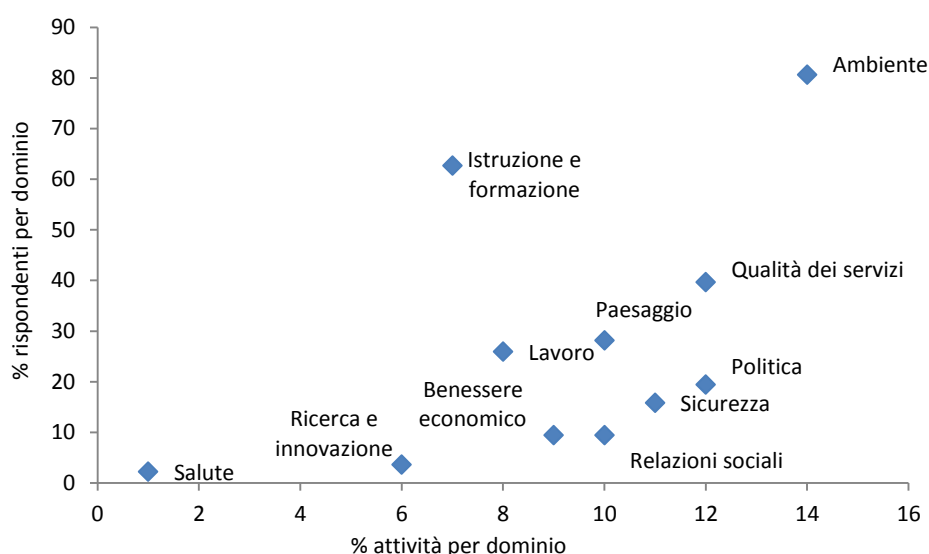
La rappresentazione grafica della relazione tra le risposte al quesito sulle dimensioni a cui l'Ente contribuisce in misura più rilevante e il numero di progetti attribuiti nella fase uno dell'analisi tassonomica per dominio del Bes, pone agli estremi le dimensioni Salute e Ambiente e mette in una posizione isolata rispetto agli altri il dominio Istruzione e formazione (Grafico 7) a causa dell'assegnazione di una percentuale contenuta di azioni e progetti rispetto all'importanza ad esso attribuita dai *decision makers*. Si ritiene che questo possa dipendere da due fattori: da un lato dalla possibile "osmosi" tra le dimensioni Istruzione e formazione e Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, come già indicato precedentemente (§2 pag. 8); dall'altro dal fatto che le azioni prese in considerazione non sono "pesate" in termini di investimenti economici.

Analizzando il relativo grafico si può notare come nella fase due vi sia per alcuni domini un andamento che si discosta da quello degli altri: si differenziano in particolare le dimensioni: Benessere economico, Relazioni sociali, Sicurezza e Politica e istituzioni (Grafico 8). Si tratta di dimensioni che possono essere considerate più "trasversali", essendo influenzate da azioni e progetti afferenti a diverse strutture all'interno dell'Amministrazione. Nel dominio Benessere economico rientrano infatti sia interventi di sostegno alle imprese e ai lavoratori (quali ad esempio gli ammortizzatori sociali), sia di sostegno ai cittadini (agevolazioni al pagamento delle bollette, politiche per la casa, ecc.).

Lo stesso si può dire per il dominio Relazioni sociali, nel quale rientrano le prestazioni in ambito socio assistenziale, il sostegno alle attività di partecipazione sociale di tipo organizzato (volontariato, associazionismo, cooperazione sociale), le azioni a sostegno della famiglia e delle reti familiari (giovani, anziani, ecc.) quelle per l'inserimento sociale e lavorativo dei disabili e gli interventi per l'inclusione sociale e lavorativa (immigrati, detenuti, categorie deboli).

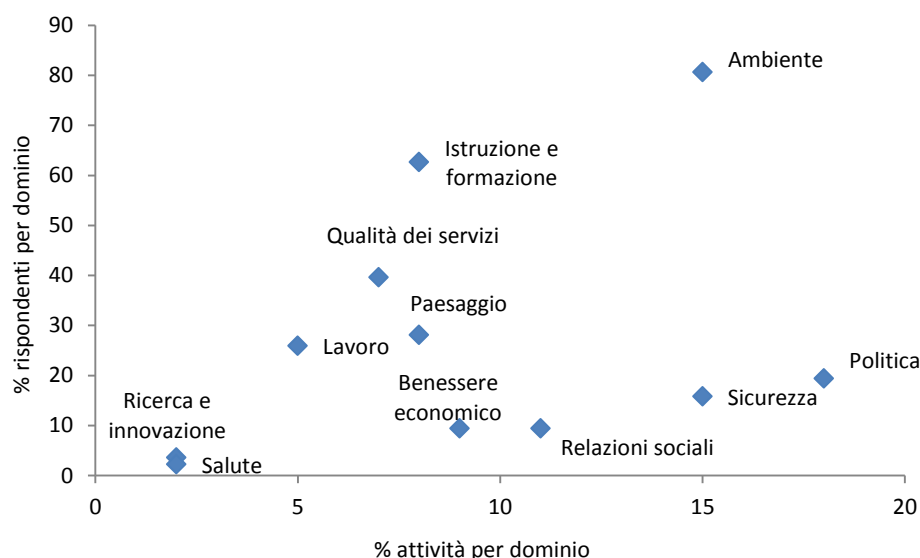
Ancora, nella seconda fase dell'analisi tassonomica, al dominio Sicurezza sono stati assegnati gli interventi per la prevenzione delle calamità naturali e di difesa del suolo e di prevenzione delle emergenze e di soccorso, quelli per l'aumento della sicurezza stradale e dei trasporti, le opere di manutenzione per la sicurezza degli edifici scolastici, la divulgazione della sicurezza sui luoghi di lavoro, l'attività di contrasto di illegalità e abusivismo in campo produttivo, la sicurezza personale (ad esempio, polizia di prossimità, centri antiviolenza donne, protocolli per la legalità, servizio per la segnalazione di degrado).

Grafico 7 - Attività degli Enti di area vasta (fase 1) e capacità percepita di influenzare per dominio



Fonte: nostre elaborazioni su dati del progetto Bes delle province e Consultazione sul Bes delle province

Grafico 8 - Attività degli Enti di area vasta (fase 2) e capacità percepita di influenzare per dominio



Fonte: nostre elaborazioni su dati del progetto Bes delle province e Consultazione sul Bes delle province

Emerge quindi una maggiore concordanza tra le risposte al questionario e i risultati della fase uno della tassonomia, prevalentemente incentrata su un'analisi dei documenti di pianificazione e di programmazione dell'Ente e del Piano esecutivo di gestione in un'ottica focalizzata più sul funzionamento dell'Ente che sugli effetti delle azioni dell'Ente stesso. È pertanto legittimo ritenere che la stessa ottica abbia guidato i *decision makers* nel rispondere ai quesiti analizzati. Per questo motivo i risultati potrebbero sottostimare l'influenza dell'Ente nei domini più trasversali, sui quali influiscono le azioni ed i progetti di diverse strutture amministrative.

In sintesi, se da un lato l'esperienza dell'analisi tassonomica unita alle risposte date al questionario sembra mettere in luce una relazione tra la percezione dei rispondenti sulla capacità dell'Ente di influire sul benessere dei propri territori e la quantità delle azioni messe effettivamente in atto, dall'altro lato è necessario sviluppare una valutazione maggiormente sistematica e obiettiva dei programmi per quantificare il loro impatto sulla società e misurare il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Un tale processo di valutazione avrebbe un'influenza positiva sulle politiche pubbliche anche in fase di progettazione, dal momento che richiederebbe di individuarne con precisione gli obiettivi, di analizzarne costi e benefici, identificarne con cura i beneficiari.

Per essere efficace, la valutazione delle politiche dev'essere in grado di interpretare l'impatto dell'implementazione delle politiche e stimare le relazioni di causa-effetto tra le azioni ed i fenomeni sui quali intervengono. A tale scopo, non ci si può limitare a misurarne l'esito più immediato, ma anche l'impatto che esse producono stabilmente sulla collettività e sull'ambiente, tenendo ben presente la complessità del contesto economico e sociale nonché gli effetti e le interazioni con altri fattori anche esogeni all'azione politica.

La lettura congiunta dei risultati del sondaggio e dell'analisi tassonomica conferma la presenza di molte connessioni tra azioni e progetti e le dimensioni del Bes, alcune più facilmente individuabili, altre meno chiaramente e univocamente definite.

Gli indicatori del Bes nazionale rappresentano sicuramente un *benchmark* fondamentale, ma, se si vuole valutare in modo più efficace le azioni a livello territoriale, il Bes delle province può fornire quelle "misure statistiche complementari agli indicatori del Bes e più aderenti alle esigenze informative connesse ai processi di *governance* dell'Area vasta provinciale o metropolitana" (Istat - Cuspi, 2015). In quest'ottica il sistema di indicatori specifici può essere ulteriormente arricchito mettendo a sistema i risultati del Censimento degli archivi amministrativi delle Province e delle Città metropolitane¹⁵, promosso dal Cuspi, con l'obiettivo di valorizzare il patrimonio informativo delle Province a fini statistici.

¹⁵ Programma statistico nazionale 2014-2016, aggiornamento 2015, Pro-00002.

5. Conclusioni

È indubbio che l'analisi tassonomica delle funzioni delle Province rappresenti un importante punto di partenza per la valutazione delle politiche sul territorio in termini di sviluppo del benessere, indipendentemente dal loro riassetto istituzionale. La trasformazione delle Province in Enti di secondo livello non pregiudicherà infatti il forte rapporto di interdipendenza politica, funzionale e organizzativa con gli altri Enti, quali Regioni e Comuni, vista anche la riconferma della gran parte delle funzioni proprie.

L'intuizione del Bes delle province, circa l'utilità di legare la lettura del benessere territoriale alle esigenze informative connesse con l'azione degli Enti locali e con la programmazione e valutazione delle loro politiche, è confermata dal disegno di legge 3828 del 12 maggio 2016¹⁶, in tema di modifiche alla legge di bilancio. Esso prevede che: "in allegato al Def sia presentata una relazione recante l'andamento nell'ultimo triennio, degli indicatori di benessere equo e sostenibile adottati a livello internazionale nonché le previsioni riguardo l'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento". In tale contesto, il legame tra l'azione politica pubblica e i risultati in termini di ritorno ai cittadini dev'essere quindi sempre più misurabile e quantificabile poiché esso diventa un elemento di valutazione dell'efficienza ed efficacia degli interventi realizzati.

Questa proposta va pertanto ampliata, ad esempio quantificando gli investimenti e verificando l'intensità del rapporto tra le azioni intraprese, gli obiettivi definiti ed i risultati attraverso la lettura nel tempo degli indicatori del Bes.

Si è visto come, da parte dei *decision makers*, vi sia la consapevolezza della capacità degli Enti di area vasta di poter incidere, in misura più o meno efficace, su alcune importanti dimensioni del benessere tramite le *policy* a livello locale. Nel contempo, pare che questa consapevolezza si fondi maggiormente sulle caratteristiche organizzative e sulle dinamiche amministrative dell'Ente che sull'effettivo impatto delle sue azioni. I rispondenti alla consultazione hanno finito probabilmente col premiare quelle strutture che appaiono più "forti" all'interno dei loro Enti, piuttosto che valutare effettivamente l'impatto delle loro iniziative.

Questo è presumibilmente il motivo dell'incoerenza tra l'analisi tassonomica e la percezione della capacità degli Enti di incidere su alcune dimensioni del *well-being*. Non a caso queste dimensioni sono le più trasversali all'azione politica e meno riconducibili a specifiche strutture/assessorati (si pensi ai domini Benessere economico o Relazioni sociali).

Ne deriva che un approccio alla programmazione più focalizzato sul Bes risulterebbe maggiormente multidimensionale e intersettoriale, consentendo alle autorità pubbliche di delineare azioni politiche più efficaci in risposta ai bisogni economici, sociali e ambientali delle comunità locali.

Il Bes si candida per essere una chiave di lettura utile per supportare con opportune misure statistiche i processi decisionali a livello locale. La capacità di produrre indicatori con disaggregazione territoriale fine, come a livello provinciale, è un elemento imprescindibile per favorire la valutazione dell'efficacia dell'azione pubblica all'interno del ciclo di *policy making*, secondo un modello proposto da James E. Anderson (1975), che distingue le seguenti fasi: identificazione del problema, formulazione della soluzione, decisione, implementazione e valutazione.

È necessario infatti capire se sono stati raggiunti gli obiettivi delle politiche pubbliche, chi ne ha beneficiato e se vi sono stati altri effetti o conseguenze rispetto a quelli attesi.

Il sistema informativo statistico del progetto Bes delle province è stato concepito per poter rispondere a tali quesiti; come sostengono Trewin e Hall (2010) bisogna costruire conoscenza intorno ai dati, ovvero estrarre e conservare significato dagli indicatori.

Gli interventi legislativi dell'ultimo decennio, a partire dalla riforma di contabilità pubblica (legge n. 196/2009) che si proponeva di realizzare il governo unitario della finanza pubblica e l'armonizzazione contabile, per proseguire con gli interventi sull'architettura dell'amministrazione del territorio (legge n.

¹⁶ La proposta di legge n. 3828, presentata il 12 maggio 2016, è intitolata "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'art. 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243".

56/2014), hanno accelerato un processo di cambiamento di ottica, che va nel verso di un forte recupero di efficienza dell'azione pubblica sul territorio. Non si vuole qui valutare la bontà delle norme, ma pare evidente che, per rendere efficaci i principi in esse contenuti, vi sia la necessità di disporre di strumenti informativi e di figure professionali competenti nell'analisi e nell'interpretazione dei dati.

Nel contempo non va trascurato il filone di analisi qualitativa, come il sondaggio di opinione tra i *decision makers*, che può fornire ulteriori informazioni di natura "esplorativa", ad esempio sulle problematiche inerenti la realizzazione e il ridisegno delle politiche, o sulle necessità informative emergenti.

È auspicabile pertanto che il progetto del Bes prosegua nell'aggiornamento degli indicatori, arricchendo l'informazione con strumenti di analisi qualitativa, a maggior ragione nell'attuale contesto di difficoltà economica e di riorganizzazione istituzionale.

6. Bibliografia

- Anderson J. E. (1975), *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Asprone R. (2015), Riordino delle competenze delle Province ed effetto dirompente della legge di stabilità per il 2015 (L. n. 190/2014). *Amministrativ@mente - Rivista di diritto amministrativo*, Fascicolo n. 7-9/2015. www.amministrativamente.com/article/download/11546/10711.
- Bolgherini S., Lippi A., Maset S. (2015), “I processi decisionali delle regioni e i loro assetti infra-regionali dopo la Legge Delrio: nuove competenze e/o nuovi territori”. Paper presentato al *XXIX Convegno Annuale della Società Italiana di Scienza Politica*, svolto a Cosenza: Settembre.
- Delvecchio F. (2015), *Statistica per lo studio dei fenomeni sociali*. Padova: CLEUP.
- Ebid S. (2013), *Analysis of Major Practises of Citizen Consultation*, E_Frame - European Framework for Measuring Progress, Deliverable 7.1. www.eframeproject.eu/fileadmin/Deliverables/Deliverable7.1.pdf.
http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/document_travail_service_part1_en.pdf.
- European Statistical System (2011), *Measuring Progress, Well-being and Sustainable Development*. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/42577/43503/SpG-Final-report-Progress-wellbeing-and-sustainable-deve>.
- Eu Cor – European Union Committee of the Regions (2012), *Delivering on the Europe 2020 Strategy. Handbook for Local and Regional Authorities*. Bruxelles
<http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/delivering-europe-2020.pdf>.
- Giovannini E, Morrone A., Rondinella T., Sabbadini L.L. (2012), L’iniziativa Cnel-Istat per la misurazione del Benessere equo e sostenibile in Italia. *Autonomie locali e servizi sociali*, 1/2012, 125-136, Bologna: Il Mulino.
- Istat (2015), *Bes 2015. Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia*. Roma
http://www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf.
- Istat - Cuspi (2015), *Il Benessere equo e sostenibile delle province*.
http://www.besdelleprovince.it/fileadmin/grpmnt/1225/pubblicazione_nazionale.pdf
- Istat - Sistan (2010), *Codice della statistica ufficiale. IV Edizione*.
http://www.sistan.it/fileadmin/Repository/Home/NORME_E_PROCEDURE/Codice_statistico_quarta_edizione.pdf
- Kuznets S. (1934), National Income, 1929-1932. *National Bureau of Economic Research Bulletins*, 49: 1-12.
- Legautonomie (2015), *L’attuazione della Legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle Province*.
<http://www.legautonomie.it/Documenti/Dossier/L-attuazione-della-Legge-Delrio-e-la-riallocazione-delle-funzioni-delle-Province>.
- Oecd (2014), *How’s Life in Your Region? Measuring Regional and Local Well-Being for Policy Making*. Paris: Oecd Publications.
- Parlamento Europeo (2011), *Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*. Documento di seduta A7-0175/2011.
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.
- Taralli S. (2013), Indicatori del Benessere Equo e Sostenibile delle Province: informazioni statistiche a supporto del policy-cycle e della valutazione a livello locale. *Rassegna Italiana di valutazione*, A XVI, n. 55, Milano: Franco Angeli
- Trewin D., Hall J. (2010), “*Developing Societal Progress Indicators: A Practical Guide*”, OECD Statistics Working Papers, 2010/06, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kghzxp6k7g0-en>.
- Undp (1990), *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

ABSTRACT

The territorial analysis on equitable and sustainable well-being (Bes), a joint effort by Cuspi and Istat, represents the conceptual and operational challenge taken on by the Sistan network (National Statistical System) in order to go beyond Gdp as an indicator of progress.

The “equitable and sustainable well-being project” (Bes), which consolidates and further develops the results of the pilot initiative by the Province of Pesaro and Urbino, has generated a wide range of statistical measurements for the evaluation of the different dimensions of well-being within metropolitan areas (former Provinces) using, in doing so, official statistical sources as well as different data sets from local administrations. In order to use well-being indicators as tools within the programming cycle context, it is necessary to establish a relationship between the institution’s actions and the different realms and dimensions of the Bes project; to do that, all the Provinces functions have been connected with the dimensions of equitable and sustainable well-being.

Concurrently a survey has been conducted among managers of authorities of the metropolitan areas taking part in the 2014 project so as to assess the correspondence between the proposed measures and local needs, with a specific reference to programming, governance and reporting activities.

The present work aims at comparing the taxonomic assessment and the results of the opinion poll carried out among decision makers of metropolitan area authorities, highlighting consistencies and discrepancies between the institutions’ actions and the perceived capacity to affect the different realms of equitable and sustainable well-being.