

Spunti per intervento su Indicatori di benessere sulle policy degli enti locali

Convegno USCI Trento 13-15 settembre

Il contributo che mi è stato chiesto di portare quest'anno al Convegno annuale riguarda un tema di grande attualità e per questo molto discusso negli ultimi tempi in seminari e dibattiti. Indicatori di benessere: Bes. Un tema del quale si parla ormai a livello internazionale da una decina di anni. **In Italia la collaborazione tra Istat e Cnel ha dato avvio in modo strutturato allo studio del Benessere equo e sostenibile** e anche quest'anno è stato pubblicato il Rapporto Bes 2016 che attraverso l'analisi di 130 indicatori suddivisi in 12 domini descrive l'insieme degli aspetti che concorrono alla qualità della vita dei cittadini oltre il Pil. **Nel tempo il tema del Benessere e della sostenibilità si è sviluppato ed il dibattito è uscito dalle stanze degli addetti ai lavori ed ha avuto una maggiore diffusione anche sui media** si sente parlare spesso di superamento del Pil per misurare le condizioni di benessere di un territorio. **Con le ultime novità legislative poi il tema è entrato frequentemente nelle aule del Parlamento.** Ricordo da ultima l'audizione del 1 agosto alla Camera dei Deputati in commissione Bilancio tesoro e programmazione, del Presidente Alleva, che ha portato il suo contributo per l'esame dello schema di decreto legislativo recante **l'individuazione degli indicatori di benessere equo e sostenibile da utilizzare nel DEF, come richiesto dalla legge 163 del 2016.**

A partire dal 2016 inoltre l'Istat affianca alle analisi sul Benessere equo e sostenibile (Bes) un primo insieme di indicatori individuati per il monitoraggio dei target dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, i cosiddetti Sustainable Development Goals (SDGs) delle Nazioni Unite che molte analogie hanno con gli indicatori del rapporto Bes.

Conclusa questa breve premessa, nel mio intervento non approfondirò le questioni tecniche né mi soffermerò ad analizzare nel dettaglio gli indicatori di benessere e i singoli domini ma cercherò di calare il tema del Bes nelle realtà comunali, a riportare le sensazioni e le reazioni che ha prodotto tra gli amministratori il tema della multidimensionalità del Benessere nella sua declinazione a livello di città ovvero: il progetto Urbes. *La mia città, Terni, è stata tra le 29 città che hanno contribuito alla realizzazione del Rapporto Urbes 2015.*

E ad ipotizzare per il futuro la ripresa e l'ampliamento del progetto quale supporto condiviso per la policy locale.

Come dicevo all'inizio è' ormai superato il tempo di politiche economiche volte esclusivamente alla crescita del Pil. Anche l'economista premio Nobel **Joseph Stiglitz ha affermato che "il PIL non è una buona misura di performance economica né di benessere perché non considera cosa succede al cittadino e soprattutto non misura quando cresce la disuguaglianza.**

Da anni economisti e statistici stanno lavorando a determinare quali siano "buone misure" alternative. Perché lo stesso premio nobel dice che: "Ciò che misuriamo informa su ciò che facciamo. E se misuriamo la cosa sbagliata, noi faremo la cosa sbagliata".

La domanda che si pone è qual è la giusta direzione per un'economia moderna e inclusiva? E la risposta che si è data è che è quella che porta a soddisfare le necessità di base di ognuno, principalmente in termini di salute e serenità di vita e allo stesso tempo è una politica economica che evita di favorire ogni potenziale fonte di danno di lungo termine primi fra tutti una estrema diseguaglianza sociale e il collasso ambientale.

Lo stesso quesito e le stesse risposte valgono anche scendendo di dimensione e spostandosi a misura di città: Qual è la giusta politica per rendere la città solidale, moderna e inclusiva? E la risposta in questo caso potrebbe essere modificata in: è quella politica che si impegna a soddisfare le necessità di base dei cittadini, principalmente in termini di salute e qualità della vita e allo stesso tempo adotta tutte le misure possibili per limitare la diseguaglianza sociale e i danni ambientali.

A quali siano le misure giuste per misurare il benessere ha trovato risposta in Italia il progetto Bes. Infatti nella descrizione dei due requisiti di una politica inclusiva e moderna si possono ritrovare la maggior parte dei domini individuati a suo tempo, da Istat e Cnel, per il Bes. (salute, benessere soggettivo, benessere economico, ambiente, paesaggio..).

Sulla natura multidimensionale del benessere si stanno orientando le strategie di politica economica e **la normativa ha recepito questa necessità. A livello nazionale infatti la legge 163 del 2016 ha previsto l'inserimento degli indicatori di Benessere equo e sostenibile nella programmazione economica.** La selezione degli indicatori è stata affidata ad un comitato di esperti presieduto da un dirigente del ministero dell'economia e del quale fanno parte oltre all'Istat, con Roberto Monducci Dirigente del Dipartimento per la produzione statistica anche il Ministero dell'economia e delle finanze, la Banca d'Italia e esperti di fama internazionale del settore.

In attesa di approvare il set completo dei 12 indicatori, **il Governo, proprio per manifestare ancora di più la volontà di dare attuazione alla legge, ha scelto di anticipare in via sperimentale già dal Documento di Economia e finanza di aprile (Def 2017) l'inserimento di un primo gruppo di indicatori nel processo di bilancio, quando ancora i lavori del comitato non erano conclusi, facendo dell'Italia il primo Paese dell'Unione europea a includerli nella propria programmazione economica.**

Accanto agli obiettivi tradizionali, primi fra tutti **Pil e occupazione**, che continuano a essere indicatori fondamentali al fine di stimare e promuovere il benessere dei cittadini, il Def attualmente illustra **l'andamento del triennio passato, quello prevedibile secondo uno scenario a politiche vigenti e uno scenario che include le scelte programmatiche** dei seguenti indicatori: **l'andamento del reddito medio disponibile, della diseguaglianza dei redditi, della mancata partecipazione al mercato del lavoro, delle emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti.** Per gli stessi indicatori il Def fissa anche gli obiettivi programmatici.

Il set completo dei 12 indicatori scelti dal comitato saranno invece recepiti nella bozza di legge di Bilancio che l'esecutivo presenterà in ottobre dopo essere stati adottati con decreto del MEF

Ecco l'elenco:

1. reddito medio disponibile aggiustato pro capite;
2. indice di diseguaglianza del reddito disponibile;
3. indice di povertà assoluta;
4. speranza di vita in buona salute alla nascita;
5. eccesso di peso;
6. uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione;
7. tasso di mancata partecipazione al lavoro;
8. rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli;
9. indice di criminalità predatoria;
10. indice di efficienza della giustizia civile;
11. emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti;
12. indice di abusivismo edilizio.

Caratteristiche principali degli indicatori scelti, che fanno parte di quelli individuati dall'Istat e dal Cnel per il rapporto Bes, risultano essere la **qualità dei dati** con i quali sono costruiti e la loro **tempestività**, attributi fondamentali, come ricorda il Presidente Alleva nella audizione alla commissione Bilancio Tesoro e programmazione, per la simulazione delle policy. Per poter ottenere indicatori con tali caratteristiche, si è fatto ricorso a stime preliminari e all'utilizzo di modelli econometrici.

Le politiche di modernizzazione dell'Istat in atto, che hanno portato alla revisione di molti dei processi di produzione statistica, daranno un forte contributo in termini di tempestività. Basti pensare all'avvio ormai imminente dei censimenti permanenti e all'integrazione di molte delle tradizionali indagini campionarie con gli archivi amministrativi.

A livello nazionale quindi il percorso è ben avviato e **la politica economica potrà contare sui dati relativi agli indicatori di benessere sia per la programmazione che per la valutazione degli interventi**. Non solo, accanto alle analisi sul Benessere equo e sostenibile e ai dati relativi ai 12 domini tradizionali nei quali sono raggruppati gli indicatori del rapporto Bes, dal 2016 l'Istat, come dicevo, ha affiancato un primo insieme di indicatori individuati in Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, i così detti Sustainable Development Goals (SDGs) che possono essere sovrapposti in parte con molti degli indicatori individuati nel Bes. Si tratta in breve, come si legge sul sito dell'Istat, "di un set di indicatori scelti grazie ad un accordo politico tra i diversi attori, per rappresentare i valori le priorità e gli obiettivi della comunità globale".

Inoltre all'inizio di quest'anno, nell'ottica del lavoro di approfondimento e di consolidamento del tema del benessere e della sostenibilità e con l'obiettivo di procedere ad una revisione approfondita dei 12 domini del Bes, l'Istat ha costituito il Tavolo, Benessere e sostenibilità. Un

gruppo di lavoro, *del quale faccio parte anche io in rappresentanza dell'Usci*, formato da diversi attori istituzionali e vari stakeholder, che anche recentemente si è confrontato sul tema del benessere con la Commissione degli utenti dell'informazione statistica CUIS.

Un lavoro ancora in piena evoluzione per il quale si sta tracciando la strada.

Ma a livello locale?

Sicuramente di passi in avanti ne sono stati fatti e la statistica ha acquisito, in parte, dai decisori, quel riconoscimento di disciplina fondamentale per la conoscenza e il monitoraggio della realtà locale. Si è diffusa la consapevolezza che la cultura quantitativa è diventata ormai parte essenziale della conoscenza contemporanea e la statistica è riconosciuta come una risorsa preziosa per far crescere il territorio e per dare piena attuazione alle sue potenzialità.

Ma occorre andare oltre e gli strumenti e le metodologie della statistica devono entrare a pieno titolo anche nell'attività di programmazione e di valutazione: per verificare la bontà delle politiche attuate va monitorata continuamente la situazione del territorio per coglierne i mutamenti e capire se gli interventi messi in campo hanno realmente contribuito al miglioramento in generale, della qualità della vita dei cittadini. Ovvero a rispondere al quesito di prima.

E qui entra in gioco il collegamento con il tema del benessere multidimensionale che è sì benessere economico ma anche ambiente sano, salute, lavoro, stile di vita, qualità dei servizi. E l'andamento del livello di benessere dei cittadini va necessariamente monitorato partendo dal programma di governo del sindaco.

Da un punto di vista normativo lo spunto per l'introduzione dell'analisi del benessere anche a comunale è sicuramente fornito dal **decreto 126 del 2014, in termini di armonizzazione dei sistemi contabili degli Enti Locali che introduce** (al posto della relazione previsionale e programmatica) il **Documento Unico di Programmazione**. Il DUP costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente ed è condizione indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione delle amministrazioni.

In particolare per quanto riguarda il **"Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio l'articolo 18 bis introdotto dal D.Lgs. 126/2014 dice che gli enti locali adottano "un sistema di indicatori semplici, ... , costruiti secondo criteri e metodologie comuni"** (comma 1) e che tale sistema "è definito con decreto del Ministero dell'interno, su proposta della Commissione sull'armonizzazione contabile degli enti territoriali" (comma 4). Mancano però **indicazioni sui tempi di introduzione e su quali siano eventuali collegamenti tra questo piano degli indicatori e gli indicatori utilizzati nel piano della performance.**

A livello normativo si può quindi delineare un'analogia tra **Bes-Def** e **Urbes-Dup** ovvero tra **gli indicatori di benessere e sostenibilità e i principali documenti di programmazione economica nazionale e di singolo comune.**

E così come gli indicatori di Benessere sono entrati nel ciclo della programmazione economica, come parametri per la valutazione delle politiche pubbliche, allo stesso tempo potrebbero potenzialmente entrare stabilmente nella programmazione dell'attività dei comuni e nella valutazione degli interventi effettuati sul territorio.

Ma, come dicevo, mancano indicazioni concrete. E certo lasciare la scelta alla policy non porterebbe probabilmente a buoni risultati. Come possiamo testimoniare tutti noi che facciamo parte degli uffici di statistica comunali, la considerazione per la statistica all'interno delle amministrazioni è altalenante e condizionata da molti fattori. Sicuramente dalla quantità e qualità del personale e delle risorse strumentali destinate all'ufficio di statistica, ma anche (e molto considerando la nostra esperienza) dalla sensibilità alla materia da parte dei decisori.

Inoltre, ma questa è una questione delicata, ci potrebbe essere un altro ostacolo: monitorare ed utilizzare gli indicatori di benessere per la valutazione degli interventi di policy a livello locale comporterebbe, ancora di più che a livello nazionale, una forte assunzione di responsabilità perché trattasi di misure oggettive basate su dati certi e quindi difficilmente "aggiustabili". E' chiaro che a determinare la qualità della vita dei cittadini concorrono anche molti fattori esogeni e non solo le politiche locali, ma in ogni caso l'uso normato degli indicatori sarebbe comunque una lente sull'operato dell'amministrazione.

Ma vale la pena comunque provarci e a questo punto così come a livello nazionale si è proceduto ad inserire gli indicatori di Bes nel DEF, sarebbe opportuno procedere parallelamente, a livello di amministrazioni locali. E per fare ciò un **punto di partenza o di "ripartenza" potrebbe essere rappresentato proprio da Urbes** estendendo il progetto a tutti i comuni capoluogo o di quelli che diventeranno gli uffici di statistica di riferimento sul territorio.

Parte degli indicatori utilizzati nel Rapporto Urbes 2015 potrebbero essere utilizzati per definire un set più ristretto di indicatori, da selezionare per entrare a regime tra gli strumenti necessari per la programmazione, rendicontazione e valutazione delle politiche urbane oltre che per la misurazione dei livelli e delle tendenze del benessere, in poche parole nella struttura del DUP.

Ripartire da Urbes, e in parte il percorso è già avviato. In sede di prima riunione del tavolo tematico "Benessere e sostenibilità", all'inizio del 2017, è emersa fortemente l'esigenza di una programmazione futura per la declinazione del benessere a livello territoriale, con la ripresa e l'estensione a tutti i comuni capoluogo di provincia di quanto cominciato con il progetto Urbes. E' stata anche proposta l'introduzione nel PSN dello specifico progetto "Misure di benessere e programmazione a livello comunale".

Molti dei partecipanti al tavolo hanno inoltre ribadito l'importanza di definire in modo chiaro e condiviso un set degli indicatori da utilizzare nel DUP alla luce delle nuove disposizioni normative riguardanti la legge di bilancio. Insomma la strada anche in questo caso è delineata, adesso tocca all'Istat farsi carico di renderla percorribile quanto prima anche a livello locale.

Ma, veniamo ora alle difficoltà metodologiche.... se con gli indicatori introdotti nel DEF, risulta difficoltoso garantire la qualità dei dati che ne sono alla base, e soprattutto, garantire il loro tempestivo aggiornamento, ancora più arduo lo sarebbe a livello territoriale, dove sono pochi gli indicatori disponibili e soprattutto, essendo spesso di fonte censuaria poco aggiornati. Poiché qualità dei dati e tempestività sono condizioni necessarie per ottenere degli indicatori affidabili, la soluzione auspicabile è che l'Istat estenda al territorio le politiche di

modernizzazione che sta attuando, in particolare continuando a lavorare sull'integrazione tra dati da indagine e dati amministrativi alcuni dei quali patrimonio degli stesi comuni. Il contributo principale lo potrà dare sicuramente l'avvio e la messa a regime dei censimenti permanenti che garantirà, annualmente, informazioni a livello territoriale molto disaggregato, sia di conteggio che soprattutto su temi socio-economici. I questionari dovranno contenere quesiti specifici traendo spunto sia dagli indicatori selezionati per il rapporto Urbes ma anche dalle indicazioni che emergeranno dal territorio e da chi lo governa.

URBES

Il progetto UrBes riprende il paradigma del Bes come:

- strumento multidimensionale di misura del benessere;
- sistema di indicatori in grado di offrire una «visione condivisa di progresso» (Cnel-Istat).

Al secondo rapporto UrBes partecipano 29 città, dalle 15 che avevano partecipato alla prima sperimentazione.

Hanno partecipato alla stesura del Rapporto 2015 oltre alle 14 città metropolitane: Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari e Reggio Calabria, Palermo Messina Catania e Cagliari altri 15 comuni: Brescia, Bolzano, Verona, Trieste, Parma, Reggio Emilia, Cesena, Forlì, Livorno, Prato, Perugia, Terni, Pesaro, Potenza, Catanzaro.

Il set di indicatori utilizzato per la misurazione del Bes nelle città è molto articolato e comprende 64 indicatori, ma questa abbondanza è collegata al fatto che a ridosso della stesura del rapporto erano ancora recenti i dati del censimento 2011.

I 12 domini articolati sul concetto di benessere nel vivere urbano sono: Salute, Istruzione e formazione, Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, Benessere economico, Relazioni sociali, Politica e istituzioni, Sicurezza, Benessere soggettivo, Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Ricerca e innovazione e Qualità dei servizi. Gli indicatori vengono misurati dalle Amministrazioni comunali e provinciali con la stretta supervisione dell'Istat, e la finalità non è la composizione di graduatorie ma la misurazione del miglioramento o peggioramento delle suddette dimensioni del benessere nel tempo e rispetto a altre realtà territoriali.

A suo tempo la nostra partecipazione al progetto Urbes è stata accolta con molto interesse e per la verità le aspettative erano molto alte. La giunta ha deliberato di aderire, dando seguito alla proposta dell'Istat, al Nucleo misto Istat/comuni e di partecipare ai lavori del gruppo tecnico.

Al termine dei lavori del gruppo, che ha portato alla realizzazione del Rapporto 2015 è stato dato ampio risalto all'evento sui media locali. La comunicazione istituzionale è avvenuta tramite web sul portale dell'amministrazione e attraverso la realizzazione di eventi di presentazione alla stampa.

Inoltre la scheda Urbes riguardante Terni, con la sintesi dell'analisi degli indicatori, è stata inserita già nel 2016 nel DUP nella Sezione strategica - analisi delle condizioni esterne. Alla

richiesta per la stesura del Dup 2017, dei dati degli indicatori Urbes, l'assessore e i colleghi dell'ufficio che si occupa di programmazione, si aspettavano un aggiornamento dei dati dell'anno precedente ma, come ben sapete, questa richiesta non abbiamo potuto soddisfarla. L'interruzione di Urbes ha così creato malcontenti e per la verità anche qualche critica.

Ecco perché la ripresa di Urbes, sarebbe necessaria. In prospettiva si potrebbe rivedere il set di indicatori, anche beneficiando del fatto che sarà possibile aggiornarli costantemente, grazie al censimento permanente, sulla falsariga di quelli che verranno utilizzati a livello nazionale nel DEF. Il consolidamento di altre iniziative quali le sperimentazioni del Progetto Archimede e l'integrazione con dati provenienti da archivi amministrativi, permetteranno di definire indicatori che, se confrontati dal tempo T al tempo T+1 o T+n, con n, ad esempio corrispondente all'arco di tempo del bilancio di mandato del sindaco, potranno contribuire a rendere più trasparente l'azione amministrativa e permettere anche ai cittadini, e non solo ai decisori, di valutare in modo oggettivo e "misurabile" le iniziative messe in campo per lo sviluppo della città.

L'introduzione degli indicatori di benessere per la valutazione delle policy, nei documenti programmatici degli Enti rafforzerebbe in generale la Statistica pubblica perché verrebbe consolidato il ruolo degli Uffici Comunali di Statistica che, oltre ad occuparsi di far conoscere il territorio, che diventerebbero un punto di riferimento, acquisendo una forte responsabilità anche nell'attività di valutazione e programmazione, ruoli che vengono evocati da molti anni ma che, nella maggior parte dei casi, ancora non ci vengono pienamente riconosciuti.

Simona Coccetta
Vice Presidente – Vicario USCI