

MISURE DI BENESSERE DEI TERRITORI E PROGRAMMAZIONE STRATEGICA: IL
LIVELLO COMUNALE

Fabio FIORILLO¹, Cristina MUSCILLO², Stefania TARALLI³

SOMMARIO

Nel lavoro si presenta una proposta di applicazione delle misure di benessere territoriale definite nell'ambito dei progetti Istat per la misurazione del Benessere Equo e Sostenibile (BES) alla programmazione strategica degli Enti locali. Gli indicatori di BES sono analizzati e ricondotti alla classificazione dell'azione amministrativa prevista dalla nuova contabilità armonizzata allo scopo di individuare quelli più pertinenti e utili a soddisfare le esigenze informative degli Enti stessi, in particolare i Comuni. Nella nuova contabilità armonizzata si segue un approccio per obiettivi, non più rigidamente incardinato nelle classificazioni per funzioni e centri di costo, ma guidato dalla lettura del contesto territoriale di riferimento e volto a individuare gli obiettivi strategici da perseguire attraverso l'azione amministrativa. Sotto questo profilo, gli indicatori di BES possono fornire un valido supporto conoscitivo ai processi decisionali informando sia i decisori politici che i cittadini sul livello e sulla struttura del benessere economico, sociale e ambientale del loro territorio, monitorandone l'evoluzione, e garantendo al tempo stesso la confrontabilità tra territori.

Il BES soddisfa i requisiti di imparzialità, affidabilità, trasparenza della Statistica Ufficiale e si fonda su un processo di partecipazione e condivisione ampia con la società civile e gli stakeholders. Perciò è legittimato all'esercizio valutativo e può costituire una base informativa comune ai vari attori implicati nei processi di governance e di partecipazione anche a livello locale.

¹ Università Politecnica delle Marche, DISES, Piazzale Martelli 8, 60121 Ancona, f.fiorillo@univpm.it

² Comune di Ancona, Largo XXIV Maggio 1, 60123 Ancona, e-mail: cristina.muscillo@comune.ancona.it

³ Istat, Dipartimento per la raccolta dati e lo sviluppo di metodi e tecnologie per la produzione e diffusione dell'informazione statistica, Sede per le marche, Via Castelfidardo 4, 60121, Ancona, e-mail: taralli@istat.it (corresponding author).

Esamina cinque cose, valuta i risultati per fare raffronti, quindi determina la situazione. Le cinque cose sono: la via, il tempo, il terreno, i comandanti e la disciplina.

[Sun Tzu, L'arte della guerra]

1. Informazione statistica e ciclo di policy

La scienza politica ci insegna che, insieme alle risorse economiche, legali, e politiche, i processi decisionali hanno bisogno di risorse conoscitive per esplicarsi.

Tali risorse consistono nella disponibilità di informazioni o modelli interpretativi rilevanti ai fini dell'assunzione delle decisioni. L'informazione gioca quindi un ruolo cruciale, anche se diverso secondo il modello decisionale adottato: se l'approccio razionale "classico" lega espressamente la possibilità di prendere la migliore decisione possibile al possesso di un'informazione completa e perfetta su quali siano le alternative e sui relativi costi e benefici, molti approcci partecipativi e dal basso sono orientati a far emergere e valorizzare le "conoscenze locali" per sviluppare politiche "place based" in grado di mobilitare il potenziale locale (Barca 2009).

In ogni caso è importante disporre di informazioni pertinenti e affidabili, ma anche potersi avvalere di teorie o di modelli interpretativi rilevanti ai fini dell'assunzione delle decisioni, al cui interno le informazioni disponibili, poste in relazione tra loro, acquisiscono un senso più ampio e si trasformano in conoscenza utile al processo decisionale. A sua volta questa conoscenza potrà essere applicata al ciclo di policy se si dispone delle conoscenze strategiche relative al processo decisionale in sé (Dente, 2011).

Ricorrendo al modello del "ciclo di vita" di una politica pubblica possiamo individuare diversi segmenti in cui l'informazione – anche statistica – entra come risorsa necessaria al processo decisionale (figura 1):

- All'avvio del ciclo le risorse conoscitive contribuiscono essenzialmente alla *pianificazione strategica*, quell'analisi preliminare e di livello generale che porta a delimitare il campo del ciclo di policy, individuando e definendo i problemi rilevanti per l'azione politica e istituzionale da inserire nell'*agenda di intervento*;
- Nel procedere alla formulazione delle politiche entra in gioco l'analisi a valutazione dei trend e del potenziale locale: definiti gli obiettivi generali dell'azione, si tratta infatti di individuare e definire una serie di alternative effettivamente attuabili per affrontare i problemi individuati, e quindi restringere l'insieme delle soluzioni da considerare in vista della decisione;
- Per il *decision making* assumono rilievo soprattutto le previsioni e valutazioni ex-ante circa gli effetti delle diverse opzioni in campo, e la ricerca un accordo sulle azioni, sulla allocazione delle risorse e sulla (eventuale) fissazione di target cui orientare il *policy design*;
- Nella fase di implementazione, che comprende tutte le azioni dirette al raggiungimento degli obiettivi fissati tramite l'attuazione delle decisioni assunte, sono centrali il monitoraggio del processo ma anche del contesto di riferimento e la valutazione in itinere, quest'ultima utile anche ad orientare eventuali aggiustamenti o riformulazioni delle politiche in atto;
- A conclusione del ciclo i soggetti a vario titolo implicati nel processo tendono in varie modalità a trarre un bilancio di quanto realizzato, basandosi sulle informazioni disponibili. Una valutazione finale può essere prescritta istituzionalmente, come nel caso dei programmi operativi comunitari, che spesso definiscono anche il metodo e gli strumenti di valutazione, o essere realizzata per mandato del decisore politico stesso (bilancio di fine mandato), o ancora essere svolta spontaneamente dai *policy e decision makers* o dagli *stakeholders* anche in maniera tacita e informale (apprendimento finale). Gli esiti di questa fase possono anche tradursi in input per un nuovo ciclo di policy, portando a individuare nuovi problemi su cui concentrarsi.

In questo contesto l'informazione statistica, e in particolare la statistica pubblica, può essere considerata un'infrastruttura al servizio dei cittadini e dei decisori politici, uno strumento per svolgere valutazioni e prendere decisioni sulla base di evidenze documentate, avendo cioè a riferimento una "realtà fattuale

comune⁴”. Tuttavia, affinché i dati statistici si trasformino in informazione utile al processo decisionale è necessario analizzarli e “farli parlare”: “i dati da soli significano poco, se non sono interpretati ed inquadrati in teorie e modelli che danno un senso ai numeri” (Dente, 2011, p. 74).

Le teorie e i modelli di analisi, mutuabili dalle scienze economiche, sociali, ambientali e/o dalla statistica, sono ovviamente i più disparati, anche in funzione delle specifiche esigenze conoscitive. Accade tuttavia di frequente che il costo/beneficio della conduzione di analisi *ad hoc* per supportare singoli processi decisionali (o singole fasi) sia svantaggioso, a causa dei costi, dei tempi e delle competenze necessarie per attuarle.

Di conseguenza si sta progressivamente diffondendo la valutazione basata sugli indicatori statistici, che da tempo giocano un ruolo molto importante nelle politiche globali dell'Unione Europea, e il cui utilizzo si è rapidamente e progressivamente esteso anche alle politiche nazionali regionali e locali.

Come ribadito nel Programma Statistico Europeo 2013-2017, gli indicatori statistici⁵ rappresentano una componente fondamentale dell'infrastruttura informativa statistica, perché forniscono misure di sintesi riguardo ad aspetti chiave che derivano dall'osservazione di una serie di fatti. Indicatori statistici possono essere utilizzati per rivelare posizioni relative e tendenze o mostrare cambiamenti positivi o negativi, per fissare i target e monitorare o valutare il loro raggiungimento, per semplificare e sintetizzare fenomeni complessi⁶.

Benché rappresentino già uno strumento informativo più articolato rispetto alle statistiche di base, gli indicatori statistici quasi mai possono essere applicati al processo decisionale senza una ulteriore implementazione. Gli indicatori infatti non sono in grado, da soli, di spiegare ciò che evidenziano, e possono assumere significati diversi e persino connotazioni opposte (positive o negative) a seconda del contesto in cui sono utilizzati e della funzione informativa che assolvono.

Perciò nella valutazione basata sugli indicatori statistici giocano un ruolo molto importante i *framework*, i costrutti teorici e statistici, che consentono l'utilizzo congiunto e integrato di diverse misure statistiche organizzate all'interno di un quadro teorico e metodologico che esplicita chiaramente cosa si vuole misurare e a quale scopo, le componenti considerate e le interrelazioni tra le stesse.

Ci sono molti modi di classificare ed “etichettare” i *framework* e gli indicatori statistici, secondo criteri diversi; non sempre c'è univocità e coerenza nelle definizioni proposte, in particolare nell'ambito della valutazione. Poiché lo stesso indicatore può assolvere diverse funzioni informative, o essere utilizzato per misurare oggetti diversi, in mancanza di un linguaggio comune è utile stabilire un accordo sul significato che si attribuisce alle diverse etichette che è possibile applicare agli indicatori stessi.

Ad esempio, a seconda del contesto di utilizzo, gli stessi indicatori possono essere impiegati sia per descrivere una situazione o un trend (approccio descrittivo), sia per valutare il grado di raggiungimento di obiettivi prefissati (approccio normativo): generalmente si parla di indicatori di contesto o di variabili sentinella riferendosi alle misure statistiche utilizzate a scopo descrittivo, e di target, variabili obiettivo o indicatori di performance per quelle utilizzate a scopo normativo. Entrambi gli approcci sono validi, ed entrambi i tipi di indicatori sono utilizzati nella valutazione e nella programmazione, anzi spesso se ne fa un utilizzo combinato.

Una ulteriore classificazione degli indicatori utilizzati nella valutazione è possibile a partire dalla funzione informativa che gli indicatori stessi assolvono nelle varie fasi del ciclo di policy.

Secondo lo schema idealtipico del processo di “evidence-based policy making” (La Spina-Espa, 2011), il ciclo di policy si esplica attraverso un'accurata pianificazione, monitoraggio e valutazione, e prevede l'utilizzo di indicatori statistici in ogni sua fase: dalla fase di elaborazione della politica, in cui sono necessari

⁴ Hannah Arendt ha distinto tra verità di fatto e verità secondo ragione; la prima è 'politica per natura', in quanto è sempre connessa agli altri, concerne eventi e circostanze in cui sono coinvolti in molti, è stabilita da testimoni e conta sulla testimonianza. La sfera politica presuppone il riconoscimento della verità, di ciò che è dato e non può essere cambiato a proprio piacimento. (H. Arendt, Verità e politica, Torino, Bollati Boringhieri, 1995).

⁵ L'indicatore statistico è un valore numerico scelto per rappresentare sinteticamente un fenomeno e riassumerne l'andamento.

⁶ Eurostat SWP 2014

indicatori che aiutino a definire gli obiettivi (indicatori di contesto), a quella di implementazione, in cui le misure dovranno consentire il monitoraggio e la valutazione in itinere delle azioni poste in essere (indicatori di input e di performance), alla sua conclusione, quando assumeranno importanza le misure relative alle azioni realizzate (indicatori di output), gli effetti di queste azioni sui destinatari diretti (indicatori di outcome), le conseguenze più ampie prodotte sul contesto di riferimento (indicatori di impatto).

2. Misure del benessere e policy making

C'è una stretta connessione tra misure statistiche e decisioni: “What we measure shapes what we collectively strive to pursue. What we pursue determines what we measure. What we measure affects what we do; and if our measurements are flawed, decisions may be distorted” (Stiglitz et al. 2009).

Il Benessere Equo e Sostenibile, connotato dai requisiti di qualità della statistica ufficiale e definito in un quadro istituzionale partecipativo che ne legittimazione l'uso per la valutazione, rappresenta un *framework* utile per un nuovo approccio alla programmazione, perché a vari livelli di responsabilità, si rileva un'ampia convergenza tra gli assi strategici e gli obiettivi generali dei programmi e delle politiche e le dimensioni del benessere.

Nel 2009 la Comunicazione della Commissione Europea “GDP and beyond – Measuring progress in a changing world ” ha ufficialmente sancito la necessità di migliorare gli indicatori complementari al PIL allo scopo di supportare i processi decisionali con una informazione più completa sui livelli di sviluppo di partenza e su quelli attesi. La strategia Europe 2020, per la crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, lanciata nello stesso anno è una chiara traduzione dei temi relativi al BES in priorità per l'azione politica (European Commission, 2009; 2010).

In Italia, l'uso sistematico della statistica a supporto dei processi decisionali e partecipativi è molto poco diffuso, così come la rendicontazione sociale, tuttavia recentemente si sta registrando un'accelerazione in questa direzione, anche grazie alle informazioni e alle metodologie per la valutazione delle politiche o per la misurazione del benessere che l'Istat ha sviluppato, in collaborazione con altri Enti e Istituzioni, e che sono rese disponibili alla collettività.

In particolare, dopo l'introduzione del tema del well-being come asse portante della programmazione e valutazione del nuovo ciclo dei fondi strutturali⁷, ed il conseguente sviluppo del sistema di indicatori per il monitoraggio e la valutazione dei programmi, con la recente approvazione della riforma della legge di Bilancio⁸ si va verso l'integrazione del quadro degli indicatori economici tradizionalmente allegati ai documenti di bilancio con nuovi indicatori di benessere da considerare per la fissazione degli obiettivi macroeconomici.

Sulla scia di questa tendenza emergono nuove opportunità ed esperienze di valorizzazione anche per le misure del benessere territoriale. In Italia il territorio, inteso sia come spazio sociale che come organizzazione dei livelli di governo, svolge un ruolo fondamentale per lo sviluppo così come delineato da Europe 2020, sia perché i servizi alla persona che sostengono i *funzionamenti effettivi* dei singoli, cioè la loro capacità di attivarsi per trovare soddisfazione ai propri bisogni⁹, sono demandati alle autorità locali, sia perché le Regioni e gli Enti locali, pur nei differenti assetti e secondo le proprie missioni istituzionali, hanno numerose competenze e funzioni connesse al disegno e alla attuazione di specifiche risposte politiche ai

⁷ Si veda ad esempio “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”, documento di apertura del confronto pubblico, Presentato dal Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, 27 dicembre 2012

⁸ Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, approvato il 22 giugno 2016 in prima lettura dalla Camera dei Deputati.

⁹ Nel passaggio da modelli di sviluppo basati sul welfare al nuovo paradigma del well-being, nell'approccio di Amartya Sen, è centrale il concetto di *capabilities*, che rinvia alla capacità dei singoli di attivarsi (*functionings*) per trovare risposte individuali alla soddisfazione dei propri bisogni.

bisogni economici, ambientali e sociali dei loro territori. Spesso, anzi, i loro interventi possono generare impatti significativi sulle condizioni di contesto che rafforzano ed accrescono il benessere sociale.

L'approccio al benessere territoriale ha un impatto importante sui modelli decisionali perché sposta l'attenzione dalla allocazione delle risorse economiche al raggiungimento di risultati anche trasversali rispetto ai settori di intervento (Chiappero Martinetti 2011).

L'utilità e la pertinenza degli indicatori Bes per la programmazione e la rendicontazione a livello locale sono emerse chiaramente anche dalle valutazioni svolte sul funzionamento effettivo delle 21 Province e Città Metropolitane aderenti al progetto Bes delle province. Le analisi documentali e organizzative realizzate hanno infatti rilevato connessioni rilevanti, anche intersettoriali e trasversali, tra la *mission* di questi Enti e numerosi domini del benessere equo e sostenibile. Anche dalla consultazione dei dirigenti degli stessi Enti è emersa una *vision* condivisa e sostanzialmente coerente con la struttura degli obiettivi impliciti ed espliciti ricostruita a partire dall'analisi di cui sopra (Cuspi-Istat, 2016).

Questi risultati, ed alcune esperienze di utilizzo degli indicatori di Bes territoriale nell'ambito di documenti di programmazione e rendicontazione sociale a livello comunale¹⁰, incoraggiano a sviluppare una riflessione organica sulle possibili connessioni tra le misure del Bes e la classificazione per missioni e programmi introdotta dalla nuova contabilità armonizzata, che costituisce un *framework* di riferimento per l'esercizio programmatico comune a Regioni ed Enti locali, con l'intento di far emergere la valenza informativa e l'utilità dei singoli indicatori di Bes, e del costruito nel suo insieme, per le policy di un Comune.

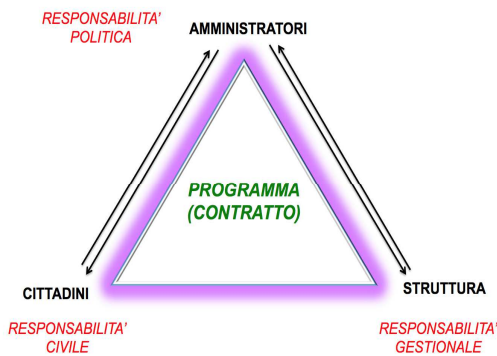
3. La nuova contabilità armonizzata

Il processo di riforma della pubblica amministrazione avviato negli anni '90 ha spostato il baricentro dell'attività da una logica regolativa, di tipo burocratico-autoreferenziale, ad una logica economica, fondata su obiettivi/risultati e sull'attenzione ai bisogni del cittadino, cercando di sviluppare un nuovo modello manageriale in grado di contemperare le diverse esigenze.

I processi di pianificazione strategica, di programmazione e controllo rappresentano la leva più significativa per avvicinare la pubblica amministrazione a questo nuovo modello di riferimento, in cui convivono, pur in un difficile equilibrio, il rispetto delle regole ed il perseguimento dei principi di efficacia ed efficienza, la limitatezza delle risorse e il raggiungimento di risultati idonei a soddisfare i bisogni degli utenti, l'autonomia gestionale e gli indirizzi politici. Essi costringono a guardare ai risultati più che ai compiti formali, a responsabilizzare persone e uffici su obiettivi che concretizzano gli impegni condivisi e interpretano le istanze della collettività.

La programmazione ha il compito di definire i risultati attesi (obiettivi) in un orizzonte temporale ed in un contesto territoriale predefinito e su tali obiettivi costruisce le responsabilità degli attori coinvolti: la responsabilità politica degli amministratori nei confronti della collettività e la responsabilità dei dirigenti nei confronti degli amministratori, la responsabilità dei cittadini nel momento in cui sono chiamati ad eleggere gli organi di governo.

¹⁰ Si vedano ad esempio le riflessioni del Comune di Bologna sulle possibili applicazioni degli indicatori di Bes nell'ambito del DUP, dei bilanci di metà mandato e nei bilanci di genere riportata nel rapporto UrBes 2015 (Istat, 2015a) (http://www.istat.it/it/files/2015/04/UrBes_2015.pdf). Un esempio concreto di applicazione è contenuto nel Documento Unico di Programmazione 201-2018 del comune di Brescia la cui sezione 1.1.3 (condizioni e prospettive socio-economiche del territorio) è basata sulla lettura degli indicatori BES ([http://www.comune.brescia.it/trasparenza/bilanci/Documents/Documento%20Unico%20di%20Programmazione%20\(DUP\)%202014-2018.pdf](http://www.comune.brescia.it/trasparenza/bilanci/Documents/Documento%20Unico%20di%20Programmazione%20(DUP)%202014-2018.pdf)).



E' proprio l'Osservatorio che, nel 2003, definisce "L'attività di programmazione [come] il processo di analisi e valutazione, nel rispetto delle compatibilità economico finanziarie, della possibile evoluzione della gestione dell'ente [che] si conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto ai piani e programmi futuri. Deve essere rappresentata negli schemi di programmazione e previsione del sistema di bilancio in modo veritiero e corretto e **rappresenta il «contratto» che il governo politico dell'ente assume nei confronti dei cittadini e degli altri utilizzatori del sistema di bilancio stesso.** L'attendibilità, la congruità e la coerenza dei bilanci è prova della affidabilità e credibilità dell'Amministrazione. Gli utilizzatori del sistema di bilancio devono disporre delle informazioni necessarie per valutare gli impegni politici assunti e le decisioni conseguenti, il loro onere e, in sede di rendiconto, il grado di mantenimento degli stessi".

Tuttavia, mentre a livello normativo veniva ribadito e rafforzato il ruolo centrale della programmazione, a livello di prassi amministrativa si è assistito ad un lento ma inesorabile declino della capacità di programmazione degli enti e della qualità dei documenti approvati.

Le cause di questo degrado sono molteplici e vanno ricercate:

- a) nel gap culturale che caratterizza molti amministratori, allergici a qualsiasi forma di programmazione in quanto vissuta come limitazione alle proprie possibilità di scelta;
- b) nella instabilità e nella estrema mutevolezza del quadro normativo che regola la finanza locale e che rende difficile ogni serio approccio alla programmazione, a cui è strettamente correlato il sistematico rinvio dei termini per l'approvazione del bilancio di previsione;
- c) nella ridondanza e sovraffollamento degli strumenti di programmazione. Oggi si possono arrivare a contare oltre dieci differenti documenti, che finiscono per appesantire le attività senza ricadute effettive in termini di efficacia di tali documenti.

Nel ridisegnare l'intero sistema di bilancio, l'armonizzazione si è fatta carico della crisi del processo di programmazione e delle patologie che oggi lo affliggono, ridisegnando in maniera radicale sia gli strumenti che il ciclo della programmazione. I criteri ispiratori della riforma sono:

- semplificazione ed armonizzazione;
- rafforzamento del ruolo della programmazione;
- valorizzazione del processo.

Il Documento Unico di Programmazione (DUP) è il nuovo strumento cardine della pianificazione strategica e programmazione operativa degli enti locali, presupposto fondante di tutti gli altri documenti destinati a guidare, a cascata, l'attività di programmazione finanziaria, gestione e rendicontazione. Esso prende le mosse dalle linee programmatiche di mandato presentate dall'amministrazione neo insediata e le sviluppa - tenendo conto dello scenario di riferimento (nazionale, internazionale, regionale e locale) - per individuare gli obiettivi strategici da raggiungere durante il mandato amministrativo. Nel tracciare la strada delle proprie azioni, l'ente non può fare a meno di tenere in considerazione tutti i fattori endogeni ed esogeni che influenzano l'attività e ne condizionano gioco forza le scelte.



Il DUP si compone di due parti ben distinte tra di loro:

- la **sezione strategica (SeS)**, di durata pari a quella del mandato amministrativo, ovvero cinque anni;
- la **sezione operativa (SeO)**, di durata triennale, coincidente con quella del bilancio di previsione.

La sezione strategica del DUP rappresenta il “testamento politico” dell’amministrazione in quanto descrive le scelte di valore che guidano l’azione e gli obiettivi di fondo che si intendono raggiungere nell’arco del mandato. In questa logica gli obiettivi strategici del DUP vengono individuati una prima volta, all’indomani dell’insediamento della nuova amministrazione, e rimangono fermi ed invariati per tutti e cinque gli anni, salvo aggiornamenti e modifiche rese necessarie dai mutati scenari economici o sociali di riferimento.

La **sezione strategica** del DUP deve contenere:

a) **gli indirizzi strategici** dell’ente, che vengono sviluppati partendo dalle linee programmatiche di mandato presentate, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e definiscono i macro ambiti di intervento su cui verrà posta l’attenzione dell’amministrazione per raggiungere nuovi livelli o garantire il mantenimento dei livelli esistenti di benessere e qualità della vita. Può quindi accadere che per un ente gli indirizzi strategici siano incentrati sul turismo e la valorizzazione del territorio, per un altro sul welfare, e così via.

La scelta degli indirizzi strategici dell’amministrazione è assolutamente libera e non subisce condizionamenti in termini di coincidenza con missioni o programmi di spesa. Demandando all’analisi strategica la ricostruzione del più ampio contesto territoriale, socio-economico e finanziario che fa da sfondo alla programmazione, in questa sede occorre tracciare, avendo a riferimento gli obiettivi generali di finanza pubblica:

- i principali valori che caratterizzano il programma dell’amministrazione;
- le politiche di mandato da sviluppare per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali;
- gli indirizzi generali di programmazione.

b) analisi strategica esterna ed interna;

Per poter individuare gli obiettivi strategici di mandato il DUP, alla pari di qualsiasi altro strumento di programmazione, non può prescindere da un’accurata analisi del contesto esterno ed interno che condiziona le scelte.

CONDIZIONI ESTERNE	CONDIZIONI INTERNE
Obiettivi individuati dal Governo sulla base degli indirizzi e delle scelte contenute nei documenti di programmazione comunitari e nazionali (patto di stabilità interno, spending review, sblocco dei pagamenti, ecc.)	Organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali. Contiene gli indirizzi generali per gli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate e gli obiettivi di servizio
Valutazione della situazione socio-economica attuale e futura del territorio e della domanda dei servizi pubblici locali	Indirizzi generali su risorse ed impieghi
Parametri economici essenziali utilizzati per l’elaborazione dei flussi finanziari ed economici, avendo cura di segnalare le differenze rispetto ai parametri contenuti nel DEF	Risorse umane: analisi della disponibilità e della gestione, con riferimento alla struttura organizzativa e alla sua evoluzione nel tempo, anche in termini di spesa
	Coerenza e compatibilità presente e futura con il patto di stabilità interno e con i vincoli di finanza pubblica

c) **gli obiettivi strategici** che si intendono raggiungere al termine del mandato amministrativo, per ogni missione di bilancio.

Alla luce delle scelte di valore e dell'analisi di contesto, vengono formulati gli obiettivi strategici, che rappresentano gli impegni assunti dall'amministrazione con gli elettori e i risultati in termini di cambiamento che essa intende raggiungere al termine del mandato amministrativo. Vista la natura strategica degli obiettivi, gli indicatori che li misurano sono riferiti, molto spesso, a risultati di outcome: misurano, cioè, l'impatto dei prodotti amministrativi sul contesto e sugli equilibri generali della comunità. Costituiscono obiettivi strategici, ad esempio, l'aumento della sicurezza del territorio, la riduzione dell'abbandono scolastico, l'equità fiscale, l'incremento della qualità dell'aria o della raccolta differenziata.

Gli obiettivi strategici devono essere formulati con riferimento alle missioni di spesa. Le missioni rappresentano, sotto il profilo politico-istituzionale, "le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica" e servono a comunicare le direttrici principali delle sottostanti azioni amministrative da attuare. Attraverso le missioni la spesa viene suddivisa per un numero limitato di grandi finalità, capaci di rendere evidenti le principali funzioni esercitate dalla pubblica amministrazione e di fornire una rappresentazione sintetica della spesa. Gli obiettivi strategici sono individuati nel primo anno di mandato amministrativo e successivamente vengono verificati circa lo stato di attuazione. Se necessario possono essere riformulati, dandone adeguata motivazione. Diversamente rimangono invariati per tutta la durata del mandato amministrativo.

La **sezione operativa** del DUP ha il compito di declinare gli obiettivi strategici enunciati nella sezione strategica in obiettivi operativi annuali da realizzare nell'arco del triennio. Per far questo è necessario mettere a fuoco il contesto macro-economico attraverso un'analisi operativa che in maniera chirurgica ponga in evidenza le risorse (umane, strumentali e finanziarie) disponibili ed i relativi vincoli nonché i bisogni espressi dalla collettività amministrata. In questa sede devono anche essere formulati gli obiettivi del patto di stabilità interno e gli indirizzi sul debito, sulle politiche tributarie e tariffarie e sull'indebitamento.

Dopo aver analizzato le condizioni operative, nella sezione operativa vengono descritti i singoli programmi di spesa all'interno di ciascuna missione e per ciascun programma individuati gli obiettivi operativi da raggiungere nel triennio. Gli obiettivi operativi devono essere collegati agli obiettivi strategici, di cui rappresentano uno strumento di attuazione.

Focalizzando l'attenzione sull'aggregato che fa da perno al DUP, e cioè le missioni e i programmi, bisogna sottolineare che con l'armonizzazione contabile Partendo dal presupposto che una maggiore trasparenza sull'allocazione delle risorse e una più ampia consapevolezza di come esse vengono impiegate possono incrementare la qualità e l'efficienza della spesa pubblica, la legge n. 296/2006 (art. 1, commi 474-481) ha previsto, per lo Stato, una revisione della spesa pubblica in missioni e programmi secondo una logica funzionale¹¹. Si è passati da un bilancio strutturato secondo l'organizzazione dell'amministrazione ad un bilancio che pone al centro la funzione della spesa, consentendo così una chiara identificazione delle "azioni" svolte. All'interno di ogni missione sono collocati i programmi di spesa, che rappresentano aggregati omogenei di attività ed indicano, quanto più possibile, i risultati da raggiungere in termini di impatto dell'azione pubblica sui cittadini e nel territorio (outcome). I programmi quindi rispecchiano la finalità perseguita con le risorse ad esso attribuite¹².

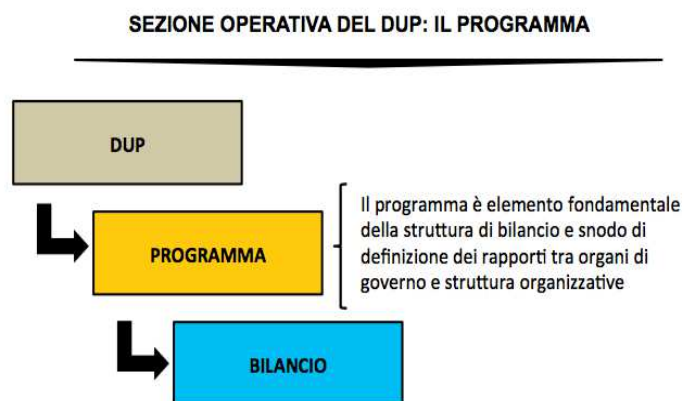
¹¹ La classificazione funzionale ha lo scopo di mettere in chiaro le finalità per cui vengono spese le risorse e risponde alla domanda: *per che cosa sto spendendo?* La classificazione economica, invece, mette in risalto il fattore produttivo alla cui acquisizione è preordinato l'impiego di risorse. Essa risponde alla domanda: *che cosa sto acquistando?* Per gli enti locali la classificazione funzionale della spesa era già prevista dal DPR n. 194/1996 con cui è stato approvato lo schema di bilancio e di rendiconto in attuazione del d.Lgs. n. 77/1995.

¹² La logica sottesa a questa impostazione è quella di passare da un bilancio "autoreferenziale" che rappresenta chi gestisce le risorse (i centri di responsabilità amministrativa), ad un bilancio che individua le azioni attivate dalla singola amministrazione attraverso la spesa pubblica (cosa viene realizzato con le risorse) e individua i destinatari della stessa.

Per gli enti locali questo approccio funzionale, già adottato attraverso la classificazione per funzioni e servizi contenuta nel DPR n. 194/1996, viene ulteriormente rafforzato sotto l'aspetto della trasparenza ed intelligibilità. Con l'armonizzazione contabile infatti la classificazione della spesa pubblica statale per missioni e programmi viene estesa a tutte le amministrazioni pubbliche, garantendo in questo modo una lettura univoca dei rispettivi bilanci. Per gli enti locali le 12 funzioni vengono sostituite con 23 missioni e i 52 servizi lasciano il posto a 98 programmi di spesa.

Il legislatore definisce:

1. le missioni come le “funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni [...] utilizzando risorse finanziarie, umane e strumenti ad esse destinate”
2. i programmi come “aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni”.



La centralità della suddivisione della spesa in missioni/ programmi permea anche il Documento unico di programmazione. Dopo aver individuato gli obiettivi strategici a livello di missione, nella sezione operativa vengono definiti i programmi che l'ente intende realizzare nell'arco temporale di riferimento del bilancio (minimo tre anni). Il programma è il cardine della programmazione e, di conseguenza, il contenuto dei programmi deve esprimere il momento chiave della predisposizione del bilancio finalizzato alla gestione delle funzioni fondamentali dell'ente.

4. Gli indicatori di benessere e la programmazione strategica in un comune

Nel contesto del passaggio alla nuova contabilità armonizzata la raccolta dei dati utili a costruire indicatori che misurano il benessere secondo le intuizioni di Stiglitz e Sen, così come il loro utilizzo viene percepito dagli enti locali come una distrazione rispetto al passaggio alla nuova contabilità. Non si coglie la possibilità di utilizzo degli stessi

La nuova contabilità armonizzata (come si è visto nella sezione 3) propone una serie di strumenti che si applicano in maniera standard, e appunto armonizzata, a tutti gli enti della pubblica amministrazione. Questo oltre ad avere l'indubbio vantaggio di far dialogare i sistemi contabili della Pubblica Amministrazione, introduce una serie di documenti (Dup e piano degli indicatori) che nelle intenzioni del legislatore dovrebbero migliorare la capacità di programmazione degli enti locali.

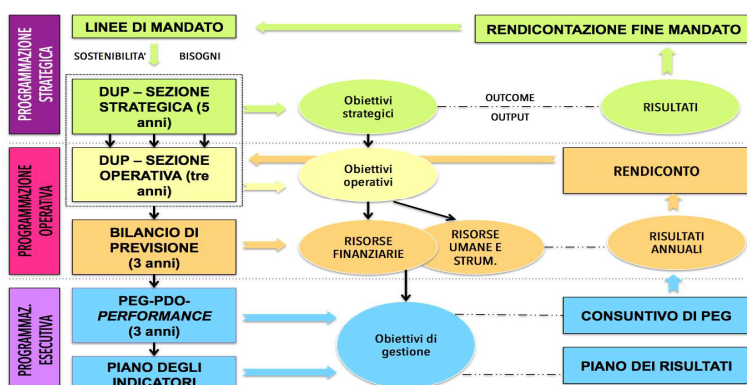
La capacità di programmazione, e di programmazione strategica in particolare, è un'esigenza prioritaria per il corretto funzionamento di un Comune. In realtà il fatto che tale esigenza sia, in diversa misura, ribadita da molti anni fa dubitare circa l'effettiva e non solo formale implementazione di strumenti utili allo scopo. Se solo si guarda alle discussioni che hanno accompagnato l'evoluzione nel tempo del bilancio delle amministrazioni pubbliche, a partire da quelle contenute nel Rapporto della Commissione Economica per l'Assemblea Costituente (1946), si nota sia la volontà del legislatore di definire uno strumento di programmazione sia il fatto che tale obiettivo non veniva raggiunto per cui si interviene a livello legislativo prima affiancando il bilancio di cassa al bilancio di competenza (L. 468/1978), poi attribuendo al preventivo funzione autorizzatoria (DPR n. 194/1996). Allo stesso obiettivo puntavano le riforme Ciampi (DLGS 279/97) che collegava le risorse umane, finanziarie e strumentali con risultati conseguiti e responsabilità dirigenziali, e la riforma Brunetta (DL 150/2009), che proponeva strumenti programmatori “indicatori di prestazione e livelli di servizio”, con bilanci strategici pluriennali e piani di esecuzione, con budget assegnati legati a missioni e programmi.

Nonostante l'attenzione ancora nel 2014, quindi dopo la riforma dei principi contabili (D.lgs 118/2011), il CNEL motivava la proposta di legge volta all'introduzione del bilancio di cassa in questo modo:

“il freno più grave all'innovazione e all'efficienza ed efficacia dell'agire dei pubblici poteri ... è identificabile in un assetto procedurale dominato da categorie giuridico-contabili che non riescono mai a coniugarsi con una valutazione degli obiettivi e dei risultati, né in sede programmatica né in sede di misurazione ex post.” Proposta C. 1999/2014 e S. 1266/2014

L'esigenza della programmazione, più volte affermata, si è scontrata con le patologie del sistema di programmazione che i continui mutamenti normativi accentuano.

Da questo punto di vista la nuova contabilità armonizzata introduce e impone uno schema di programmazione ben definito e delinea strumenti di programmazione adatti allo scopo.



La figura riporta il nuovo ciclo di programmazione previsto dall'armonizzazione contabile, che si divide in:

- programmazione strategica: partendo dalle linee di mandato definite dalla parte politica, vengono delineati gli indirizzi strategici che fanno parte della Sezione strategica del DUP; dagli indirizzi strategici scaturiscono gli obiettivi strategici che vengono associati alle missioni;
- Programmazione operativa: si concentra sulla sezione operativa del DUP in cui vengono delineati appunto gli obiettivi operativi associati ai programmi; questi obiettivi sono triennali, in quanto seguono l'arco temporale del bilancio di previsione.
- Programmazione esecutiva: gli obiettivi operativi vengono dettagliati in obiettivi di gestione attraverso il documento del PEG (piano esecutivo di gestione)



Si capisce che il DUP ha un ruolo cardine nel nuovo ciclo di programmazione facendo da collegamento tra programmazione strategica e programmazione esecutiva. Le missioni e i programmi in cui è articolato il bilancio di previsione sono gli stessi in cui è articolato il DUP e in cui vengono incardinati gli obiettivi dell'ente locale.

Se il fine della programmazione strategica è quello di ottenere degli outcomes che sono i veri oggetti degli indirizzi strategici contenuti nelle linee di mandato, occorrono indicatori atti a misurare il valore all'inizio del mandato e il valore target alla fine del mandato, sia in termini di outcomes sia in termini di output ad essi collegati (obiettivi strategici).

Nel piano degli indicatori, e dentro l'esigenza di indicatori per misurare gli obiettivi della sezione strategica del DUP, gli indicatori di benessere possono giocare un ruolo. Il piano degli indicatori, per ciascun programma, fornisce:

- una descrizione sintetica degli obiettivi sottostanti che consente di individuare i potenziali destinatari o beneficiari del servizio/intervento e la sua significatività;
- il triennio di riferimento o l'eventuale arco temporale previsto per la sua realizzazione;

- uno o più indicatori che consentono di misurare l'obiettivo e monitorare la sua realizzazione.

Per ciascun indicatore, il Piano fornisce:

- una definizione tecnica che consenta di specificare ciò che l'indicatore misura e l'unità di misura di riferimento;
- la fonte del dato, ossia il sistema informativo interno, la rilevazione esterna o l'istituzione dalla quale si ricavano le informazioni necessarie al calcolo dell'indicatore e che consente di verificarne la misurazione;
- il metodo o la formula applicata per il calcolo dell'indicatore;
- il valore "obiettivo" ossia il risultato atteso dell'indicatore con riferimento alla tempistica di realizzazione;
- l'ultimo valore effettivamente osservato dell'indicatore.

Per quanto riguarda gli indicatori che si riferiscono alla sezione strategica del DUP è facile osservare come sia gli indirizzi (outcome) che gli obiettivi strategici (output) di un Comune sono solo parzialmente misurabili con dati economici (reddito, pressione fiscale) o con dati contabili finanziari. Per lo più gli indirizzi strategici sono legati alla fornitura quantitativa e qualitativa di beni e servizi (sicurezza, servizi pubblici locali, manutenzioni, politiche sociali, politiche educative...), alla fornitura di beni meritori e all'attenzione all'equità verticale (Anziani, Minori, Handicap, Sostegno povertà), alla promozione del territorio (Urbanistica, Ambiente, Cultura, Commercio). Ovvero le informazioni necessarie per misurare i risultati della sezione strategica e le informazioni fornite dai BES si sovrappongono grandemente, per cui la possibilità almeno teorica di utilizzare i BES come indicatori della sezione strategica del DUP esiste.

Occorre verificarne la possibilità pratica in termini di reperimento dei dati, di procedure da attuare per la costruzione degli indicatori e infine di utilità per gli enti locali.

Per quanto riguarda la reperibilità dei dati, questi esistono tra i dati raccolti dal controllo di gestione (se implementato) e tra quelli che le amministrazioni trasmettono per il calcolo dei fabbisogni standard che fa la SOSE. In generale sono un sottoinsieme degli innumerevoli dati amministrativi che i comuni producono. Il problema non è l'esistenza dei dati ma che gli stessi non sono mantenuti/aggiornati dalle amministrazioni o che ogni amministrazione definisce in maniera autonoma e scollegata i dati. In assenza di procedure che definiscono uno standard di costruzione l'aumento dei dati a disposizione non aumenta l'informazione utile al processo di decisione, non è cioè utile alla programmazione, ma aggiunge solo rumore.

Sotto questo punto di vista la costruzione degli indicatori BES può aiutare a costruire uno standard anche procedurale per la raccolta e l'utilizzo dei dati. Rimane da affrontare il punto più importante: l'utilità percepita dagli enti locali. È di tutta evidenza che in una situazione in cui manca una cultura della programmazione, in cui gli enti locali sono costretti a inseguire mutamenti normativi non sempre coerenti, in cui gli stessi programmi software che aiutano i Comuni alla programmazione propongono soluzioni tra loro molto differenti, l'utilità di dotarsi di ulteriori indicatori percepita da un Comune medio è bassa, sicuramente molto più bassa dell'utilità potenziale.

Per questa ragione da un lato occorre riconoscere che senza un enforcement legislativo difficilmente tali indicatori possono essere introdotti, dall'altro affinché tale enforcement sia efficace e produca risultati attendibili ci deve essere una associazione stretta e standard degli indicatori di BES al nuovo schema contabile. In altri termini a ciascun programma deve essere associati un numero definito e contenuto di indicatori come vedremo nella sezione 5, allo stesso tempo occorre dotarsi di uno strumento concettuale che sia coerente con la classificazione funzionale della contabilità armonizzata e che permetta di collegare le varie politiche implementate dagli enti locali ai risultati misurati dagli indicatori, tale strumento definito nella sezione 6, permette di esplicitare i collegamenti tra politiche e risultati attesi e di conseguenza di testare l'efficacia della programmazione.

5. Indicatori di benessere e missioni contabili: una proposta di classificazione

E' possibile coniugare le misure giuridico-contabili con la valutazione degli obiettivi e dei risultati attesi? La coincidenza tra le missioni del Dup e le dimensioni del benessere equo e sostenibile è soltanto di tipo semantico, oppure può essere declinata anche sul piano operativo?

E' possibile stabilire una associazione stretta e standard degli indicatori di BES al nuovo schema contabile? Si disporrebbe in tal modo di uno strumento di lavoro che metterebbe a disposizione del *policy making* in un quadro integrato le risorse informative (gli indicatori), quelle economiche (le poste di bilancio) e quelle legali (le funzioni proprie dell'Ente). Affinchè l'associazione sia coerente con la classificazione funzionale per missioni e programmi occorre che i BES siano considerati come misure di output (o di outcome), ovvero come il risultato di un processo produttivo.

Nel definire il programma occorre tenere in considerazione una serie di elementi che influenzano le decisioni:

- a) le condizioni finanziarie, organizzative e gestionali;
- b) il contesto interno ed esterno;
- c) le opportunità e i vincoli;
- d) i punti di forza e di debolezza;
- e) la domanda.

Avviare uno studio preliminare in merito alle condizioni ambientali di vario tipo (demografiche, economico-sociali, politiche, culturali e turistiche) entro cui l'ente dovrà operare verosimilmente nel ciclo quinquennale dell'imminente mandato amministrativo può sicuramente portare a dei risultati positivi per poter effettuare una vera programmazione strategica.

In direzione di questo modello si è costruita la classificazione che si propone in questa sezione, in cui gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile derivati dal *framework* nazionale o mutuati dai progetti di misurazione del Benessere territoriale condotti dall'Istat in partnership con le associazioni delle Autonomie Locali¹³, sono stati associati alle missioni e ai programmi che costituiscono l'architettura portante di ogni Documento Unico di Programmazione.

Lo scopo di questa operazione è mettere in evidenza le possibili connessioni tra componenti del benessere economico, sociale e ambientale e policy di un Ente locale, in particolare di un Comune, per favorire, a partire da questo quadro concettuale integrato, una comprensione più immediata della valenza delle misure del Bes a fini di programmazione, valutazione e rendicontazione sociale, e quindi un più semplice utilizzo nel corso del ciclo di policy.

In generale un quadro armonizzato e standard di indicatori di benessere, condiviso a livello nazionale e internazionale, di cui avvalersi nel ciclo di policy, costituisce un valore in sé, perché l'utilizzo di un sistema comune di misure statistiche consente ai singoli Enti di uscire dalla logica autoreferenziale della "autovalutazione" e rafforza non solo la portata dei risultati della valutazione stessa, che sono comparabili con quelli di altri Enti "benchmark", ma la stessa legittimità dell'esercizio valutativo, che basandosi su un framework definito *a priori*, teoricamente robusto, condiviso con le rappresentanze della società civile e degli stakeholders, e di elevata qualità statistica, è posto al riparo dalla tentazione di operazioni di *tayloring* volte a mettere in luce soprattutto il «profilo migliore».

I due costrutti da mettere in relazione sono particolarmente articolati e complessi: il DUP si articola in 23 missioni e 98 programmi, il Bes si compone di 12 domini, ed è attualmente misurato, da 134 indicatori generalmente scalabili fino al livello regionale, ai quali si sommano gli indicatori *proxy* o *aggiuntivi* prodotti nell'ambito dei progetti per la misurazione del BES a livello territoriale, per un totale di 207 indicatori disponibili ad oggi. Si aggiunga che data la multidimensionalità del Bes e l'approccio trasversale al metodo di programmazione che è alla base del DUP, le associazioni possibili tra coppie di *item* sono più di una.

¹³ Si tratta del progetto UrBes, per la misurazione del Bes in ambito urbano (Istat, 2015a) e del progetto Bes delle province, per la valutazione del Bes a livello di Area vasta (Cuspi-Istat, 2016).

A fronte di questo quadro, l'obiettivo del nostro esercizio era produrre uno schema integrato di facile comprensione e applicazione. In prima istanza, si è scelto quindi di applicare un criterio di classificazione mutuamente esclusivo, partendo dalle singole misure del Bes ed associando ciascuna di esse ad una voce del DUP (e una soltanto), eventualmente basando l'associazione su un criterio di pertinenza prevalente dell'indicatore considerato rispetto al contenuto e alle finalità implicite della missione o dell'ambito in esame.

Alla fine dell'esercizio, che ha comportato aggiustamenti e riclassificazioni successivi, la classificazione risulta coprire esaustivamente la base informativa statistica disponibile ad oggi. Analizzando invece le missioni in cui è articolato il DUP, sono state escluse le ultime 5 in quanto trattasi di missioni connesse prettamente a operazioni contabili¹⁴. Al le 17 missioni rimanenti si è invece "provato" ad associare i BES, facendo in modo che ad ogni indicatore BES risultasse collegata una sola missione.

La tavola che segue (Tabella 1) riporta il primo risultato emerso, leggendo incroci tra i 12 domini del BES e le 17 missioni del DUP; in questa prima tavola sono stati riclassificati tutti i 207 indicatori BES che pertanto hanno interessato anche Missioni che non sono di competenza degli Enti locali, come ad esempio le missioni 15- Politiche Per Il Lavoro E La Formazione Professionale e 16- Agricoltura, Politiche Agroalimentari E Pesca. Se poi si analizza il dettaglio di alcune missioni, anche lì ci sono programmi che non sono di competenza degli Enti locali, come ad esempio la missione 4- Istruzione E Diritto Allo Studio, in cui sono stati associati indicatori al programma 4-istruzione universitaria.

La distribuzione degli indicatori e le relative associazioni tra Missioni del DUP e Domini del BES rispecchiano anche l'attuale struttura della base informativa statistica. Infatti si ha una inevitabile riduzione delle informazioni disponibili man mano come si approfondisce il dettaglio territoriale e, attualmente, alcune componenti del benessere non sono misurate in maniera soddisfacente neanche a livello provinciale: manca del tutto il dominio del benessere soggettivo (che nella tabella conta i soli 4 indicatori disponibili fino al livello regionale) e mancano tutti gli indicatori soggettivi presenti nei domini del BES.

Va inoltre considerato che la maggiore numerosità degli indicatori in alcuni domini non implica necessariamente una più completa misurazione degli stessi, ma può essere indicativa anche di una certa ridondanza, data dalla necessaria presenza di misure *proxy* in sostituzione degli indicatori BES che non sono disponibili al livello territoriale di interesse.

Pur con questi limiti, il numero e la distribuzione delle associazioni contenute nella tabella ci forniscono una sintesi efficace delle possibili relazioni tra componenti del benessere e risultati o impatti delle azioni di policy sottostanti alle missioni del DUP.

La lettura per colonna della tabella 1 evidenzia anche che, nonostante la disomogenea distribuzione degli indicatori disponibili nei domini e tra i domini, la struttura delle associazioni tra misure del Bes e Missioni del DUP appare ordinata e piuttosto concentrata: la gran parte degli indicatori di ciascun dominio si concentra in una sola cella, in corrispondenza della stessa missione, consentendo di individuare un'associazione stretta e caratterizzante tra dominio di pertinenza degli indicatori e ambito di intervento¹⁵. In questo quadro si evidenziano poi alcuni Domini che intercettano in maniera trasversale le Missioni: Qualità dei servizi, che risulta associata a 7 diverse missioni del DUP, Salute, che ne tocca 5, Relazioni Sociali e Paesaggio e patrimonio culturale che incrociano 4 diverse missioni ciascuna.

¹⁴ Sono state escluse le seguenti missioni:
18- relazioni con le autonomie territoriali e locali
19- relazioni internazionali
20- fondi e accantonamenti
50- debito pubblico
60- anticipazioni finanziarie
99- servizi per conto terzi.

¹⁵ E' il caso, per fare alcuni esempi, dei *pattern* tra il dominio Ambiente e la Missione 9 (Sviluppo Sostenibile E Tutela Del Territorio E Dell'Ambiente); tra Benessere Economico e la 12 (Diritti Sociali, Politiche Sociali E Famiglia); tra Politica e Istituzioni e la missione 1 (Servizi Istituzionali, Generali E Di Gestione), tra Ricerca e innovazione e la missione 14 (Sviluppo Economico E Competitività)

Quindi, a colpo d'occhio, si conferma da un lato la ampia sovrapponibilità dei domini del BES con le Missioni del DUP, dall'altro l'utilità di porre alla base della programmazione una lettura multidimensionale del contesto di riferimento, utile a far emergere le interrelazioni tra gli ambiti di intervento e le componenti del benessere.

Ribaltando la prospettiva di osservazione, la lettura per riga mette in evidenza l'ampiezza e la trasversalità della missione 12, che si associa ad un totale di 48 indicatori distribuiti in 7 dei 12 domini del benessere. Inoltre, salta subito all'occhio la totale assenza di associazioni di indicatori per la missione 7 relativa al turismo, che come tale rientra sicuramente tra le competenze degli Enti locali. Questo risultato era forse prevedibile dato che il Bes offre una serie di misure complementari a quelle economiche, mentre il *Turismo* è una missione tipicamente indirizzata a interventi in ambito economico, e quindi compresa nella misurazione del PIL, ma potrebbe essere interessante riflettere su questa mancata associazione, anche in vista di futuri sviluppi della classificazione qui proposta. Anche la missione 11- soccorso civile (non di rilievo per gli Enti locali) risulta priva di associazioni con le misure del Bes disponibili a oggi. Questa mancata associazione si comprende meno e forse meriterebbe un approfondimento, dato che nella tematizzazione prospettata nel rapporto Stiglitz, la protezione dalle (o l'esposizione alle) conseguenze delle calamità naturali ha a direttamente a che fare con la sicurezza del contesto di vita delle persone e con la sostenibilità del benessere.

Le Missioni descritte nella tabella 1 e le relative associazioni fanno riferimento allo schema generale del DUP, e quindi all'astratto funzionamento di un Ente pubblico "in generale". Volendo focalizzare l'attenzione sul funzionamento di un Comune, la prima scrematura a questo punto che sembra utile riportare è la tabella depurata dalle funzioni non di competenza dei Comuni che in alcuni casi si riferiscono ad intere missioni, in altri casi invece si riferiscono solo ad alcuni programmi all'interno di qualche missione. La Tavola 2 riporta questi risultati.

Si è quindi passati da un totale di 207 indicatori a 171 indicatori BES, che tuttavia ricoprono ugualmente 12 domini di appartenenza, anche se risulta particolarmente ridimensionata l'importanza di due domini per i quali le misure associate alle missioni passano rispettivamente da 22 a 1 e da 10 a 1. Quindi, data la attuale definizione del BES, le policy comunali non contribuiscono in maniera rilevante al benessere in questi domini, fatta eccezione per la partecipazione femminile al mercato del lavoro, nel dominio Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, e per l'intensità di uso di internet nel dominio Ricerca e Innovazione.

Si confermano invece la distribuzione e l'intensità delle altre associazioni già descritte con riferimento alla tavola 1.

Tabella 1 – Indicatori del Bes per Missione del DUP e Dominio

Missioni/Domini	Ambiente	Benessere economico	Benessere soggettivo	Istruzione e formazione	Lavoro e conciliazione tempi di vita	Paesaggio e patrimonio culturale	Politica e istituzioni	Qualità dei servizi	Relazioni sociali	Ricerca e innovazione	Salute	Sicurezza	TOT
1- Servizi Istituzionali, Generali E Di Gestione							22		1		3		26
2- Giustizia							2						2
3- Ordine Pubblico E Sicurezza							1	3			1	13	18
4- Istruzione E Diritto Allo Studio				14				1	1	1			17
5- Tutela E Valorizzazione Dei Beni E Delle Attività Culturali				1		8							9
6- Politiche Giovanili, Sport E Tempo Libero			1						4		1		6
7- Turismo													0
8- Assetto Del Territorio Ed Edilizia Abitativa						8							8
9- Sviluppo Sostenibile E Tutela Del Territorio E Dell'Ambiente	19					1		2					22
10- Trasporti E Diritto Alla Mobilità								7					7
11- Soccorso Civile													0
12- Diritti Sociali, Politiche Sociali E Famiglia		21	3		1			4	9		7	3	48
13- Tutela Della Salute								1			4		5
14- Sviluppo Economico E Competitività										9			9
15- Politiche Per Il Lavoro E La Formazione Professionale				1	21								22
16- Agricoltura, Politiche Agroalimentari E Pesca	1					1							2
17- Energia E Diversificazione Delle Fonti Energetiche	4							2					6
TOT	24	21	4	16	22	18	25	20	15	10	16	16	207

Fonte: nostra elaborazione su dati dei progetti BES, UrBes e Bes delle province

Tabella 2 – Funzioni del Comune: indicatori del Bes per Missione del DUP e Dominio

Missioni/Domini	Ambiente	Benessere economico	Benessere soggettivo	Istruzione e formazione	Lavoro e conciliazione tempi di vita	Paesaggio e patrimonio culturale	Politica e istituzioni	Qualità dei servizi	Relazioni sociali	Ricerca e innovazione	Salute	Sicurezza	TOT
1- Servizi Istituzionali, Generali E Di Gestione							22		1		3		26
2- Giustizia							2						2
3- Ordine Pubblico E Sicurezza							1	3			1	13	18
4- Istruzione E Diritto Allo Studio				11				1	1				13
5- Tutela E Valorizzazione Dei Beni E Delle Attività Culturali				1		8							9
6- Politiche Giovanili, Sport E Tempo Libero			1						4		1		6
8- Assetto Del Territorio Ed Edilizia Abitativa						8							8
9- Sviluppo Sostenibile E Tutela Del Territorio E Dell'Ambiente	19					1		2					22
10- Trasporti E Diritto Alla Mobilità								7					7
12- Diritti Sociali, Politiche Sociali E Famiglia		21	3		1			4	9		7	3	48
13- Tutela Della Salute								1			4		5
14- Sviluppo Economico E Competitività										1			1
17- Energia E Diversificazione Delle Fonti Energetiche	4							2					6
TOT	23	21	4	12	1	17	25	20	15	1	16	16	171

Fonte: nostra elaborazione su dati dei progetti BES, UrBes e Bes delle province

La maggior parte degli indicatori BES sono stati inseriti nella missione 12 che riguarda le funzioni sociali. Qual è il dettaglio di questa missione? Com'è la sua articolazione in programmi? Ce lo spiega la tavola 3.

Tabella 3 – Missione 12 - DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA: indicatori del Bes per Programma e Dominio

Programmi/Domini	Benessere economico	Benessere soggettivo	Lavoro e conciliazione tempi di vita	Qualità dei servizi	Relazioni sociali	Salute	Sicurezza	TOT
12.01- Interventi Per L'Infanzia E I Minori E Per Asili Nido				1		2		3
12.03- Interventi Per Gli Anziani	2			1		1		4
12.04- Interventi Per I Soggetti A Rischio Di Esclusione Sociale	12	3		1		4		20
12.05- Interventi Per Le Famiglie	3		1		1		3	8
12.06- Interventi Per Il Diritto Alla Casa	4							4
12.07- Programmazione E Governo Della Rete Dei Servizi Sociosanitari E Sociali				1				1
12.08- Cooperazione E Associazionismo					8			8
TOT	21	3	1	4	9	7	3	48

Fonte: nostra elaborazione su dati dei progetti BES, UrBes e Bes delle province

Focalizzando l'attenzione sugli indicatori relativi al benessere economico che si riferiscono a interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale, sono risultati essere i seguenti:

1. Rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% della popolazione con il più basso reddito;
2. Quota di persone in famiglie che, tenendo conto di tutti i redditi disponibili, dichiarano di arrivare alla fine del mese con grande difficoltà;
3. Percentuale di persone che vivono in famiglie con almeno 4 di 9 problemi considerati sul totale delle persone residenti. I problemi considerati sono: i) non poter sostenere spese impreviste di 800 euro; ii) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; iii) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti come per es. gli acquisti a rate; iv) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, cioè con proteine della carne o del pesce (o equivalente vegetariano); v) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: vi) una lavatrice vii); un televisore a colori; viii) un telefono; ix) un'automobile;
4. Percentuale di persone appartenenti a famiglie con una spesa complessiva per consumi inferiore al valore soglia di povertà assoluta sul totale delle persone residenti;
5. Percentuale di persone che vivono in abitazioni senza gabinetto sul totale delle persone residenti;
6. Percentuale di persone a rischio di povertà, con un reddito equivalente inferiore o pari al 60% del reddito equivalente mediano sul totale delle persone residenti;

7. Percentuale di famiglie con un servizio del debito superiore al 30% del reddito disponibile sul totale delle famiglie residenti;
8. Percentuale di persone che vivono in famiglie la cui intensità di lavoro è inferiore a 0,20. Incidenza di persone che vivono in famiglie dove le persone in età lavorativa (tra i 18 e i 59 anni, con l'esclusione degli studenti 18-24) nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20 % del loro potenziale (con esclusione delle famiglie composte soltanto da minori, da studenti di età inferiore a 25 anni e da persone di 60 anni o più);
9. Rapporto tra il reddito disponibile delle famiglie aggiustato (ovvero inclusivo del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e senza fini di lucro) e il numero totale di persone residenti (in euro);
10. Rapporto tra la retribuzione totale annua (al lordo dell'Irpef) dei lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo assicurati presso l'Inps e il numero dei lavoratori dipendenti (in euro);
11. Rapporto tra il totale della ricchezza netta delle famiglie e il numero totale di persone residenti (in euro);
12. Sofferenze bancarie delle famiglie consumatrici.

Quello che bisogna capire è se questi indicatori possono effettivamente esserci di aiuto a rispondere ai quesiti quali:

- l'ipotesi di programmazione strategica, ovvero l'ipotesi circa i rapporti causa effetto tra strumenti di policy e risultati, è corretta?
- come collegare operativamente la strategia con le necessarie azioni tra loro coerenti e coordinate?
- con quali strumenti e modalità verificare la persistente validità delle scelte intraprese pur in mutate condizioni di contesto esterno?
- come viene misurata la performance generale dell'ente, considerata quindi nella relativa ampiezza e complessità organizzativa?
- quali sono le principali "cause" responsabili dell'eventuale divario che sussiste tra performance attesa e performance conseguita?
- sono previsti meccanismi di feedback informativo in grado di permettere l'attivazione di possibili miglioramenti?

In linea teorica, data la loro generalità, gli indicatori elencati sopra possono entrare in gioco in varie fasi del processo di policy-making: per apprezzare l'incidenza, l'intensità e la diffusione dei bisogni che misurano, anche comparativamente rispetto ad altri livelli o contesti territoriali; per stabilire gli obiettivi o i *target* su cui misurare l'efficacia della policy, per verificare *in itinere* le eventuali necessità di aggiustamento/revisione a fronte di modifiche nello scenario o di risultati non in linea con le attese, e, naturalmente, per la valutazione finale.

Il passaggio dal piano teorico all'applicazione operativa richiede però di introdurre un ulteriore elemento di complessità: quello del tipo di relazione tra la specifica azione di policy posta in essere e la componente del benessere da assumere a riferimento per la valutazione. Questa associazione non può essere sempre stabilita ex ante in maniera rigida e univoca, perché le risposte ai bisogni possono essere cercate anche attraverso leve diverse da quelle previste nell'ambito della missione cui – concettualmente – quei bisogni fanno riferimento.

6. Bes e Dup: proposta di applicazione

Nella sezione precedente si è proposta una riclassificazione che mappa i domini del BES all'interno di missioni e programmi. Si è scelta una riclassificazione che attribuisce ciascun indicatore BES ad uno ed un solo programma all'interno di una missione. In particolare ciascun indicatore BES viene indicato come una misura di outcome di un determinato programma, essendo un indicatore di outcome può essere utilizzato nella programmazione dell'ente locale sia come misura del contesto “ambientale” entro cui il Comune si muove, sia come target da raggiungere e da verificare in termini di risultati. Tale scelta pur irrigidendo lo schema di programmazione permette di proporre agli enti locali uno standard che altrimenti sfuggirebbe nel momento in cui si volessero legare gli indicatori BES ai singoli obiettivi strategici (o peggio operativi).

Lo stesso indicatore infatti può misurare un output di un programma determinato, un outcome, ma può indicare anche l'input che da utilizzare per ottenere un impatto su un altro indicatore. Consideriamo l'indicatore presa in carico dei bambini negli asili nido. Tale indicatore può misurare il valore di outcome se l'indirizzo strategico è appunto quello di aumentare i posti nido poiché questo ha fini educativi per i bimbi. Tuttavia l'indicatore potrebbe misurare anche un output se l'indirizzo strategico è quello di garantire la pari opportunità di genere aumentando la partecipazione femminile al mercato del lavoro. Tale indirizzo nasce dal fatto che nel Comune in esame il problema delle discriminazioni di genere è forte e si ritiene che tale problema vada affrontato riducendo le differenze di partecipazione al mercato del lavoro. Gli obiettivi strategici che si delineano sono due: fornire direttamente alle donne opportunità di lavoro, creare condizioni di cura della prole favorevoli al lavoro femminile. Per questa ragione all'interno degli interventi diretti si definiranno degli obiettivi operativi quali: borse lavoro per donne tra 25 e 45 anni, vouchers per la stessa categoria di persone. Tra gli interventi che creano le condizioni invece si definirà come obiettivo strategico quello di aumentare i posti nido, come obiettivo operativo si stanzeranno somme per la costruzione di nuovi nidi pubblici, oppure per appaltare il servizio a cooperative, oppure sistemi di accreditamento di micronidi familiari... Questo significa che l'indicatore BES rapporto tasso di occupazione donne tra 25-45 anni con figli e tasso di occupazione femminile complessivo viene considerato come un outcome della missione 12 SOCIALE, programma 04 (interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale). Tale associazione viene fatta indipendentemente dal fatto che l'amministrazione in esame lo pone come oggetto di un indirizzo o di un obiettivo strategico. L'associazione che mappa i domini BES nei domini della contabilità armonizzata considera cioè i BES come output di un processo produttivo, i cui input (o fattori produttivi) sono dati da fattori esogeni o politiche dell'ente locale finanziate con stanziamenti di spesa. Per questa ragione l'associazione considera sempre ciascun BES come output di un programma. Se tale indicatore è anche l'oggetto dell'indirizzo strategico lo stesso indicatore può considerarsi come una misura dell'outcome. L'esempio appena fatto mostra anche come gli indicatori BES possano misurare anche degli input: la presa in carico all'asilo nido è output della programma asili nido e minori, ma è nella programmazione strategica del Comune input per raggiungere l'obiettivo strategico della parità di genere. A sua volta il valore dell'indicatore BES tasso di occupazione femminile con figli tra 25 e 45 anni misura non solo gli effetti delle politiche dirette, ma anche gli impatti che altri indicatori BES hanno sull'indicatore in questione. Mappando il dominio BES in missioni e programmi noi consideriamo solo gli effetti diretti e non gli impatti, per cui ciascun indicatore BES è un output/outcome di un programma. Il valore dell'indicatore misura anche gli impatti delle varie politiche, anche in questo caso la lettura del DUP fornisce una serie di indicazioni su cui può essere valutata l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

La prima informazione fornita dal DUP riguarda l'ipotesi che l'amministrazione comunale fa sulla correlazione tra indicatori del benessere. Per tornare all'esempio, un indicatore BES misura la percentuale di bambini tra 0 e 2 anni presi in carico dai servizi per l'infanzia sul totale dei bambini in quella fascia di età. Indicare nel DUP che l'indirizzo strategico aumentare la partecipazione femminile al lavoro dipende dall'obiettivo strategico costruire contesti che favoriscono la partecipazione femminile, significa che l'amministrazione ha in mente che esiste una correlazione tra i due indici BES e una direzione di causalità in cui il secondo indicatore spiega il primo. Se alla fine del programma di mandato l'aumento del numero di

posti nido non si accompagna prima ad un aumento della presa in carico e poi ad un aumento del tasso di partecipazione femminile può significare che sono intervenuti fattori esterni che hanno prodotto un divario tra performance attesa e risultati conseguiti oppure che l'ipotesi di programmazione seguita dall'ente locale si è rivelata non corretta. Ad esempio perché l'aumento dei posti nido non si traduce in una maggiore presa in carico, oppure perché la maggiore presa in carico non ha effetto sul tasso di partecipazione femminile. Ad ogni modo l'amministrazione riceve informazioni per intervenire in corso d'opera o per valutare i risultati finali.

Allo stesso modo dal DUP possono essere ricavate una serie di informazioni circa gli stanziamenti che hanno avuto gli obiettivi operativi collegati agli obiettivi strategici e di conseguenza circa l'efficacia e l'efficienza con cui sono state utilizzate le risorse pubbliche. Supponiamo che il numero di posti nido programmato non venga raggiunto; questo può essere dovuto ad azioni non coerenti con l'obiettivo (ad esempio perché lo stanziamento si è rivelato insufficiente, oppure perché è andato deserto il bando di gara per affidare il servizio). Oppure la cattiva performance delle azioni intraprese può essere dovuta a colli di bottiglia organizzativi interni al Comune. In ogni caso vengono delineati i meccanismi di feedback informativo utili a valutare efficienza ed efficacia dell'azione pubblica.

La programmazione strategica di un Comune può essere schematizzata attraverso una matrice quadrata in cui ogni riga e ogni colonna corrisponde ad un BES associato a missioni e programmi. Per colonna indichiamo gli output gli output/outcome associati a missioni e programmi. Per riga gli stessi indici entrano come input

		MISSIONE 1	MISSIONE 1	MISSIONE 2	MISSIONE 3	...	MISSIONE M
		BES 1	BES 2	BES 3	BES 4	...	BES N
MISSIONE 1	BES 1	X	X				X
MISSIONE 1	BES 2				X		
MISSIONE 2	BES 3		X	X			
MISSIONE 3	BES 4	X					
MISSIONE M	BES N						

Per raggiungere l'indirizzo strategico misurato dal BES 1, il Comune definisce come obiettivo strategico il BES 1 stesso (ovvero definisce un output da ottenere all'interno della missione 1) e un secondo obiettivo strategico nel BES 4 associato come output alla missione 3. Leggendo per riga, ogni cella è associata ad una serie di obiettivi operativi e ai correlati stanziamenti di spesa. L'impatto che il BES 1 e il BES 4 e attraverso gli indicatori BES gli obiettivi operativi e gli stanziamenti delle missioni 1 e 3, hanno sul BES 1 è oggetto di valutazione in itinere ed ex post da parte dell'ente locale.

7. Conclusioni

Il BES nasce per sviluppare una definizione condivisa del progresso della società italiana, definendo gli ambiti economici, sociali ed ambientali di maggior rilievo e selezionando gli indicatori statistici più rilevanti per delineare e valutare le politiche volte a promuoverlo.

Le numerose e consistenti connessioni che è possibile trovare tra componenti del BES e *mission* di un Comune confermano l'importanza e l'utilità di sviluppare il *framework* del BES territoriale per avvicinarlo ulteriormente al policy making, anche a livello locale.

A questo scopo è necessario esplorare tutte le possibili relazioni tra azioni di policy a livello comunale e componenti del benessere, per andare oltre la rigidità della classificazione standard degli indicatori secondo le missioni e i programmi qui proposta, che pure rappresenta un imprescindibile punto di partenza e presenta l'indubbio vantaggio, una volta assestata e validata, di potersi applicare universalmente, al pari della nuova classificazione armonizzata dei bilanci.

Il costrutto teorico e statistico attuale deriva in gran parte da un approccio "top-down": lo confermano anche i *mismatch* che si sono evidenziati tra alcune missioni di bilancio e gli indicatori esaminati. In questo senso sarebbe utile approfondire l'analisi qui proposta fino al livello dei programmi, per valutare più analiticamente le corrispondenze trovate e per individuare le ulteriori e più rilevanti misure del BES territoriale da introdurre, verificando, missione per missione, quanti e quali programmi non trovano attualmente corrispondenza nelle misure disponibili.

-

ABSTRACT

The paper concerns the application of the indicators defined under the Istat's projects to measure the Equitable and Sustainable Well-being (the BES projects) to the strategic planning of Italian Municipalities.

To this end the BES indicators are classified according to the public accounting classification, so to enhance their relevance and usefulness in supporting policy making and evaluation at local level.

Recently, a governmental reform introduced for the first time in Italy a standard classification of the municipal budgets: according to the new rules the municipality's budget-planning is now going to follow a goal-oriented approach, to identify the strategic objectives to be pursued through the administrative action. To better address local needs, the strategic planning must be supported by a socio-economic analysis in order to set the goals to be reached and to fix the target-groups to be addressed.

A standard set of indicators may suitably complete the harmonized budget and planning brought about by the reform.

The BES indicators can provide the required information to decision-makers and they can inform both policy makers and citizens about the economic, social and environmental state of the local context. The BES indicators can also support the monitoring and benchmarking of the local well-being, as they can be compared in space and time. In addition, as the BES framework relies on a participatory process with the civil society and the stakeholders, the BES indicators, impartial, reliable and transparent, can be properly used for local policies' planning and evaluation,. and.

Bibliografia

- Barca, F., (2009), An agenda for a reformed cohesion policy, draft, testo disponibile al sito http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm
- Chiappero Martinetti, E. (a cura di), (2011), Politiche per uno sviluppo umano sostenibile, Roma, Carocci
- Cnel-Istat, Comitato sulla misura del progresso in Italia (2012), La misurazione del Benessere equo e sostenibile, CNEL, Roma (draft), testo disponibile al sito www.misuredelbenessere.it
- Cuspi-Istat (2015), Il benessere equo e sostenibile delle province, 2015. Roma, UPI-Cuspi. <http://www.besdelleprovince.it/bes-delle-province-2015>
- Dente, B., Le decisioni di policy, Bologna, Il Mulino, 2011
- European Commission, (2007), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - GDP and beyond : measuring progress in a changing world /* COM/2009/0433, testo disponibile al sito <http://eur-lex.europa.eu/>
- European Commission, (2010), Communication from the Commission – Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final, testo disponibile al sito <http://ec.europa.eu/europe2020/>
- La Spina, A., Espa, E., (2011), Analisi e valutazione delle politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna
- Istat (2015), BES2015, Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia, Roma, Istituto Nazionale di Statistica
- Istat (2015a), UrBES2015, Il Benessere Equo e Sostenibile nelle città, Roma, Istituto Nazionale di Statistica
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.P., (2009) Report by the Commission on Measurement of Economic and Social Progress, testo disponibile al sito <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>, giugno 2013
- 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*, Franco Angeli, Milano, XVI, 55, 171:187