

PROGRAMMAZIONE, BILANCIO E INDICATORI BES A LIVELLO REGIONALE

Nunzio Mastrorocco¹, Vincenzo Santandrea²

SOMMARIO

Già nel corso delle prime elaborazioni dell'indicatore del PIL era chiaro che esso poteva essere una misura appropriata della produzione di reddito e dell'andamento del ciclo economico, ma non certamente del benessere³. Un'accelerazione nella ricerca, realizzazione e utilizzo di indicatori diversi dal PIL per calcolare il benessere delle persone è stata data dai risultati della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi. La Commissione elaborò un documento finale con 12 raccomandazioni⁴. Altre esperienze di largo respiro sono state avviate in quegli anni dall'OCSE e dalla stessa Commissione Europea con l'iniziativa "*Beyond GDP*" del 2007. Il lavoro avviato si è arricchito di soggetti partecipanti e di contenuti, diventando un punto di riferimento su questi argomenti⁵. Infine, dal 2011 a livello nazionale è stata avviata la costruzione di un set di 130 indicatori per il Benessere Equo e Sostenibile (BES) a livello nazionale con il lavoro congiunto CNEL – ISTAT⁶. Da allora l'ISTAT produce un rapporto annuale sugli indicatori BES a diversi livelli di disaggregazione territoriale (Nazionale, per grandi ripartizioni territoriali, regionali, provinciale e a livello di grandi aree urbane). Il contributo ha l'obiettivo di analizzare, in via preliminare, come gli indicatori per il Benessere Equo e Sostenibile possono sostenere i processi decisionali dei principali documenti di programmazione a

¹ Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali, sp.zza Garibaldi 13, 70122, Bari, e-mail: nunzio.mastrorocco@ipres.it.

² Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali, p.zza Garibaldi 13, 70122, Bari, e-mail: vincenzo.santandrea@ipres.it.

³ E' nota l'osservazione di Kuznets in un lavoro del 1934 che "*il benessere di una nazione difficilmente può essere tratto da una misura di reddito nazionale*", riportato in CNEL – ISTAT (2012) "La misurazione del Benessere Equo e Sostenibile".

⁴ CMEPSP (2009) Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

⁵ E' stato predisposto il sito internet dell'iniziativa: www.beyond-gdp.eu.

⁶ A conclusione di un prima fase delle attività è stato prodotto un documento sui risultati conseguiti: CNEL – ISTAT (2012) "La misurazione del Benessere Equo e Sostenibile".

livello regionale⁷ ed avviare un ragionamento su quali implicazioni emergono utilizzando un set di indicatori per il benessere in alternativa al sola misura del PIL⁸.

1. Introduzione⁹

Nel 2009 la Commissione Europea ha approvato una comunicazione per andare oltre il PIL per misurare il progresso e il benessere¹⁰, individuando cinque azioni per calcolare meglio lo sviluppo del benessere, tra le quali quella di produrre “*informazioni quasi in tempo reale a sostegno del processodecisionale*”, quindi, a supporto della programmazione economica e sociale. Un primo orientamento in questa direzione è stato avviato con la *Strategia Europea 2020*¹¹ che ha individuato obiettivi strategici da conseguire entro il 2020 a livello UE e nazionale, diversi dal PIL quali: occupazione, innovazione, istruzione, inclusione sociale, clima/energia. Sulla base di questi obiettivi strategici, sono stati definiti un insieme di indicatori capaci di orientare la programmazione, nonché monitorare e valutare le politiche messe in campo per realizzarli.

Agli inizi del 2016 le Nazioni Unite hanno lanciato ufficialmente l’*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile* che prevede 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals -SDGs*) da raggiungere nei prossimi 15 anni. I 17 obiettivi sono articolati in 169 target con la produzione di circa 230 indicatori globaliper il monitoraggio. Tra i due sistemi di indicatori la sovrapposizione è solo parziale, perciò possono esserci delle integrazioni, se ritenute importanti¹².

2. Il BES e la riforma del bilancio dello Stato

La recente legge di riforma del Bilancio dello Stato ha innovato in diverse parti contenuti e iter procedurale per la formazione del Bilancio, introducendo gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) nel processo decisionale programmatico e finanziario (L. n. 163/2016).

Nello specifico, si prevede che in apposito allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF) siano riportati l’andamento, nell’ultimo triennio, degli indicatori di *benessere equo e sostenibile* (BES) selezionati e definiti da un Comitato appositamente costituito (Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile), nonché le previsioni sull’evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica. Inoltre, ai fini di una valutazione annuale, si prevede la predisposizione di una apposita relazione da parte del Ministro dell’economia e delle finanze, da presentare in Parlamento per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio di ciascun anno. In questa relazione deve essere evidenziata l’evoluzione dell’andamento degli indicatori BES sulla base degli effetti determinati dalla legge di Bilancio per il triennio di vigenza¹³.

L’individuazione degli indicatori BES da utilizzare nel percorso di formazione dei documenti di bilancio, è demandato ad un Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle

⁷ Naturalmente si può arrivare ad un livello territoriale ancora più spinto: province, città metropolitane e aree urbane.

⁸ Tuttavia, è da sottolineare che i principali documenti di programmazione nazionale nell’Unione Europea assumono il PIL come indicatore cardine: limite del 3% del deficit (disavanzo pubblico annuale/PIL); 60% del debito pubblico (debito pubblico lordo/PIL) secondo i principali criteri di convergenza definiti nel trattato di Maastricht del 1992.

⁹ Il contributo riprende in alcune parti e amplia l’analisi di un lavoro dei due autori pubblicato su “Rapporto Puglia 2016” il *BES nella programmazione economico-finanziaria e di bilancio regionale*, Cacucci Editore Bari.

¹⁰ Commissione Europea, (2009) Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo, 433 definitivo, Bruxelles.

¹¹ Commissione Europea, (2010) Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Bruxelles.

¹² In questa direzione si pone il recente accordo del 12 dicembre a Parigi tra 196 Paesi nell’ambito della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (COP21).

¹³ Integrazione dell’art.10 della L.196/2009 con l’inserimento dei commi 10-bis e 10-ter.

finanze¹⁴. Il Comitato, presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze, è composto da soggetti istituzionali quali il Presidente dell'ISTAT e il Governatore della Banca d'Italia e da due esperti della materia provenienti da università ed enti di ricerca. Il Comitato ha il compito di provvedere alla selezione e definizione degli indicatori di benessere equo e sostenibile, che sono successivamente adottati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. L'ISTAT provvede al funzionamento del Comitato, anche ai fini del supporto logistico e amministrativo, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Si tratta di una importante e significativa innovazione nel processo decisionale di programmazione economica e finanziaria nazionale che affianca all'indicatore del PIL quelli del BES sia per la individuazione degli obiettivi programmatici pluriennali connessi con il bilancio, sia per la valutazione dei risultati a seguito delle azioni messe in campo attraverso l'attuazione del bilancio.

Questa indicazione normativa ha trovato una prima applicazione programmatica nel Documento di Economia e Finanza dell'11 aprile 2017 per il periodo 2017-2019¹⁵ che per la prima volta ha collegato alcuni indicatori BES alla programmazione economica e di bilancio. Si tratta di una prima sperimentazione a livello nazionale che potrebbe essere estesa a livello regionale. E' la proposta che si avanza in questo paper.

Gli indicatori sperimentali utilizzati sono quattro: Reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite; tasso di mancata partecipazione al lavoro (distinto per genere); indice di disuguaglianza del reddito disponibile; emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti pro capite. Vengono definiti in tre ambiti: valori a consuntivo per il triennio 2014-2016; valori tendenziali per il periodo 2017-2020; valori programmatici per il medesimo periodo.

3. I modelli statistici e di trattamento dati da parte di alcune Regioni

Lo strumento BES non ha ancora assunto un ruolo da protagonista nell'analisi di delle performance economiche e sociali delle regioni italiane. Tuttavia diversi sono gli sforzi da parte degli Enti regionali per porre in risalto il valore delle statistiche, dei numeri e degli indicatori nelle proprie fasi di programmazione e attuazione. In tal senso, di seguito si propongono alcuni modelli (propedeutici al BES) di rilevazione e utilizzo delle informazioni statistiche in seno ad alcune Regioni.

- Emilia Romagna

Qui è vigente il *Factbook*, ovvero, uno strumento agile e di facile consultazione per tutti coloro che, a vario titolo, sono interessati a disporre di dati statistici affidabili e confrontabili sulle caratteristiche socio-demografiche, economiche e strutturali dell'Emilia-Romagna. Uno strumento teso a cogliere con immediatezza i risultati dell'azione di governo e le priorità su cui concentrarsi, destinato anche a tutti i soggetti che vogliono conoscere e valutare comparativamente lo stato, le performance e le trasformazioni della società regionale. Nello specifico esso prevede:

- gli indicatori della Strategia Europa 2020 disponibili a livello regionale;
- indicatori disponibili a livello europeo;
- undatawarehouse contenente tutti gli indicatori per tutte le NUTS0 e le NUTS2 europee;
- per ogni indicatore è stata costruita una pagina statica in Plone, con all'interno un frame che richiama 3 possibilità di navigazione per l'utente, di cui 2 nuove;
- oltre al confronto «fra pari», è ora possibile in confronto con tutte le NUTS2 europee;

¹⁴ Art. 14 della L. 163/2016.

¹⁵Cfr Allegato 7 al DEF 2017 – Il benessere equo e sostenibile nel processo decisionale.

- la parte dinamica è stata sviluppata in SAS come gestore del data warehouse e elaboratore dei dati, in Highcharts per la visualizzazione dei grafici e in Openlayers per le mappe;
- aggiornamento semestrale dei dati;
- Eurostat come unica fonte dei dati;
- orientamento multidimensionale: 6 ambiti di analisi con la selezione di un numero limitato di indicatori ritenuti significativi;
- struttura della parte statica della pagina: descrizione di ambito, descrizione dell'indicatore, definizione, comparabilità, altre informazioni;
- proposta di confronto con un sottoinsieme di regioni europee ad assimilabili all'Emilia-Romagna sul piano del livello di sviluppo economico e sociale raggiunto;
- stesso criterio di selezione delle regioni «simili»;
- 1 criterio demografico: NUTS2 con popolazione maggiore di 2.000.000 di abitanti;
- 2 criterio economico: individuate la 50 regioni con output economico più rilevante in termini di valore aggiunto lordo pro-capite ai prezzi base.

- Lombardia

100% Lombardia è una piattaforma di indicatori multitematici che consentono di ricostruire l'identikit dei comuni lombardi rispetto a una vasta gamma di fenomeni, spaziando da aspetti strettamente economici fino a quelli territoriali, ambientali, demografici e sociali.

La piattaforma consente a tutti i portatori di interesse di ottenere informazioni a 360 gradi sui comuni lombardi, e soprattutto costituisce uno strumento di supporto operativo per le attività di programmazione dello sviluppo territoriale.

In un tentativo di matching tra logica della programmazione regionale e *100% Lombardia* viene fuori l'esigenza di misurare il livello socio-economico dei comuni lombardi (fenomeno multidimensionale).

L'obiettivo è supportare la procedura R.L./MEF/C.E. per la individuazione di tre «bolle» territoriali (zone contigue con almeno 50.000 abitanti) ad elevato declino da candidare per l'eligibilità agli aiuti di Stato a finalità regionale (articolo 107/3c.TFUE; criterio 5: individuazione zone «c» non predefinite).

Diversi sono i vincoli: dar conto delle diverse dimensioni socio-economiche, geografiche; utilizzare indicatori tratti da Fonti istituzionali; ragionare in termini dinamici e prospettici. E si prevedono due fasi:

- Step.1 Estrazione da *100% Lombardia* di indicatori che intercettano, su scala comunale, i vari aspetti del declino socio-economico.
- Step.2 Aggregazione degli indicatori in un indicatore sintetico socio-economico, utile per definire un ranking tra comuni.

In agenda sono previsti: Strumenti per la simulazione ex ante dell'impatto delle policy basati sulle matrici *Supply and Use* territorializzate; Integrazione patrimonio informativo di alcune sezioni (ad es. sanità, mercato del lavoro, formazione, territorio, turismo, ICT e innovazione); Creazione nuova sezione dedicata al tema del BES; Aggiornamento.

- Friuli Venezia Giulia

Anche la Regione Friuli Venezia Giulia prevede processi di pianificazione strategica passanti per la rilevazione dei dati, elaborazioni, analisi e per l'attuazione dei progetti. In questo caso l'esperienza

del *BES delle Province* è preziosa. L'obiettivo di questo Sistema informativo statistico territoriale è proprio quello di rendere disponibili con continuità nuove informazioni statistiche di qualità e con un elevato grado di dettaglio territoriale, nonché di produrre indicatori utili a illustrare le specificità di ciascuna comunità locale e ad esplorare le connessioni tra le attività svolte dagli Enti e i livelli di benessere dei territori.

Gli Enti che vi hanno aderito stanno collaborando alla costruzione di indicatori specifici, più direttamente connessi alle funzioni svolte dagli Enti locali di Area vasta ma sono in grado di valutare il BES del loro territorio per mezzo di un set di informazioni comuni, coerenti e comparabili con le misure nazionali, che potranno essere condivise per supportare le attività di tutti i Comuni del territorio.

La nuova contabilità armonizzata rende i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili, aggregabili, al fine di consentire il controllo dei conti pubblici nazionali.

Il Documento unico di Programmazione (DUP) attiva un processo di analisi e valutazione per organizzare attività e risorse a fini sociali e di promozione dello sviluppo economico e civile della comunità di riferimento attraverso:

- una lettura socio-economica del territorio di riferimento e della domanda di servizi pubblici;
- strumenti idonei a valutare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa e di governo locale.

Non bastano criteri meramente contabili. Servono informazioni documentate sull'attività amministrativa svolta e sull'evoluzione della realtà amministrata; gli indicatori generali e specifici del BES possono fornire questa base di conoscenza.

Il collegamento diretto tra le informazioni statistiche tratte dalle dimensioni del BES, le attività svolte dall'ente attraverso i suoi archivi e la programmazione contabile tramite il Documento Unico di Programmazione:

- rende possibile quantificare "i costi" del benessere e valutare anche in termini spesa pubblica la sostenibilità nel tempo di specifiche policy;
- consente di valutare le scelte di allocazione delle risorse rispetto alle finalità perseguite, anche in termini di confronto fra enti diversi, in uno o più territori, con possibilità di costruire indicatori utili alla programmazione e alla rendicontazione sociale delle diverse politiche pubbliche;
- rende le Istituzioni più consapevoli nella programmazione delle scelte e nella verifica del loro impatto sulle comunità amministrate.

4. BES e programmazione economica e finanziaria regionale in Puglia

Con riferimento agli anni più recenti, il Governo regionale ha cercato di introdurre diverse innovazioni nella redazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria per tener conto degli aspetti non solo economici ma anche sociali.

Nel marzo del 2007 entra in vigore la legge regionale n. 7 "Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro" che promuove l'integrazione delle politiche su uomini e donne in tutte le attività e nel sistema di governo regionale¹⁶.

¹⁶ L'art. 17 della legge regionale 7/2007 così recita al comma 1: *La Giunta regionale dà attuazione alla presente legge in coerenza con il principio comunitario del "doppio binario", ovvero attraverso l'adozione di specifici provvedimenti, nonché attraverso l'integrazione trasversale dei principi di pari opportunità di genere (mainstreaming di genere) nell'adozione ed esecuzione delle disposizioni normative, nella definizione delle politiche e in tutte le attività regionali.* All'articolo 21 prevede la predisposizione di un rapporto annuale sulla condizione femminile come strumento conoscitivo per supportare le politiche di intervento.

La legge ha previsto l'inserimento del bilancio di genere come strumento di monitoraggio e di valutazione dell'impatto delle politiche regionali su uomini e donne (art.19) in fase di predisposizione delle relazioni di accompagnamento al bilancio annuale di previsione e al rendiconto finanziario.

La prima ed unica applicazione del bilancio di genere a livello regionale è stata realizzata, a livello sperimentale, nel 2013, con uno studio dell'ISFOL¹⁷. Lo studio ha preso in considerazione l'arco temporale 2010-2011 e due aree di programmazione: Politiche per lo sviluppo economico, Lavoro e Innovazione; Politiche per la promozione della Salute, delle Persone e delle Pari Opportunità che comprende il servizio Politiche di benessere sociale e pari opportunità, Politiche per la salute, il lavoro, la formazione e la ricerca. Le azioni promosse in queste due aree hanno evidenziato un impatto sia diretto che indiretto sulla popolazione femminile. Lo studio ha cercato di verificare: cosa è stato realizzato nelle due annualità di bilancio, il costo delle azioni messe in campo, quali soggetti (persone) hanno raggiunto. Si è fatto ricorso a diverse tipologie di documenti: Rapporto di gestione, Rendiconto, Sistemi di monitoraggio e valutazione. Mentre si rimanda allo studio per i dettagli dell'analisi, ai fini del presente contributo sembrano opportune due suggerimenti/proposte, tra quelle avanzate nel citato documento. Gli autori propongono di: 1. *Sperimentare strumenti alternativi di bilancio in grado di evidenziare le ricadute di spesa su donne e uomini*; 2. *Assicurare la collaborazione e la disponibilità degli Uffici a sperimentare e ad internalizzare tali strumenti*. Con il primo suggerimento si propone di accompagnare il documento di bilancio previsionale con strumenti diversi da quelli meramente finanziari e contabili. Con il secondo suggerimento si propone un'azione amministrativa che adotti in modo integrato nelle diverse fasi del processo di programmazione e di rendicontazione gli strumenti di accompagnamento del documento di bilancio previsionale.

Nel mese di aprile del 2014, viene pubblicata la Legge Regionale n.15 *“Istituzione del bilancio sociale della Regione Puglia. Integrazioni alla legge regionale 16 novembre 2001, n.28 (Riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità)*, che istituisce il bilancio sociale della Regione come strumento di conoscenza e comunicazione che assicura un elevato strumento di trasparenza dell'azione amministrativa. La legge attribuisce una certa rilevanza al bilancio di genere a valle del processo di programmazione economica e finanziaria e, in particolare, nella fase di approvazione del rendiconto finanziario per un monitoraggio e una prima valutazione dei risultati dell'azione amministrativa. Infatti, si prevede che *“entro sessanta giorni dalla data di approvazione del rendiconto, la Giunta regionale approva il bilancio sociale, che esprime l'efficacia, l'efficienza e i risultati dell'azione amministrativa, descrivendo i principali processi decisionali e operativi e le ricadute sulla comunità. Il bilancio sociale è redatto per consentire il confronto ciclico degli obiettivi programmati con i risultati raggiunti, favorendo la definizione di nuovi obiettivi e impegni per l'amministrazione”* (Art.2). La norma rimanda ad un regolamento regionale, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, che dovrebbe definire lo schema di bilancio sociale e le modalità operative per l'attuazione del dispositivo normativo regionale. Inoltre, sulla base del regolamento, la Giunta Regionale approva annualmente le linee guida per la predisposizione del bilancio sociale da parte delle strutture regionali. Il percorso delineato dalla legge regionale non ha trovato piena operatività in mancanza del regolamento di attuazione.

Alla luce delle considerazioni avanzate, è evidente lo sforzo del legislatore e del Governo regionale di mettere in campo, nella fase della predisposizione del bilancio di previsione (economica e finanziaria) e del rendiconto (economico e finanziario annuale), strumenti non solo meramente contabili ma anche con contenuti relativi allo sviluppo del benessere dei cittadini pugliesi al fine di orientare l'azione amministrativa e di bilancio. In questo percorso è possibile ipotizzare l'introduzione - nel processo di formazione e rendicontazione della programmazione unitaria regionale (bilancio annuale e pluriennale e Documento Economico e Finanziario Regionale) - di un sistema di indicatori

¹⁷ ISFOL (2013) *“Il bilancio di genere della Regione Puglia: la sperimentazione di una buona prassi”*, I libri del Fondo Sociale, n. 195

BES regionali come strumento di valutazione partecipata e di rendicontazione dell'azione amministrativa e di bilancio?

5. Confronto tra le misure del BES e gli indicatori della Programmazione regionale 2014-2020

E' da sottolineare che non si parte da zero per quanto riguarda l'utilizzo di indicatori di benessere nella programmazione regionale. Infatti, esperienze importanti sono state avviate con la recente programmazione regionale dei Fondi Strutturali 2014-2020. Sugli oltre 130 indicatori BES, vene sono alcuni (pochi) utilizzati come indicatori per misurare, monitorare e valutare il grado di ottenimento degli obiettivi target individuati nei documenti di programmazione regionale.

Ad esempio, riguardo al tema *Ricerca ed Innovazione* una sovrapposizione degli indicatori è possibile allorquando si misura l'introduzione di tecnologie per promuovere gli investimenti delle imprese in R&I, attraverso il sostegno di reti tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore.

Rientrano in questo ambito la promozione di investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi, nel trasferimento di tecnologie, nell'innovazione sociale, nell'eco-innovazione, nelle applicazioni nei servizi pubblici, nello stimolo della domanda, nella costruzione di reti e cluster innovativi, nell'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente, nel sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di fabbricazione avanzate e la prima produzione, soprattutto in tecnologie chiave abilitanti, e la diffusione di tecnologie con finalità generali.

Ed ancora in materia di *Benessere economico*, un certo parallelismo si delinea nelle azioni tese a favorire l'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, migliorare l'occupabilità nonché il miglioramento dell'accesso a servizi pubblici, ai servizi sociali e ai servizi di cura d'interesse generale.

Nel settore *Politica ed Istituzioni*, l'indicatore in questione riguarda la giacenza media in giorni dei procedimenti civili presso i tribunali ordinari.

In materia di *Ambiente* pare sussista la massima sovrapposibilità; in particolare, in materia di miglioramento del servizio idrico, o promozione di strategie di bassa emissione di carbonio per tutti i tipi di territorio, per le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di misure di adattamento finalizzate all'attenuazione delle emissioni; ed ancora investimenti nel settore dei rifiuti per rispondere agli obblighi imposti dall'*aquis* dell'Unione in materia ambientale e soddisfare le esigenze, individuate dagli Stati membri, di investimenti che vadano oltre tali obblighi o di riduzione di consumo energetico favorendo la mobilità sostenibile.

Una modesta sovrapposizione si verifica nel settore *Istruzione*. Infatti, mentre il sistema BES prevede indicatori che misurano i livelli di competenza alfabetica e numerica degli studenti della scuola secondaria di secondo grado, il POR utilizza indicatori concernenti i diplomati ed il conseguimento del titolo secondario e terziario.

Circa la *Qualità dei servizi* il confronto è reso possibile allorquando si osservano i servizi e le infrastrutture socioeducativi rivolti ai bambini e sociosanitari rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia, il potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali.

La tavola che segue intende favorire la lettura del suddetto confronto tra il Sistema BES ed gli indicatori di *output* e di *outcome*. Nello specifico, la struttura prevede l'elencazione dei 12 tematismi BES, la quantificazione degli indicatori puntuali nonché la natura ed il livello di compenetrazione delle due categorie di indicatori in questione. Per *Istruzione*, *Benessere economico*, *Ricerca e*

Innovazione e Qualità dei Servizi vi è una certa comparabilità, per *Politica ed Istituzioni* vi è un solo indice in parallelo; di contro, il settore Ambiente è quello che fa evidenziare il maggior numero di sovrapposizioni: addirittura il numero degli indicatori adottati nel POR Puglia più che comprendono quelli precipuamente previsti dal sistema BES.

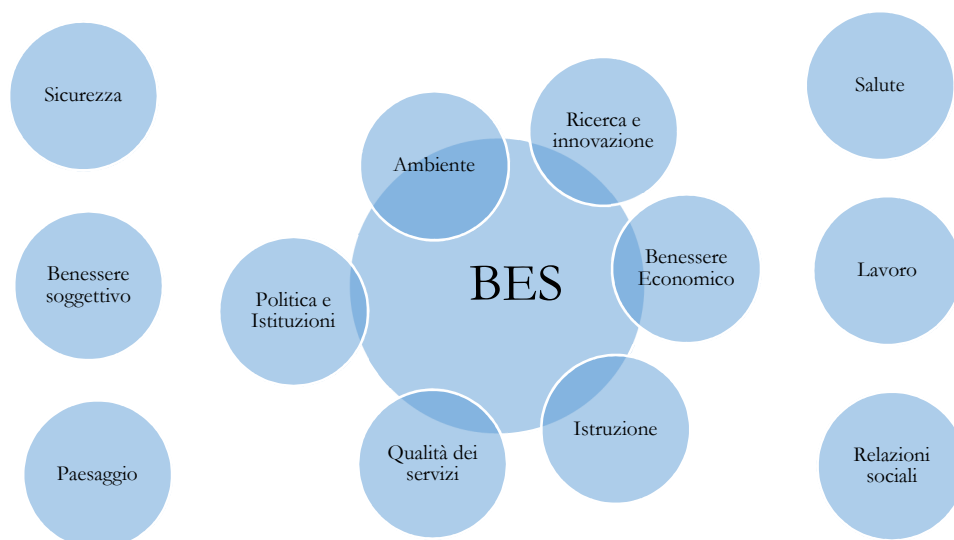
Tabella 1 - Tavola sinottica comparativa degli indicatori BES con le misure del POR Puglia 2014-2020.

Capitoli BES	Numero di indicatori BES	Natura e livello di “compenetrazione” degli indicatori nel POR Puglia		
		Contenuto tematico	N. Indicatori BES	N. altri indicatori non BES nel POR
<i>Salute</i>	14	-	-	-
<i>Istruzione</i>	11	Competenza alfabetica e numerica, titolarità di un diploma di istruzione secondaria e terziaria	2	2
<i>Lavoro</i>	13	-	-	-
<i>Benessere economico</i>	10	Sovraffollamento abitativo, disagio abitativo	2	2
<i>Relazioni sociali</i>	9	-	-	-
<i>Politica istituzioni</i> ^e	12	Giacenza procedimenti civili, capacità istituzionale	1	1
<i>Sicurezza</i>	11	-	-	-
<i>Benessere soggettivo</i>	4	-	-	-
<i>Paesaggio</i>	12	-	-	-
<i>Ambiente</i>	15	Carichi inquinanti, miglioramento servizio idrico, bassa emissione di carbonio, rischio idrogeologico, rifiuti e discariche, consumo energetico, mobilità e sostenibilità aree urbane	7	9
<i>Ricerca innovazione</i> ^e	7	Innovazione tecnologica, servizi ad alta intensità di conoscenza/, investimenti in R&S, mercati per l'innovazione	2	2
<i>Qualità dei servizi</i>	7	Servizi per l'infanzia, assistenza domiciliare integrata, qualificazione e consolidamento di strutture socio-educative	2	2

Fonte: Istat, POR Puglia 2014-2020. Elaborazioni IPRES (2016)

La figura seguente evidenzia in modo sintetico il livello di compenetrazione degli indicatori del Programma Operativo Regionale con il sistema BES. E' abbastanza evidente quanto il settore Ambiente sia quello che esprime il maggior grado di sovrapposizione degli indicatori; seguono i settori Ricerca ed Innovazione, Qualità dei servizi, Istruzione, Benessere economico e Politica ed Istituzioni.

Figura 1 – Relazioni e livello di “compenetrazione” tra indicatori POR Puglia 2014-2020 e tematismi del sistema BES.



Elaborazioni IPRES (2016)

6. Il BES a livello regionale: indicatori ed evoluzione

Al fine di individuare quali implicazioni comporta l'utilizzo di indicatori del sistema BES per l'impostazione della programmazione unitaria regionale e per il resoconto nel raggiungimento degli obiettivi posti attraverso l'azione amministrativa, è qui proposta una simulazione mediante la selezione di taluni indicatori. Si propone, infatti, un esercizio limitato e non esaustivo. Non tutti gli indicatori del sistema BES sono direttamente applicabili a livello regionale né hanno una possibilità di misurazione annuale; inoltre, alcuni sono misurati da Istituzioni internazionali con cadenza periodica. In tal senso, la recente riforma del legge di bilancio dello Stato ha previsto uno specifico Comitato tecnico per la individuazione degli indicatori del sistema BES da utilizzare per l'accompagnamento del Documento di Economia e Finanza. Nel specifico, si è proceduto alla selezione di dodici indicatori significativi, uno per ciascuno degli ambiti tematici del sistema BES. I criteri che hanno corroborato la selezione degli indicatori BES hanno riguardato:

- i minori divari possibili con le restanti aree del Paese;
- la possibilità di una misurazione annuale;
- la dimensione regionale dell'indicatore.

Nel dettaglio, la tavola che segue riporta per ogni capitolo BES l'indicatore selezionato, l'anno di riferimento e l'unità di misura ed i valori comparati per Puglia, Mezzogiorno ed Italia. E' bene ribadire ancora una volta che la delineazione della *vision* strategica regionale in azioni di policy concrete potrà condurre alla selezione di questi o di altri indicatori di BES anche magari condivisi con altri stakeholder istituzionali, sociali ed economici. Tale processo è meglio esplicitato nel paragrafo, qui di seguito.

Tabella 2 – Valori ultimi disponibili degli indicatori selezionati.

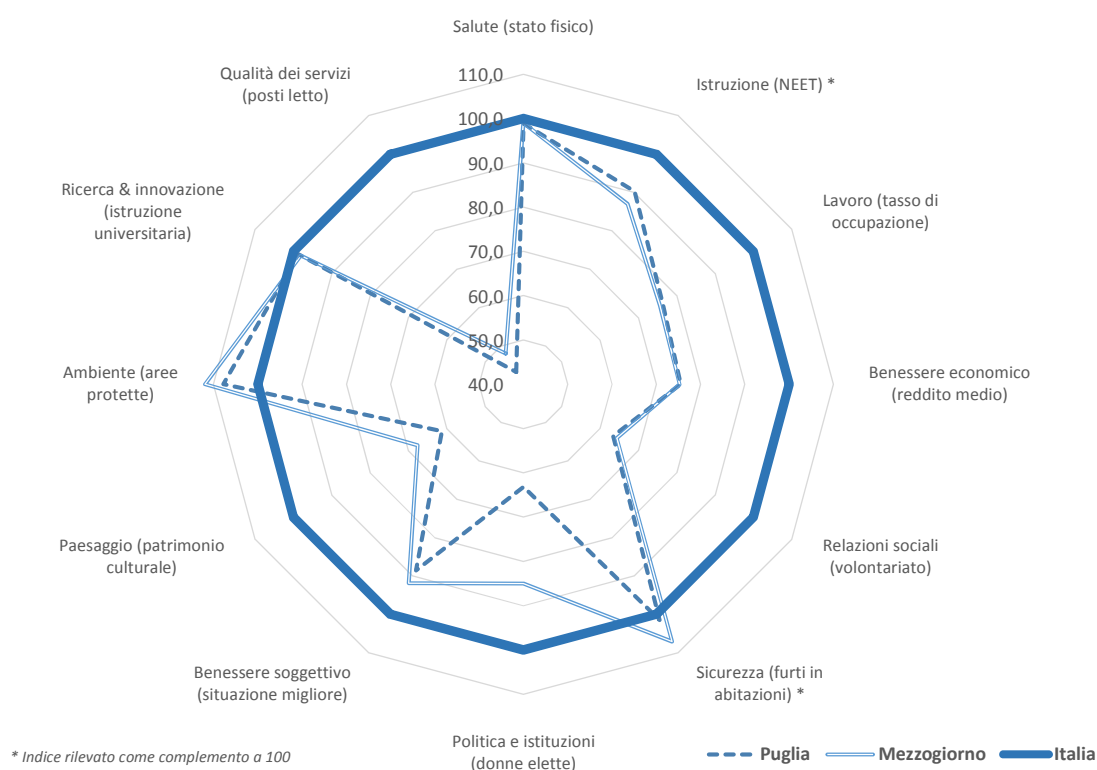
CATEGORIA BES	Indicatore BES selezionato	Puglia	Mezzogiorno	Italia
Salute	<i>Indice di stato fisico relativo alle persone di 14 anni e più per regione e ripartizione geografica. Anno 2013 (punteggi medi standardizzati).</i>	50,6	50,7	51,2
Istruzione	<i>Persone di 15-29 anni che non lavorano e non studiano (Neet) per regione e ripartizione geografica. Anno 2014 (valori percentuali).</i>	33,4	35,8	26,2
Lavoro	<i>Tasso di occupazione della popolazione in età 20-64 anni per regione e ripartizione geografica. Anno 2014 (valori percentuali).</i>	45,7	45,3	59,9
Benessere economico	<i>Reddito medio disponibile (pro capite) delle famiglie consumatrici. Anno 2014.</i>	13.244	13.199	17.539
Relazioni sociali	<i>Persone di 14 anni e più che negli ultimi 12 mesi hanno svolto attività gratuita per associazioni o gruppi di volontariato per regione e ripartizione geografica. Anno 2014 (valori percentuali).</i>	6,4	6,5	10,1
Sicurezza	<i>Tasso di furti in abitazione per regione e ripartizione geografica. Anno 2014 (per 1.000 famiglie).</i>	16,7	12,1	17,9
Politica e istituzioni	<i>Quota di donne elette al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati e nei Consigli Regionali per regione e ripartizione geografica. Anno 2014 (valori percentuali).</i>	19,4	26,1	30,7
Benessere soggettivo	<i>Persone di 14 anni e più che ritengono che la loro situazione migliorerà nei prossimi 5 anni per sesso, regione e ripartizione geografica. Anno 2014 (valori percentuali).</i>	23,9	24,8	27,0
Paesaggio	<i>Dotazione di risorse del patrimonio culturale: beni archeologici, architettonici e museali per regione e ripartizione geografica. Anno 2013 (valori per 100 kmq).</i>	20,4	22,5	33,3
Ambiente	<i>Estensione delle aree protette terrestri (valori percentuali) e delle aree di particolare interesse naturalistico comprese nella rete Natura 2000 (in percentuale della superficie territoriale totale) per regione e ripartizione geografica. Anno 2013.</i>	20,8	21,6	19,3
Ricerca & innovazione	<i>Occupati con istruzione universitaria in professioni Scientifico-Tecnologiche per regione e ripartizione geografica – Anno 2014 (per 100 occupati).</i>	15,3	15,2	15,5
Qualità dei servizi	<i>Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari per regione e ripartizione geografica. Anno 2012 (per 1.000 abitanti).</i>	2,7	3,0	6,3

Fonte. Istat. Elaborazioni IPRES (2016).

7. La situazione della Puglia alla luce degli indicatori selezionati

Il grafico a diamante sottostante permette di ben rappresentare – per i 12 indicatori qui selezionati - i livelli di differenziale presenti tra il territorio regionale, quello ripartizionale e quello nazionale. Esso è stato costruito in funzione di una indicizzazione di tutte le 12 variabili oggetto della simulazione suddetta, ed i cui valori specifici sono esposti nella tavola precedente. Al fine di consentire una comparabilità territoriale ed intersettoriale, per 10 indicatori si è lasciata la scala crescente, per i restanti 2 (*Istruzione* e *Sicurezza*) si è proceduto con un indice complementare teso a trasformare l'originaria scala decrescente in scala crescente.

Figura 2 – BES –Confronto tra i 12 indicatori scelti selezionati –Puglia, Mezzogiorno, Italia, 2014.



Fonte: ISTAT. Elaborazioni IPRES (2016).

Gli indicatori dimostrano come sia il settore dell'*ambiente* quello ad evidenziare elementi di virtuosismo; per altro verso, il minor differenziale territoriale tra Puglia, Mezzogiorno ed Italia si osserva per l'indicatore del comparto *Salute*. Sui restanti settori il gap tra la regione ed il Paese nel suo complesso è abbastanza marcato per quanto attiene gli indici di *lavoro*, *reddito* e *relazioni sociali*. Rispetto alla ripartizione meridionale, la Puglia manifesta una condizione di vantaggio per l'indice relativo ad *Istruzione*. Prima di entrare nel merito del modello ipotizzato appare adeguato ripercorrere brevemente l'analisi dei dodici indicatori BES ipotizzati; la lettura sconta sia una dimensione territoriale, in quanto fornisce un confronto tra Puglia, Mezzogiorno ed Italia, sia una dimensione temporale, dal momento che vengono osservate serie storiche relative all'ultimo decennio disponibile.

8. Indicatore sintetico BES: un confronto con il PIL

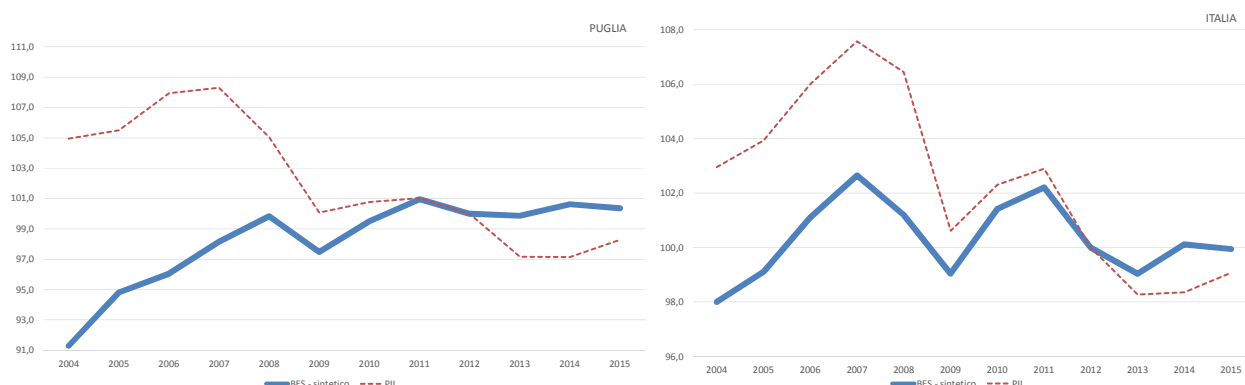
E' apparso utile ipotizzare un possibile confronto tra il BES e il PIL; tuttavia, come noto, in assenza di un singolo indicatore BES quanto potrebbe essere adeguata ed efficace una comparazione tra i due indicatori? Non è possibile rispondere a questa domanda in maniera puntuale e precisa ma lo si potrebbe fare – in questa fase – per approssimazioni e step successivi.

Per far ciò - nel tentativo di confrontare il modello BES con l'evoluzione del PIL (nazionale e regionale) - si è proceduto ad osservare, per ogni singolo dominio/categoria del sistema BES/Istat, l'evoluzione degli specifici indicatori compositi. Cosicché sono stati elaborati gli indici di compendio relativi ai settori *Salute*, *Istruzione e Formazione*, *Qualità e soddisfazione del lavoro*, *Reddito*, *Relazioni sociali*, *Soddisfazione per la propria vita*, *Ambiente*.

La serie storica presa in considerazione ha teso a valorizzare il maggior arco temporale disponibile che per alcuni indicatori iniziano dal 2004, ma per la totalità degli indici si realizza solo dal 2012 in

poi. Ai fini di una adeguata comparazione delle grandezze in oggetto, è stato parametrato anche il PIL (nazionale e regionale) con base pari a 100 per l'annualità 2010. Le simulazioni realizzate sono state diverse e articolate. Una prima opzione del modello in questione ha visto indicizzare pari a 100 gli indici compositi suddetti per l'annualità 2012, allorquando si registra la quantificazione completa di tutti gli indicatori sintetici in analisi. Tale versione, tuttavia, poteva scontare qualche incongruenza rispetto all'anno 2010, assunto, appunto, come base di riferimento da Istat.

Figura 3 – ITALIA. Confronto tra Indice BES Sintetico e PIL (valori medi e indice base 2012) - Anni 2004 - 2015.

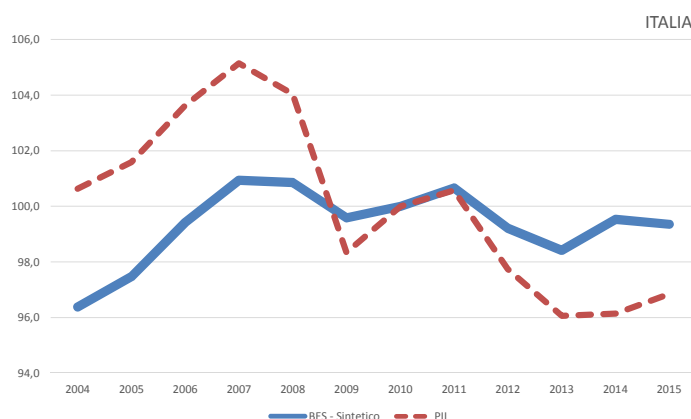


Fonte: Istat. Elaborazioni IPRES (2017).

Cosicché a seguire si è proceduti con una comparazione dei valori medi rispettando la base 2010 sebbene per alcuni indici compositi non si disponesse di una quantificazione. In tal senso, da una prima lettura dei grafici specifici si evincerebbe che a livello nazionale la misura del PIL sovrasta quella dell'indice di sintesi del BES, approssimandosi durante gli anni più duri della crisi e staccandosi nuovamente a partire dal 2011, allorquando è proprio il BES a raffigurare un indicatore più virtuoso rispetto a quello meramente reddituale rappresentato dal PIL. Una possibile spiegazione concerne il fatto che molto probabilmente le politiche di welfare e di sostegno al reddito familiare consentono di attutire l'impatto negativo della crisi, rispetto al PIL.

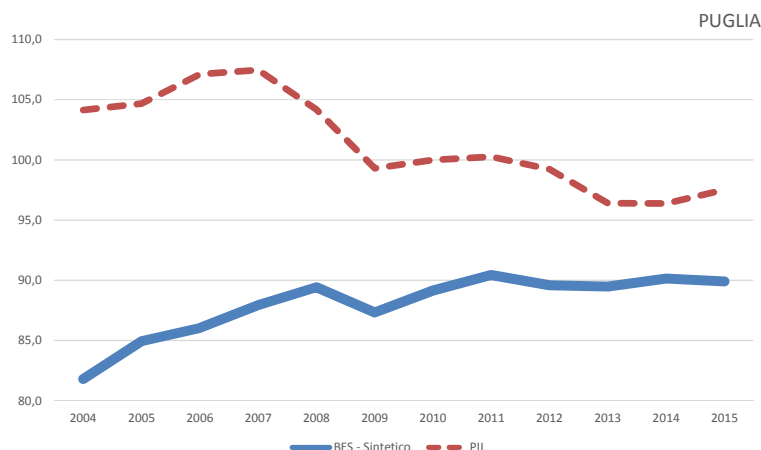
In merito al contesto regionale, invece, il confronto è certamente favorevole al PIL il cui indice di riferimento sovrasta sempre l'indicatore di sintesi del BES che peraltro fluttua intorno a quota 90, ben al di sotto del dato medio nazionale che si assesta intorno a valori prossimi a 100.

Figura 4 – ITALIA. Confronto tra Indice BES Sintetico e PIL (valori medi e indice base 2010) - Anni 2004 - 2015.



Fonte: Istat. Elaborazioni IPRES (2017).

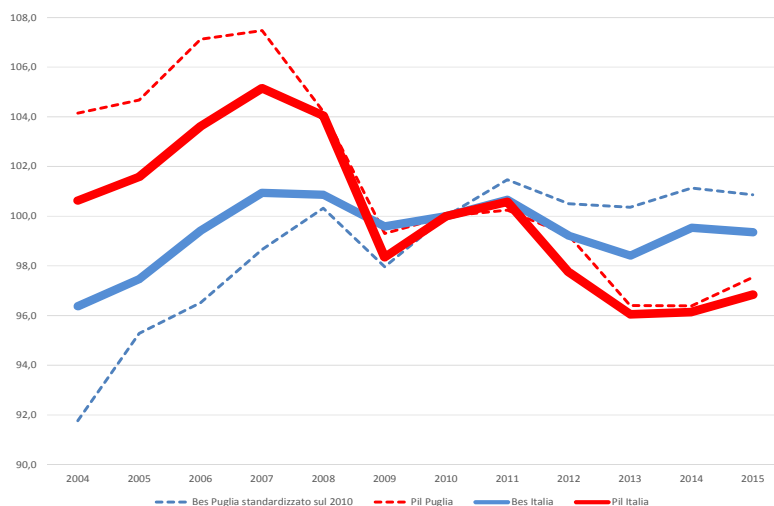
Figura 5 – PUGLIA. Confronto tra Indice BES Sintetico e PIL (valori medi e indice base 2010) - Anni 2004 - 2015.



Fonte: Istat. Elaborazioni IPRES (2017).

Proseguendo nella riflessione, al fine di evitare un effetto distorsivo nelle serie ‘Puglia’ è apparso opportuno relativizzare rispetto al 2010 anche la serie ‘BES Puglia’, favorendo una comparazione standardizzata più opportuna e determinando un grafico dal quale si evince una condizione di vantaggio del BES regionale rispetto a quello nazionale proprio negli anni a ridosso della recente crisi economica, allorquando, il PIL (nazionale e regionale) fa registrare dapprima una flessione e a seguire una graduale ripresa.

Figura 6 – ITALIA, PUGLIA. Confronto tra Indice BES Sintetico e PIL (valori medi e indice base 2010) - Anni 2004 - 2015.

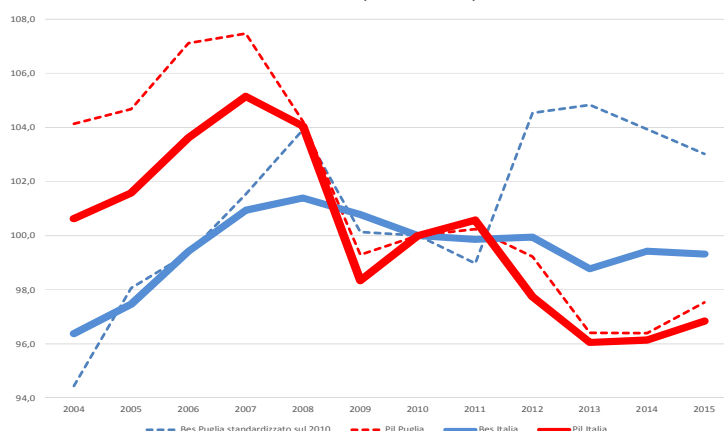


Fonte: Istat. Elaborazioni IPRES (2017).

Affinamento ulteriore è stato quello che – per la determinazione dell’indicatore unico BES – ha visto considerare solo quegli indicatori compositi più direttamente relazionabili ai 4 indicatori (reddito medio disponibile, indice di disuguaglianza, tasso di mancata partecipazione al lavoro, emissioni di CO2 e di altri gas clima alteranti) previsti dall’Allegato BES al *Documento di Economia e Finanza 2017* (Ministero dell’Economia e Finanza, 11 aprile 2017). Osservando, infatti, i soli indicatori compositi BES-Istat più funzionalmente legati ai temi del reddito, del lavoro e dell’ambiente si

determina un maggior grado di sensitività nel nostro modello che parrebbe esaltare ancor di più l'indicatore BES (ed in particolar modo il BES della Puglia).

Figura 7 – ITALIA, PUGLIA. Confronto tra Indice BES Sintetico e PIL (valori medi e indice base 2010) – Indicatore sintetico costruito su: Reddito, Lavoro, Ambiente. Anni 2004 - 2015.

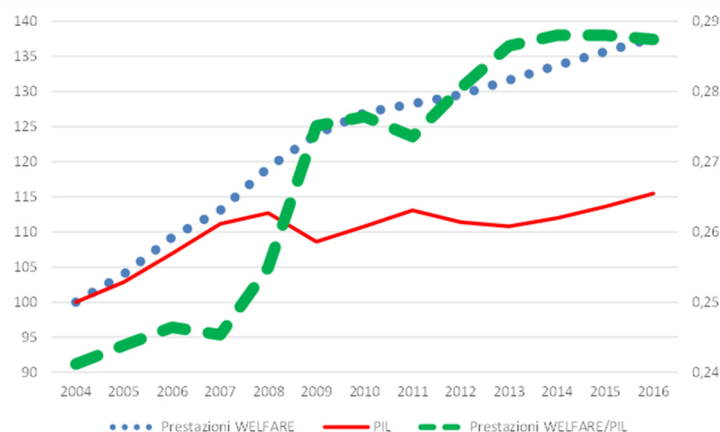


Fonte: Istat. Elaborazioni IPRES (2017).

Dal confronto tra l'indicatore sintetico BES e il PIL a livello nazionale e regionale è possibile avanzare alcune considerazioni generali. Nelle fasi di crescita del PIL, l'indicatore sintetico BES si muove più lentamente, mentre nelle fasi di crescita lenta o di forte e rapida contrazione, l'indicatore BES mostra una maggiore resilienza. Inoltre, si osserva un diverso andamento a livello regionale, dove l'indicatore sintetico del BES mostra dinamiche di crescita a fronte di contrazioni significative del PIL. Nel primo caso si può ipotizzare una sorta di stabilizzazione delle politiche di welfare che per le caratteristiche strutturali sono quasi indipendenti dalle dinamiche del PIL almeno nel breve periodo. Nel secondo caso dovrebbe funzionare un meccanismo redistributivo delle politiche di welfare a favore delle regioni in ritardo di sviluppo, che diventa più intenso nelle fasi di riduzione del PIL.

Per analizzare queste situazioni, almeno a livello nazionale, si è operato un confronto tra la spesa per il welfare e il PIL nel corso dell'ultimo decennio. La spesa per il welfare fa riferimento al totale delle prestazioni e tiene conto di 4 macro categorie facenti capo a *sanità, previdenza, assistenza e protezione sociale*.

Figura 8 – ITALIA. Confronto Prestazioni WELFARE e PIL (valori indice, 100=2004) (asse sx). Rapporto tra Prestazioni WELFARE e PIL (asse dx).



Fonte: Istat. Elaborazioni IPRES (2017).

Ai fini di un confronto tendenziale di questa serie con quella del PIL si è proceduto ad una indicizzazione dei valori (con base 100 nel 2004). Tra il 2004 e il 2016, a fronte di un PIL nazionale a prezzi correnti che aumenta da 1.448 a 1.672 miliardi di euro (+15,5%), corrisponde una crescita delle prestazioni di welfare da circa 349 a 481 miliardi di euro (+37,6%). Si dimostra chiaramente l'effetto di "stabilizzatore" sociale del Welfare sull'intera economia anche durante gli anni della crisi. Inoltre, l'effetto di "resilienza" si manifesta a partire dal 2008-2009, e 2012-2013 anni di contrazione significativa del PIL a causa della crisi finanziaria ed economica internazionale e dell'incremento del debito in Italia del 2011. Conferme provengono anche dalla lettura del rapporto tra le due grandezze: la tendenza è positiva (dal 24% del 2004, al 27% del 2009, al 28% del 2012 e al 29% del 2016) con una stazionarietà nel biennio 2010-2011.

9. Integrazione degli indicatori BES nel ciclo della programmazione economica e finanziaria regionale

E' possibile riassumere schematicamente come segue il ciclo di programmazione economica e finanziaria:

1. pianificazione strategica, che definisce la visione di medio lungo periodo dello sviluppo regionale (può essere sostitutiva dei piani di sviluppo pluriennali);
2. piani e programmi di natura settoriale, che attuano la *vision* strategica in obiettivi più definiti sotto il profilo delle azioni da attivare, dei tempi di attuazione ed una quantificazione delle risorse necessarie;
3. programmazione annuale e pluriennale che si basa su due documenti: il DEFR (Documento di Economia e Finanza Regionale) e il documento di bilancio annuale e pluriennale di previsione; questi definiscono, da un lato, gli obiettivi operativi programmatici annuali e per un triennio, dall'altro, le risorse finanziarie per sostenerne concretamente il perseguimento;
4. azione amministrativa delle politiche in attuazione degli obiettivi delineati nel DEFR e della relativa spesa;
5. controllo di gestione in relazione ai costi delle azioni che si implementano, all'andamento della spesa, al perseguimento dei risultati diretti dell'azione amministrativa;
6. resoconto e valutazione dei risultati raggiunti su base annuale e pluriennale;
7. valutazione strategica.

L'integrazione degli indicatori BES nel ciclo di programmazione si colloca all'interno del percorso dal punto 3 al punto 6. Nello schema si è inteso sintetizzare quattro grandi fasi del percorso di programmazione e valutazione con a relativa integrazione degli indicatori BES.

La prima fase riguarda la formulazione della *vision* strategica con il contributo di documenti concernenti la pianificazione strategica (quando esiste), il programma del Governo Regionale (definito all'inizio di ogni periodo della nuova amministrazione) e i programmi settoriali di natura pluriennale (che traducono in modo più operativo la visione strategica e il programma del Governo Regionale).

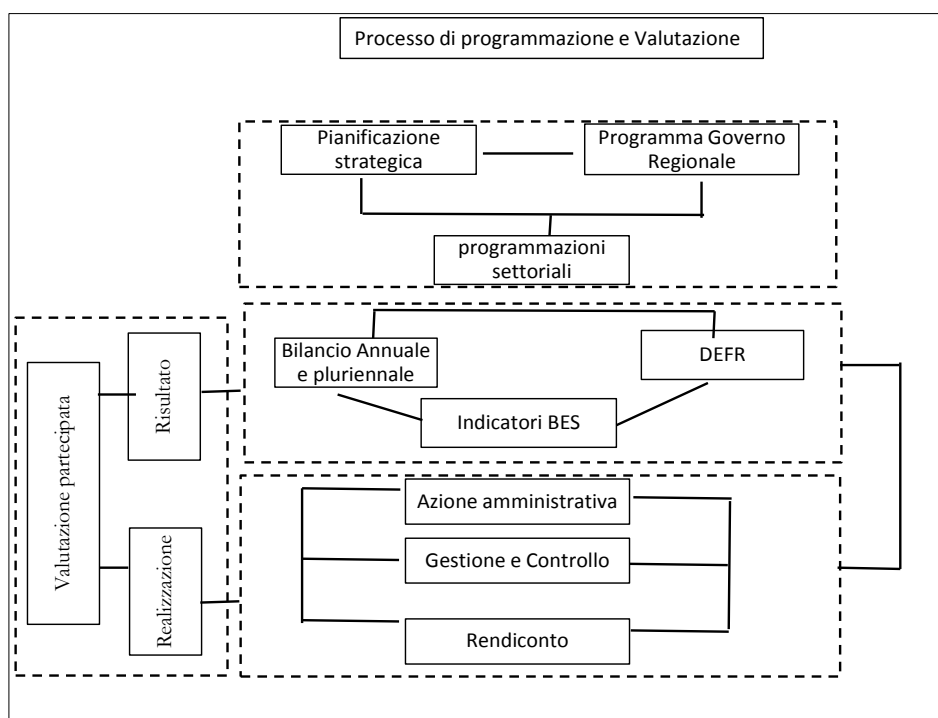
La seconda fase concerne la programmazione annuale e triennale e fa riferimento al Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) e al Bilancio previsionale annuale e triennale regionale. In questo ambito si integrano gli indicatori BES, poiché devono essere associati alle azioni di policy.

La terza fase riguarda la vera e propria azione amministrativa, attraverso l'attuazione delle misure di intervento, le attività di gestione e controllo (non solamente di natura contabile), l'attività di rendiconto annuale (non solamente di natura contabile).

La quarta fase concerne gli aspetti di “valutazione partecipata” articolati in termini di realizzazione delle misure attuate (misurazione dell’avanzamento delle azioni – breve periodo) e di risultato (misurazione dell’efficacia e dell’efficienza delle azioni sviluppate – medio periodo).

La valutazione inerente gli indicatori BES non riguarda quella strategica, di impatto e di natura controfattuale. La *valutazione strategica* fa riferimento ad un’analisi preventiva di impatto di un piano strategico (ad esempio: la valutazione strategica ambientale – VAS) e consente di effettuare scelte condivise sulle migliori alternative possibili per lo sviluppo complessivo o di specifici ambiti di pianificazione. La *valutazione di impatto* ha una dimensione multidisciplinare e multidimensionale che organizza informazioni su diversi ambiti, settori, variabili che hanno effetti sul fenomeno oggetto di valutazione. Essa ha bisogno di un certo periodo minimo di tempo dalla conclusione delle azioni di policy per poter analizzare adeguatamente la maggior parte degli effetti prodotti sia direttamente che indirettamente. La *valutazione controfattuale* individua l’esistenza, la dimensione e la direzione di un nesso causale tra azione di policy ed effetti ottenuti su una specifica categoria di soggetti in comparazione con la condizione oggetto di analisi di una popolazione con caratteristiche omogenee a quella destinataria dell’azione ma che non ha ricevuto alcun intervento¹⁸. In questo caso si misura “l’effetto netto” dell’azione (al netto di altri fattori) al raggiungimento del risultato.

Figura 9 - Schema sintetico del ciclo di programmazione



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016)

L’effetto complessivo ottenuto non è ascrivibile come causa diretta dell’azione implementata. Possono avere influito sul risultato altri fattori, magari più rilevanti del contributo dell’azione di policy. Il campione di “controllo” per l’analisi dei risultati consente di “eliminare” il contributo degli altri fattori. Si differenzia dal monitoraggio che calcola non l’effetto netto ma solo la realizzazione ottenuta.

L’introduzione degli indicatori BES nel ciclo di programmazione unitaria regionale può costituire un utile strumento per: la definizione degli obiettivi di breve e medio periodo delle azioni operative; la

¹⁸Cfr., A. Martini e M. Sisti “Valutare il successo delle politiche pubbliche”, Il Mulino, 2009.

valutazione partecipata attraverso l'analisi dei risultati dell'azione del governo regionale e il confronto partecipato su una base comune di conoscenza¹⁹. L'utilizzo degli indicatori BES a supporto della programmazione è il risultato di una complessa interazione tra decisione politica, confronto con i soggetti sociali ed economici e aspetti tecnici (fattibilità tecnica e coerenza con gli obiettivi individuati). Questo coinvolgimento è particolarmente importante nella fase 2 (per la selezione degli indicatori BES da impiegare nel processo di programmazione come misura delle azioni di policy) e nella fase 4 (per una valutazione partecipata attraverso l'analisi dei risultati ottenuti secondo la tempistica concordata nelle fase 2 e il confronto pubblico su una base comune di conoscenze). Infatti, l'impiego degli indicatori BES per la programmazione e il bilancio non è agevole e presenta diverse difficoltà: allineamento tra ciclo del bilancio e ciclo della produzione degli indicatori BES; caratteristiche degli stessi e l'utilizzabilità ai fini previsionali e, successivamente, di rendicontazione.

In proposito nell'audizione del Direttore del Dipartimento per la Produzione Statistica dell'ISTAT, alle Commissioni riunite del “Bilancio, Tesoro e Programmazione” della Camera dei Deputati e “Bilancio” del Senato della Repubblica, del 26 maggio 2016, nell'ambito dell'indagine conoscitiva finalizzata all'acquisizione di elementi di valutazione sul contenuto della nuova legge di bilancio²⁰, venivano espresse alcune indicazioni di particolare rilevanza; in particolare:

- l'introduzione degli indicatori BES e le relative previsioni nel periodo di riferimento dei documenti programmatici e di bilancio, è *“un'importante innovazione che potrebbe aprire un nuovo percorso per i rapporti tra politica economica e statistica ufficiale”*;
- per realizzare previsioni di natura programmatica, è necessario che le azioni di policy siano sufficientemente dettagliate nel DEFR (DEF a livello nazionale);
- l'utilizzo di un numero ristretto di indicatori BES per l'analisi previsionale in considerazione sia dei limiti attuali dei diversi modelli previsionali generalmente utilizzati, sia della difficoltà a coprire il triennio dei documenti di programmazione, prevedendo una fase di sperimentazione;
- il suggerimento finale e cioè quello di rendere operativo un sistema di indicatori adeguato per le finalità del DEFR, necessariamente più ristretto di quello attuale che confluisce nel rapporto annuale sul Benessere Equo e Sostenibile, con la possibilità di inserire anche qualche altro indicatore dell'Agenda 2030;
- l'incompatibilità della tempistica tra la disponibilità del set di indicatori ristretto ai fini previsionali e il ciclo della elaborazione e approvazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria regionale.

Come emerge da queste considerazioni, mentre vi è una lunga e consolidata esperienza sui modelli econometrici previsionali per le principali grandezze economiche relative al PIL e alle variabili connesse (valore aggiunto, export/import, inflazione, occupazione, ecc.), si è ai primi passi in termini di modelli previsionali per la misurazione del benessere capaci di connetterli con le azioni di policy in un rapporto causale. Si tratta del difficile passaggio dall'utilizzo di questi indicatori per analisi e ricerche, ad un impiego di natura previsionale in relazione alle azioni di policy. Indubbiamente, a livello regionale la situazione è ancora più complessa, rispetto a quella nazionale e internazionale, perché non tutti gli indicatori BES hanno una dimensione territoriale puntuale. Inoltre, quelli disponibili hanno una maggiore difficoltà ad essere prodotti compatibilmente con la tempistica del ciclo di programmazione economica e finanziaria regionale. E' evidente quanto sia necessario lo

¹⁹ Cfr. Serena Cesetti (2016)

²⁰ Monducci R. (2016) Audizione ISTAT per le Commissioni Riunite V Commissione “Bilancio, tesoro e programmazione” della Camera dei Deputati e V Commissione “Bilancio” del Senato della Repubblica, Roma, 26 maggio; Cfr. anche Speroni Donato *“Chi decide quali indicatori del benessere sono davvero importanti per la politica economica?”* Corriere della Sera del 5 giugno 2016

sviluppo di basi di dati a livello regionale orientati ad un set di indicatori BES, magari integrati con quelli di Agenda 2030.

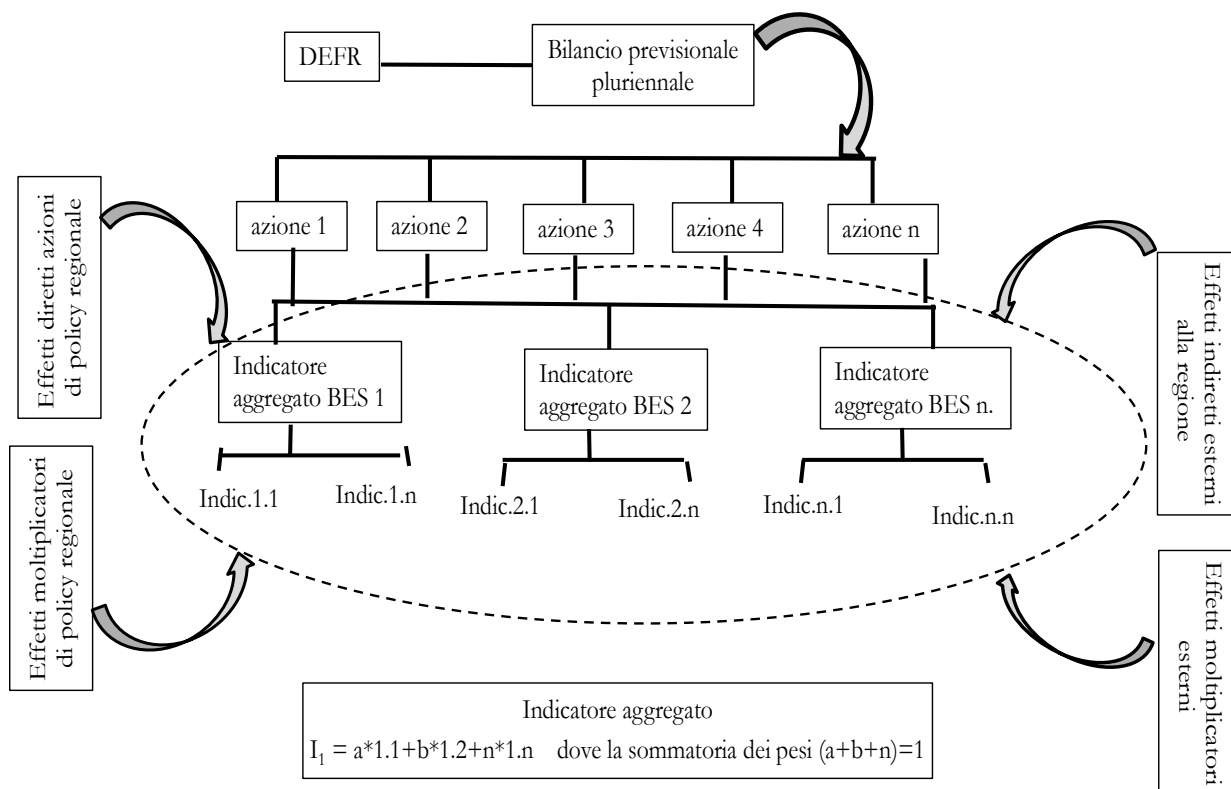
Alla luce di tutte queste considerazioni, l'esercizio che si presenta in queste pagine vuole essere un contributo preliminare all'analisi delle implicazioni che comporta l'adozione di un set di indicatori BES, sia pure ristretto, sulle opzioni programmatiche e di bilancio della Regione. In tal senso, nella figura 10 è stato rappresentato il percorso logico che unisce i principali documenti programmatici e di bilancio agli indicatori BES.

L'applicazione degli indicatori BES ai fini previsionali richiede necessariamente un certo livello di dettaglio sulle azioni di policy che dovrebbe corredare il DEFR. Il bilancio previsionale annuale e triennale dovrebbe associare alle azioni di policy le risorse finanziarie allocate per l'anno e per il triennio. Questi elementi costituiscono dei requisiti necessari al fine di poter individuare relazioni tra azioni di policy, risorse finanziarie e previsione dei risultati misurati attraverso il set di indicatori.

Il passaggio successivo è quello di individuare il set di indicatori BES più appropriato, da associare alle azioni di policy. L'individuazione avviene sulla base di un confronto tra la politica, le diverse componenti della comunità regionale (sociale, economica, culturale) e gli "esperti" per gli aspetti di natura tecnica.

Nello schema viene evidenziato il percorso di aggregazione dell'insieme di indicatori BES adottati in indicatori sintetici al fine di poterli utilizzare per i tre scopi principali: la definizione degli obiettivi, di breve e medio periodo, delle azioni operative; l'analisi dei risultati dell'azione del governo regionale e il confronto partecipato su una base comune di conoscenza.

Figura 10 - Indicatori BES e i documenti di bilancio



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016)

L'indicatore può modificarsi in relazione a:

- effetti di policy regionale, che possono essere diretti in risposta all'azione di policy e indiretti, attraverso i meccanismi moltiplicatori indotti;
- effetti esterni, derivanti dall'evoluzione delle condizioni e delle policy esterne alla Regione che possono essere diretti in risposta ad azioni di policy esterne e indiretti attraverso i meccanismi moltiplicatori indotti.

La direzione degli effetti complessivi dipende dall'interagire delle suddette componenti e dalla loro intensità. E' proprio dei modelli previsionali analizzare e stimare questi elementi.

Un ulteriore aspetto da considerare, che influisce sulla complessità del percorso di integrazione del set di indicatori BES nel ciclo di bilancio, concerne la capacità dell'azione di policy regionale di incidere sugli stessi rispetto ad almeno le seguenti variabili:

- effetto=diretto(dalle azioni di policy regionale) o indiretto (modificazione delle situazioni di contesto);
- natura dell'azione di policy=sostegno finanziario oppure di natura normativo-regolamentare;
- tempo= periodo ritenuto necessario per misurare i risultati attesi, dal breve periodo (entro l'anno) o di medio periodo (il triennio) in termini di operatività dell'azione programmatica e di bilancio;
- incidenza= capacità di influenza diretta delle azioni di policy rispetto a quelle esterne (nazionali o internazionali).

Tale modello è stato applicato agli indicatori selezionati, indicando un valore basso (X), un valore medio (XX) ed un valore elevato (XXX).

Pur limitando l'analisi ad alcuni indicatori, si può osservare la diversa capacità delle azioni di policy regionale di influenzarne la variazione, poiché per alcuni gli le relazioni interne sono più robuste rispetto a quelle esterne; mentre per altri le relazioni esterne sono nettamente preponderanti rispetto alle condizioni interne alle regione.

Si prenda il caso della *Sicurezza*, l'indicatore utilizzato concerne i "Furti nelle abitazioni". Sono poche le azioni che possono essere attivate e promosse a livello regionale che hanno una probabilità di incidere in modo diretto sulla riduzione del reato. Molto dipende dalla politiche nazionali ed internazionali in materia di sicurezza.

Per quanto riguarda la natura dell'azioni di policy, questa può riguardare un impegno finanziario oppure la predisposizione di un'azione di tipo normativo-regolamentare oppure una combinazione delle due condizioni.

Si prenda il caso dell'*Istruzione*, l'indicatore utilizzato concerne le "Persone di 15-29 anni che non lavorano e non studiano", i cosiddetti NEET. Le azioni di policy regionale hanno una elevata dimensione finanziaria per il sostegno di misure per la riduzione dei NEET (si pensi agli incentivi monetari previsti in diverse azioni del programma Garanzia Giovani, alle risorse destinate nei diversi programmi regionali per favorire la formazione e l'occupazione giovanile). Sono importanti anche le azioni di natura normativa e regolamentare (si pensi all'organizzazione e funzionalità dei servizi per l'impiego pubblico; all'integrazione di diverse tipologie di servizi pubblico-privato per la formazione e l'inserimento lavorativo dei giovani; alla promozione dell'apprendistato finalizzato alle qualifiche professionali, all'alternanza scuola-lavoro, all'organizzazione e al funzionamento degli ITS, il diritto allo studio, ecc.).

Le azioni di policy possono avere tempi diversi per raggiungere gli obiettivi quantitativi attesi. Le azioni possono essere disegnate per raggiungere obiettivi:

- nel breve periodo (da concludersi nel primo anno di operatività della programma), dettate da esigenze di contrasto del ciclo economico e sociale negativo (funzione anticiclica),
- oppure nel medio periodo (da concludersi nel triennio di operatività del programma), con l'obiettivo di modificare in maniera strutturale la dinamica in atto fino al momento di adozione e implementazione dell'azione di policy regionale.

Si prenda il caso della *Qualità dei servizi*, l'indicatore utilizzato concerne "Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari". Se l'azione di policy è riferita allo sviluppo della dotazione infrastrutturale dei posti letto (offerta), allora i tempi per i risultati attesi sono di medio periodo, in considerazione della tempistica necessaria per le opere infrastrutturali. Se l'azione di policy è riferita alla capacità di utilizzare i posti letto disponibili (domanda) allora i tempi per i risultati attesi possono essere anche di breve periodo (entro l'anno di operatività del programma).

Tabella 3 – Relazione degli indicatori BES selezionati con le azioni di policy regionale

CAPITOLO BES	Indicatore	Influenza		Natura dell'azione		Periodo effetti attesi		Incidenza
		Diretta	Indiretta	Risorse Finanziarie	Regolamentare	Breve	Medio	
<i>Salute</i>	<i>Stato fisico e stato psicologico relativo alle persone di 14 anni e più</i>	X	XX	XXX			XX	XX
<i>Istruzione</i>	<i>Persone di 15-29 anni che non lavorano e non studiano</i>	XXX	X	XXX	X	X	XX	XX
<i>Lavoro</i>	<i>Tasso di occupazione della popolazione in età 20-64 anni</i>	X	XX	XX	X	X	XX	X
<i>Benessere economico</i>	<i>Reddito medio disponibile (pro capite)</i>	X	XX	XX		X	XX	X
<i>Relazioni sociali</i>	<i>Persone di 14 anni e più che negli ultimi 12 mesi hanno svolto attività gratuita</i>		XX		XX		XX	X
<i>Politica e Istituzioni</i>	<i>Quota di donne elette</i>	XX			X			X
<i>Sicurezza</i>	<i>Furti in abitazione</i>		XX				X	X
<i>Benessere soggettivo</i>	<i>Persone di 14 anni e più che ritengono che la loro situazione migliorerà/peggiorerà nei prossimi 5 anni</i>		X	X		X	X	X
<i>Paesaggio</i>	<i>Risorse del patrimonio culturale</i>	XXX		XXX	XX	XX	XXX	XXX
<i>Ambiente</i>	<i>Aree protette</i>	XXX		XXX		XX	XXX	XXX
<i>Ricerca & innovazione</i>	<i>– Occupati con istruzione universitaria in professioni Scientifico-Tecnologiche</i>	XXX	X	XXX	XX	X	XX	XX
<i>Qualità dei servizi</i>	<i>Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari</i>	XXX		XXX	XXX	XX	XXX	XXX

Elaborazioni IPRES (2016)

Infine, si prenda il caso del *Paesaggio*, l'indicatore utilizzato riguarda le "Risorse del patrimonio culturale", ovvero i beni storici, artistici e culturali regionali. L'azione di policy regionale ha capacità di incidenza elevata anche rispetto alle condizioni e alle policy esterne. Infatti, opzioni programmatiche regionali ritenute prioritarie in questo campo possono orientare risorse finanziarie, azioni amministrative e management sia interne che esterne di una certa consistenza.

10. Una ipotesi di simulazione

Il ragionamento appena proposto, se da un lato introduce aspetti di ulteriore complessità, dall'altro consente di meglio esplicitare gli obiettivi di politica economica regionale in relazione al benessere dei cittadini pugliesi. L'individuazione degli obiettivi e la possibilità di misurazione possono migliorare forme di partecipazione attiva pubblica, sia nella fase di impostazione dei documenti di programmazione che nella fase di confronto pubblico sui risultati attesi e perseguiti secondo la tempistica assunta.

Una ipotesi, sia pure semplificata, consente di evidenziare la necessità di:

- individuare e selezionare gli indicatori alternativi al PIL funzionali per la programmazione economica e finanziaria; si tratta di un percorso che spetta anzitutto alla decisione politica e poi agli aspetti che coinvolgono le diverse tecniche;
- disporre e poter popolare i database di supporto, nella forma di *Open Source*;
- predisporre modelli previsionali;
- definire le azioni di policy sufficientemente dettagliate, distinti tra obiettivi di breve (un anno) e di medio periodo (un triennio), in base all'attuale formulazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria;
- supportare gli obiettivi con le decisioni di spesa conseguenti;
- affinare il processo di controllo di gestione non solo rispetto agli aspetti contabili ma anche rispetto al perseguimento degli obiettivi fissati attraverso gli indicatori;
- rendicontare in merito ai risultati perseguiti in relazione agli indicatori fissati.

Si supponga che la strategia di programmazione condivisa sia quella di innalzare la partecipazione nel mercato del lavoro dei giovani e che sia individuato di comune accordo l'obiettivo di policy di medio periodo (triennio): ridurre la quota di giovani tra 15 e 29 anni che non studiano, non sono in formazione e non sono occupati (NEET)²¹. In Puglia nel 2015 tale valore è pari al 33,1%, mentre in valore assoluto è pari a 231.926 giovani NEET. L'obiettivo di policy sia quello di ridurre la quota dei NEET dal 33,1% del 2015 al 30% nel 2018, ciò implica una riduzione di circa 22.000 giovani nel periodo considerato come effetto diretto dell'azione di policy. Questa può essere ottenuta in diversi modi che si traducono in azioni più dettagliate di policy.

I^a ipotesi. Si può supporre che il 50% dei giovani in età 15-19 anni (11.000 Neet) partecipino ad azioni formative superiori a sei mesi e l'altro 50% tra 20 e 29 anni (11.000 Neet) sia oggetto di politiche di sostegno diretto dell'occupazione.

In questo caso si dovrebbero adottare:

- due azioni di policy: una per le attività formative, articolata a sua volta in azioni di dettaglio (contrasto all'abbandono scolastico, potenziamento della formazione negli istituti professionali, apprendistato per le qualifiche professionali, potenziamento formativo, ecc.) e la seconda per il

²¹ Questo è il target principale, ad esempio, del Programma Garanzia Giovani.

sostegno all'occupazione giovanile (politiche attive del lavoro, incentivi all'occupazione, sostegno all'autoimpiego, ecc.);

- due poste di bilancio adeguate per supportare le azioni di policy.

I risultati numerici sono evidenziati nella tabella 4 e nella figura 11.

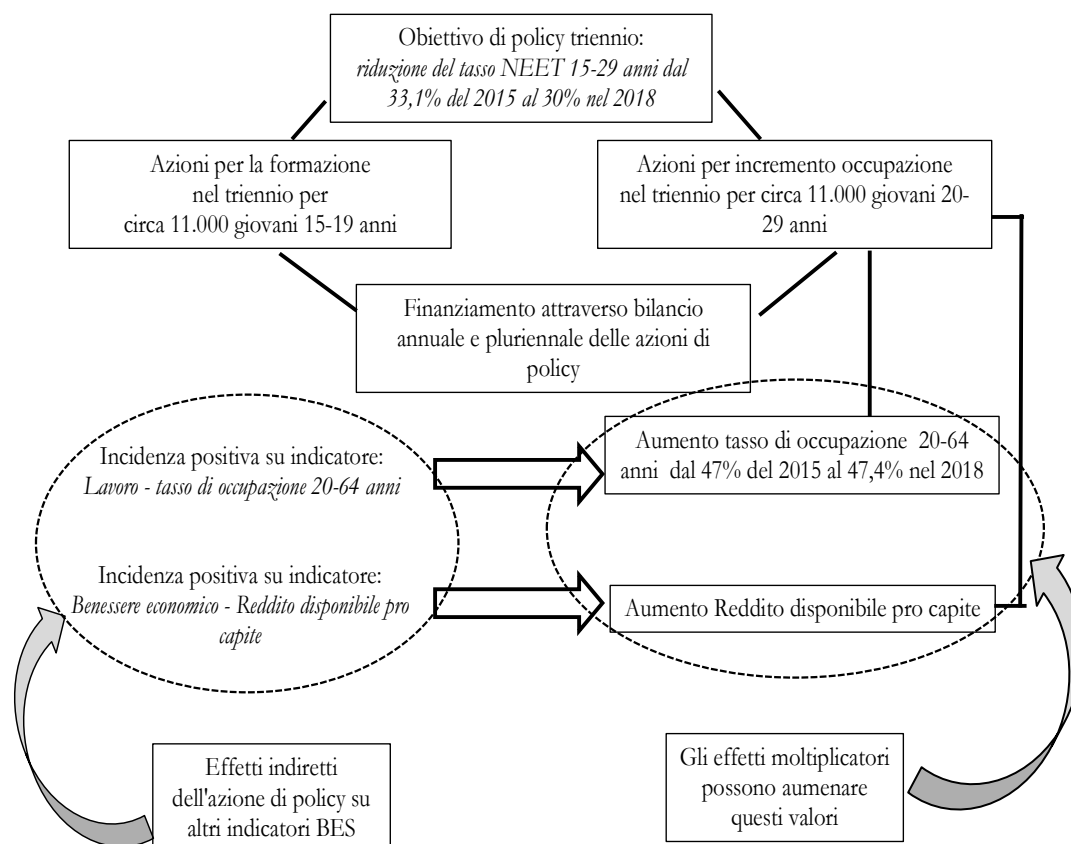
Circa 11.000 giovani rientrano nei percorsi formativi non di breve durata e circa 11.000 giovani seguono le azioni di politiche attive del lavoro e incentivi diretti per un incremento dell'occupazione giovanile sia alle dipendenze che autonoma.

Tabella 4 – 1^a ipotesi. Possibili effetti di un obiettivo di policy con due indicatori BES

Indicatori	2015	Obiettivo policy medio periodo	2018	
			Risultato diretto	Risultato indiretto
Tasso occupazione 20-64 (%)	47,0			47,4
Tasso NEET 15-29 (%)	33,1	30,0		
Occupati 20-64 (valori assoluti)	1.151.537			1.162.466
NEET (valori assoluti)	231.296	209.439	21.857	
Formazione 15-19 anni (valore assoluti)		50,0	10.928	
Occupazione 20-29 anni (valore assoluti)		50,0	10.928	

Fonte: Istat. Elaborazioni IPRES (2016).

Figura 11 - Simulazione azione di policy e indicatori BES – 1^a ipotesi



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016)

Un effetto diretto di quest'ultima azione di policy è quello di influenzare un secondo indicatore BES – *Lavoro* - attraverso l'aumento dell'occupazione dei giovani 20-29 di circa 11.000 occupati in più;

questi andrebbero ad influenzare il tasso di occupazione 20-64 anni di 0,4 punti percentuali. Un effetto indiretto, invece, influenza un terzo indicatore BES – *Benessere economico*, attraverso l’incremento di reddito pro-capite dei nuovi occupati.

2^a ipotesi. Si può supporre che il 100% dei giovani Neet in età 15-19 anni partecipino ad azioni formative superiori a sei mesi.

In questo caso si dovrebbe adottare:

- un’azione di policy per le attività formative, articolata a sua volta in azioni di dettaglio (contrasto all’abbandono scolastico, potenziamento della formazione negli istituti professionali, apprendistato per le qualifiche professionali, potenziamento formativo, ecc.);
- una posta di bilancio adeguata per supportare l’azione di policy.

I risultati numerici sono evidenziati nella tabella 5 e nella figura 12.

Tabella 5 – 2^a ipotesi. Possibili effetti di un obiettivo di policy con due indicatori BES

Indicatori	2015	Obiettivo policy medio periodo	2018	
			Risultato diretto	Risultato indiretto
Tasso occupazione 20-64 (%)	47,0			47,0
Tasso NEET 15-29 (%)	33,1	30,0		
Occupati 20-64 (valori assoluti)	1.151.537			1.151.537
NEET (valori assoluti)	231.296	209.439	21.857	
Formazione 15-19 anni (valore assoluti)		100,0	21.857	
Occupazione 20-29 anni (valore assoluti)		0,0	-	

Fonte: Istat. Elaborazioni IPRES (2016).

Circa 22.000 giovani tra i 15 e i 19 anni rientrano nei percorsi formativi non di breve durata.

Un effetto indiretto di questa azione di policy è quello di influenzare con valori modesti altri due indicatori BES – *Lavoro* e *Benessere economico*, soprattutto attraverso i meccanismi moltiplicatori.

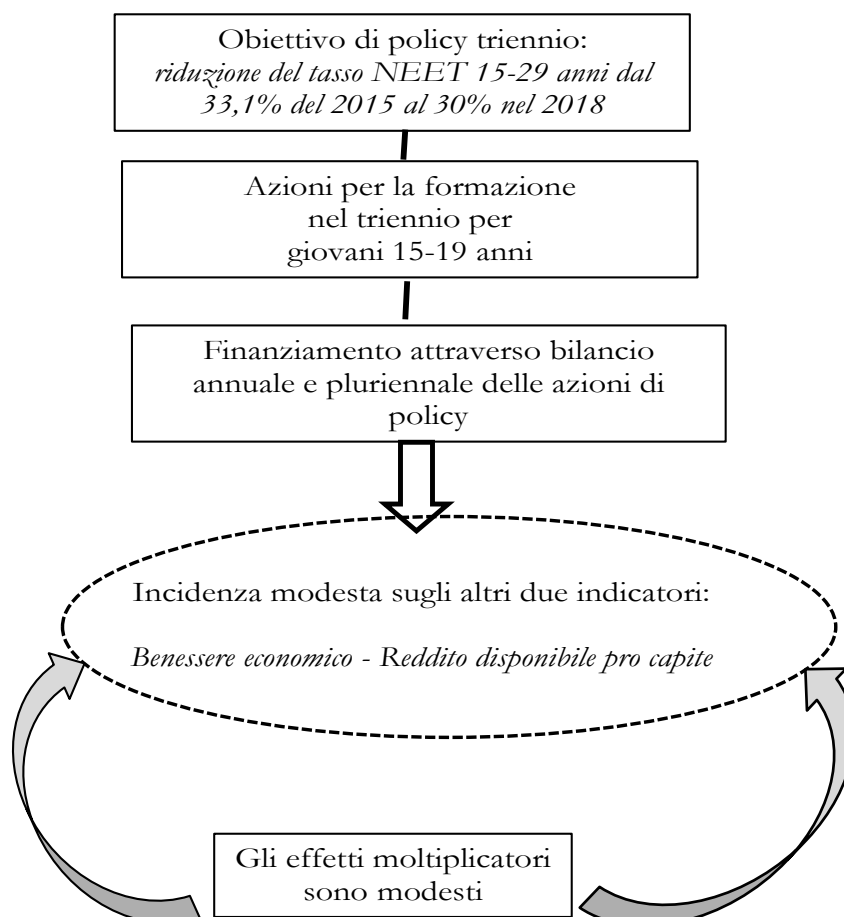
Naturalmente, questa simulazione non tiene conto di diverse situazioni che possono contrastare i risultati descritti: riduzione di occupazione in qualche altra classe di età nello stesso periodo, processo di sostituzione nella classe giovanile tra i giovani formati e incentivati con quelli già occupati ma con un contratto di natura temporaneo, e così via. Ma può succedere anche che a fronte di una riduzione di occupazione in una classe di età si abbia un aumento in qualche altra con un effetto netto complessivamente positivo dei nuovi giovani occupati. E’ possibile anche che una quota di giovani possano passare dalla fase della formazione alla fase in cui trovano un’occupazione nel periodo considerato, immaginando un primo anno di formazione e gli altri due di politica attiva del lavoro.

Il modello ha evidenziato anche *come* venga influenzato un terzo indicatore BES – *Benessere economico* – attraverso l’aumento del reddito disponibile pro capite. Infatti, un aumento dell’occupazione comporta un aumento addizionale in termini di retribuzione personale, quindi, reddito disponibile e capacità di spesa (con chiari effetti sui consumi).

Infine, l’esercizio ha preso in considerazione principalmente gli effetti diretti, mentre non ha tenuto conto dei cosiddetti “moltiplicatori”, che accompagnano ogni azioni di policy. La loro dimensione e direzione in termini di causalità sono definiti proprio dai modelli previsionali, che devono essere predisposti e verificati.

Gli indicatori di realizzazione (annuale) e quelli di risultato (BES) ottenuti sono oggetto di un confronto e una valutazione rispetto a quelli attesi e indicati nei documenti di programmazione unitaria. Si tratta di un confronto importante per analizzare le cause degli eventuali scostamenti oppure l'implementazione dell'azione di policy è risultata non adeguata all'obiettivo esplicitato, e così via.

Figura 12 - Simulazione azione di policy e indicatori BES – 2^a ipotesi



Fonte: Elaborazioni IPRES (2016).

11. Conclusioni

Negli ultimi anni si è andata intensificando e approfondendo la discussione in merito all'utilizzo di misure relative ad un *equo benessere economico e sociale* come strumenti di politica economica e non solo di analisi, al fine di offrire una nuova opportunità per integrare i principali indicatori economici (soprattutto il PIL).

Diverse esperienze sono maturate a livello nazionale nella predisposizione di 130 indicatori per il Benessere Equo e Solidale (BES), così come recentemente si sono definiti 230 indicatori dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per uno sviluppo globale e sostenibile, coerente con gli obiettivi dell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015 sul cambiamento climatico (COP21).

In questo percorso è intervenuta l'importante novità inserita nella recente legge di riforma del bilancio dello Stato che ha stabilito l'utilizzo di indicatori BES per l'accompagnamento dei documenti programmatici economici e finanziari del Governo (Documento di Economia e Finanza – DEF e le note di aggiornamento). Nell'ultimo documento di Economia e Finanza 2017 sono stati selezionati

quattro indicatori BES, ipotizzando andamento tendenziale e andamento programmatico. Non c'è ancor' un indicatore sintetico, capace di simulare il PIL.

E' stata effettuato un esercizio di comparazione tra PIL e un indice sintetico del BES al fine di analizzare i diversi comportamenti sotto il profilo dinamico. Si osserva una certa "resilienza" del BES nelle fasi di crisi economica e un effetto redistributivo in favore delle regioni in ritardo di sviluppo. Un approfondimento ha riguardato la dinamica del PIL e la spesa per il welfare nel corso dell'ultimo decennio: trovano conferme le ipotesi avanzate.

In considerazione della complessità della materia, il presente contributo ha cercato di avviare una prima riflessione sulle implicazioni dell'utilizzo degli indicatori BES nel percorso di programmazione economico-finanziaria e di bilancio a livello regionale.

L'utilizzo di questi indicatori può essere importante per la definizione degli obiettivi di breve e medio periodo delle azioni operative, l'analisi dei risultati dell'azione del governo regionale e il confronto partecipato su una base comune di conoscenza.

Sulla base di alcuni criteri, si sono selezionati 12 indicatori del set che compongono il sistema BES. Si sono delineati i problemi, la complessità e le difficoltà di applicazione. Si sono analizzate le condizioni minime necessarie per poter avviare il percorso sperimentale di integrazione di un set di indicatori BES nel ciclo della programmazione economica e finanziaria regionale. E' stata predisposta una simulazione semplificata dell'utilizzo degli indicatori BES per le scelte di programmazione unitaria regionale. In definitiva, in coerenza con quanto realizzato in via sperimentale a livello nazionale, si potrebbe avviare anche in ambito regionale un percorso preliminare e innovativo, per utilizzare un set indicatori BES (integrati con alcuni individuati negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030) nel ciclo di programmazione economica e finanziaria.

Fonti e sitografia

- Cesetti S. (2016), sessione - Spazio Confronti – Indicatori per la programmazione e valutazione.
CMEPSP(2009) Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress;
CNEL – ISTAT (2012) *“La misurazione del Benessere Equo e Sostenibile”*;
COMMISSIONE EUROPEA, (2009) *Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo,) 433 definitivo, Bruxelles;
COMMISSIONE EUROPEA, (2010) *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles;
Dominutti G. (2016), sessione – Prospettive dei sistemi statistici – La statistica integrata nel ciclo della pianificazione regionale;
<http://www.istat.it>
ISFOL (2013) *“Il bilancio di genere della Regione Puglia: la sperimentazione di una buona prassi”*, I libri del Fondo Sociale, n. 195;
ISTAT (2015), *Rapporto BES 2015: il benessere equo e sostenibile in Italia*;
Lentini A., Serati M., (2016), sessione – Spazio Confronti - *Supportare la programmazione dello Sviluppo territoriale: 100% Lombardia*;
Martini A. e Sisti M. (2009) *“Valutare il successo delle politiche pubbliche”*, Il Mulino, Bologna;
Mastorocco N., Santandrea V. (2016), *Il BES nella programmazione economico-finanziaria e di bilancio regionale. Riflessioni su un ipotetico modello*, in Rapporto Puglia 2016, Cacucci Editore (Bari), ISBN 978-88-6611-573-1.
Monducci R. (2016) Audizione ISTAT per le Commissioni Riunite V Commissione *“Bilancio, tesoro e programmazione”* della Camera dei Deputati e V Commissione *“Bilancio”* del Senato della Repubblica, Roma, 26 maggio.

Nussbaum M. C., (2012) *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del PIL*, Il Mulino, Bologna;
Sen A., (2000) *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano,
Speroni D.(2016)*Chi decide quali indicatori del benessere sono davvero importanti per la politica economica?*” Corriere della Sera del 5 giugno.
www.beyond-gdp.eu.

Abstract

In recent years, the discussion on the use of measures relating to economic and social equilibrium has been intensifying and expanding as tools of economic policy and not just analysis, in order to offer a new opportunity to integrate the main economic indicators (especially The GDP).

Various experiences have been gained at national level in the preparation of 130 indicators for Equity and Solidarity (BES), as well as recently identified 230 indicators of United Nations Agenda 2030 for a comprehensive and sustainable development, consistent with the objectives of ' Paris Agreement of 12 December 2015 on Climate Change (COP21).

This is where the important novelty included in the recent State Budget Reform Act, which established the use of BES indicators for the accompanying economic and financial programming documents of the Government (Economic and Financial Documentation - DEF and Update notes). Four BES indicators were selected in the last Economics and Finance 2017 paper, assuming trend trends and programmatic trends. There is not yet a synthetic indicator capable of simulating GDP.

A comparative exercise between GDP and a BES synthetic index was performed in order to analyze the different dynamic behaviors. There is some BES "resilience" in the economic crisis and a redistributive effect in favor of lagging regions. An in-depth study focused on the dynamics of GDP and welfare spending over the last decade: the advanced hypotheses are confirmed.

In view of the complexity of the matter, this contribution sought to initiate a first reflection on the implications of the use of BES indicators on the regional economic and financial planning and budget path.