Sostenibilità È Benessere

Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

Il Bes nei DUP: una proposta di integrazione per gli Enti Locali

CNEL, Roma, 26 Ottobre 2017

*Fabio Fiorillo *, Cristina Muscillo **, Stefania Taralli ****

** Università Politecnica delle Marche, ** Comune di Ancona, *** ISTAT*

Obiettivo del lavoro

Sostenibilità È Benessere
Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

Proposta di applicazione delle misure di benessere definite nell'ambito dei progetti Istat per la misurazione del Benessere Equo e Sostenibile (BES) alla programmazione strategica degli Enti locali

bes | benessere equo sostenibile

Programmazione strategica Enti Locali

Soddisfano i requisiti di **imparzialità**, **affidabilità**, **trasparenza** della Statistica Ufficiale
si fonda su un processo di **partecipazione** e **condivisione**

Possono fornire un valido **supporto conoscitivo** ai **processi decisionali** informando sia i **decisori politici** che i **cittadini** sul livello e sulla struttura del benessere economico, sociale e ambientale del loro territorio

Indice

Sostenibilità È Benessere

Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

1) Le esigenze e le patologie della programmazione

2) Il DUP e l'uso di indicatori

3) Perché BES nel DUP

4) Il metodo: la matrice di programmazione

5) L'avvio della sperimentazione IFEL - Univpm

L'esigenza della programmazione Negli enti locali

Sostenibilità È Benessere
Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

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

Discussione sul bilancio pubblico contenuta nel Rapporto della Commissione Economica per l’Assemblea Costituente (1946)

Difficile uso del bilancio come strumento di programmazione
L. 468/1978 si affianca bilancio di cassa a bilancio di competenza
Funzione autorizzatoria bilanci-rendiconto ex DPR n. 194/1996
Riforma PA: Riforma Ciampi DLGS 279/97. Collegare risorse umane, finanziarie e strumentali con risultati conseguiti e responsabilità dirigenziali.
Separazione tra indirizzo politico e gestione
DL 150/2009, strumenti programmatori “indicatori di prestazione e livelli di servizio”, con bilanci strategici
pluriennali e piani di esecuzione, con budget assegnati legati a missioni e programmi.
Riforma Madia
Riforma dei principi contabili D. Lgs 118/2011
Funzione conoscitiva bilancio-rendiconto ex d.Lgs. n. 118/2011
I vincoli europei, gli obiettivi di medio termine e la legge rafforzata 243/2012

Programmare significa
Rispondere alle domande

Sostenibilità È Benessere
Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

1) COSA VOGLIO FARE O DOVE VOGLIO ARRIVARE?

2) COME REALIZZARLO O COME ARRIVARE?

3) ENTRO QUANDO?

OBIETTIVI

+

MEZZI

+

TEMPI

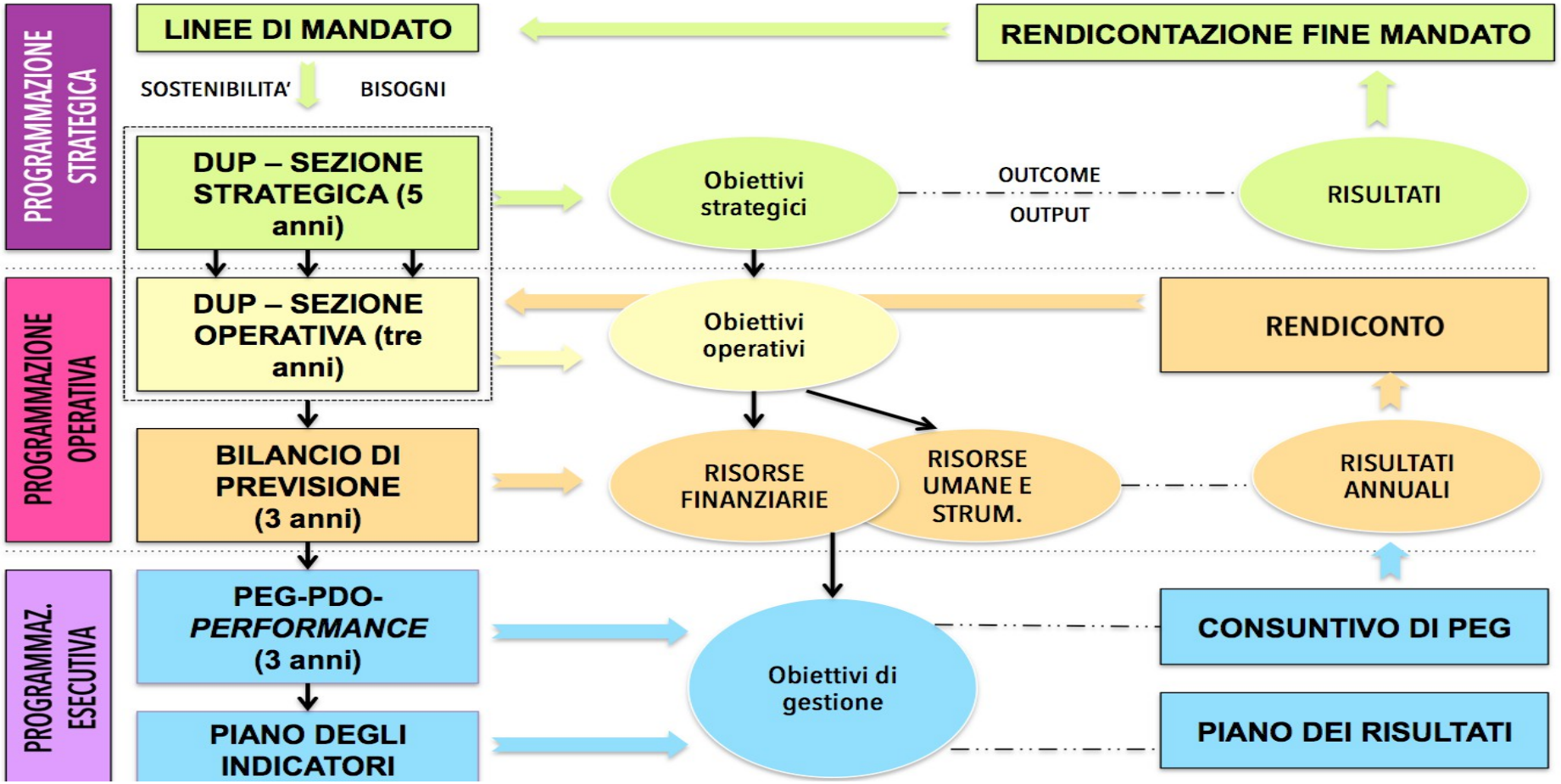
Esamina cinque cose, valuta i risultati per fare raffronti, quindi determina la situazione. Le cinque cose sono: la via, il tempo, il terreno, i comandanti e la disciplina.

Sun Tzu, L'arte della guerra

La programmazione strategica in un comune

Sostenibilità È Benessere

Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile



Le patologie della programmazione

Sostenibilità È Benessere

Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

- GAP CULTURALE (ORIENTAMENTO AL BREVE PERIODO)

- INSTABILITA' E RINDONDANZA QUADRO NORMATIVO

- **LE PATOLOGIE DEL SISTEMA DI PROGRAMMAZ.**

- PROROGA TERMINE APPROVAZIONE BILANCIO

- **L'AFFOLLAMENTO DEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE**

Il Documento Unico di Programmazione

Sostenibilità È Benessere
Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

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

Esempi di indirizzi strategici

Sostenibilità È Benessere

Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

Regione Emilia Romagna (DEFR 2014-2017)	Comune di Maranello (Piano strategico 2009-2014)	Comune di Cervia (Piano strategico 2013)
1. Sanità e salute 2. Benessere e inclusione sociale 3. Capitale cognitivo, crescita sostenibile, internazionalizzazione 4. Razionalizzazione, trasparenza, semplificazione 5. Territorio e risorse ambientali 6. Superare la crisi 7. La ricostruzione dopo il terremoto	1. Crescere nella cultura dell'amministrare 2. Crescere nella conoscenza 3. Sostegno e inclusione – Servizi sociali 4. Sport, benessere e stili di vita 5. Vivere la città nel rispetto dei territori 6. Ambiente e salvaguardia delle risorse 7. Economia di prospettiva	1. Ambiente, qualità della vita e attrattività 2. Una nuova mobilità per riconnettere il territorio e per una nuova vivibilità 3. Turismo tra crisi e innovazione 4. Lavoro: coesione e innovazione per rilanciare il territorio 5. Welfare: equità sociale per un territorio all'altezza dei bisogni

Obiettivi strategici

Sostenibilità È Benessere
Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

Missione	09 – Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente		
Obiettivo strategico	**Indirizzo strategico**	**Contributo GAP**	**Risultati attesi**
2.2) Incrementare la sostenibilità ambien-tale dei trasporti	2) Citta sostenibile	Associazione YY	Migliorare la qualità dell'ambiente di vita
2.3) Potenziare il sistema del verde	2) Citta sostenibile	=====	

Missione	03 – Ordine pubblico e sicurezza		
Obiettivo strategico	**Indirizzo strategico**	**Contributo GAP**	**Risultati attesi**
2.1) Incrementare il livello di sicurezza delle strade	2) Citta sostenibile	Associazione YY	Ridurre il numero di incidenti stradali
3.1) Incrementare il livello di sicurezza della città	3) Citta sicura	=====	Ridurre il numero di episodi di violenza

Obiettivi operativi

Sostenibilità È Benessere
Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

Missione	**09 – Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente**		
Programma	**02 – Tutela, valorizzazione e recupero ambientale**		
Obiettivo strategico	**Obiettivi operativi**	**Tempi**	**Risultati attesi**
2.3) Potenziare il sistema del verde	Riqualificare gli spazi verdi esistenti	2015	N.ro di interventi di riqualificazione
	Aumento delle superfici a verde pubblico	2017	Mq. di superfici realizzate
2.2) Incrementare la sostenibilità ambientale dei trasporti	Bicibus	2016	Adesioni al progetto
	Piste ciclabili	2017	Km. Piste ciclabili realizzate
	Revisione del sistema di circolazione stradale	2015	Redazione nuovo piano urbano del traffico

Programmazione, Informazione statistica e ciclo di policy

Sostenibilità È Benessere
Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

Il ciclo di policy si esplica attraverso un'accurata pianificazione, monitoraggio e valutazione, e prevede l'utilizzo di indicatori statistici in ogni sua fase:

- **Fase di elaborazione della politica** → indicatori di contesto
- **Fase di implementazione** → indicatori di input e di performance
- **Fase conclusiva** → indicatori di outcome e di impatto

"*I dati da soli significano poco, se non sono interpretati ed inquadrati in teorie e modelli che danno un senso ai numeri*" [Dente]

Perché usare i BES nella programmazione degli enti locali?

Misure del benessere e policy making

Sostenibilità È Benessere
Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

C'è una stretta connessione tra misure statistiche e decisioni:
"*What we measure shapes what we collectively strive to pursue. What we pursue determines what we measure. What we measure affects what we do; and if our measurements are flawed, decisions may be distorted*" [Stiglitz]

- ✓ introduzione del tema del ***well-being*** come asse portante della programmazione e valutazione del nuovo ciclo dei fondi strutturali
- ✓ sviluppo del **sistema di indicatori** per il monitoraggio e la valutazione dei programmi
- ✓ **riforma della legge di Bilancio**

→

A livello nazionale: integrazione del quadro degli indicatori economici tradizionalmente allegati ai documenti di bilancio con **nuovi indicatori di benessere** da considerare per la fissazione degli obiettivi macroeconomici

Perchè BES nel DUP

Sostenibilità È Benessere

Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

- ✓ **BES e obiettivi strategici** hanno gli stessi campi semantici
- ✓ Utilizzo del BES come **metodo per la programmazione strategica**
- ✓ **Problema: Produzione** delle informazioni
- ✓ **Problema: Utilità** delle informazioni

Il metodo:
una proposta di classificazione

Sostenibilità È Benessere
Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

Riclassificazione che mappa i domini del BES all'interno di missioni e programmi: attribuisce ciascun indicatore BES ad uno ed un solo programma all'interno di una missione.

Il **DUP** si articola in **23 missioni** e **98 programmi**

Il **Bes** si compone di **12 domini**, ed è attualmente misurato da 134 indicatori, ai quali si sommano gli indicatori *proxy* o aggiuntivi, **per un totale di 207 indicatori**.

Ciascun indicatore BES viene indicato come una **misura di output** di un determinato programma, essendo un indicatore di output può essere utilizzato nella programmazione dell'ente locale sia come misura del contesto “ambientale” entro cui il Comune si muove, sia come target da raggiungere e da verificare in termini di risultati.

Tavola 1: Indicatori del Bes per Missione del DUP e Dominio

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

Tavola 2: Missione 12: indicatori Bes per Programma e Dominio

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

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

Bes e DUP: proposta di applicazione

Sostenibilità È Benessere
Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

- L'associazione che mappa i domini BES nei domini della contabilità armonizzata considera cioè i BES come **output di un processo produttivo**, i cui input (o fattori produttivi) sono dati da fattori esogeni o politiche dell'ente locale finanziate con stanziamenti di spesa.

- Considera ciascun BES come **output di un programma**. Se tale indicatore è anche l'oggetto dell'indirizzo strategico lo stesso indicatore può considerarsi come una **misura dell'outcome**.

- gli indicatori BES possano misurare anche degli **input.**

- Mappando il dominio BES in missioni e programmi noi consideriamo solo gli effetti diretti e non gli impatti, per cui ciascun indicatore BES è un output/outcome di un programma.
  Il valore dell'indicatore misura anche gli impatti delle varie politiche.

La matrice di programmazione

Sostenibilità È Benessere

Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

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

Indicatori di input, policy per missione contabile (riga)		*Indicatori di output per missione contabile (colonna)*							
		Missione 1	*Missione 1*	*Missione 2*	...	*Missione 12.1*	*Missione 12.4*	...	*Missione m*
		BES 1	BES 2	BES 3	...	BES i	BES j	...	BES n
Missione 1	BES 1		X						X
Missione 1	BES 2	X							
Missione 2	BES 3			X					
Missione 12.1	BES i					X	X		
Missione 12.4	BES j						X		
Missione m	BES n			X					

Fonte: nostra elaborazione.

La matrice di programmazione

Sostenibilità È Benessere

Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

Per raggiungere l'indirizzo strategico (*outcome*) misurato dal *BES j* (ipotizziamo che rappresenti il “rapporto tra il tasso di occupazione delle donne tra 25-45 anni con figli e il tasso di occupazione femminile complessivo” descritto nell'esempio precedente), il Comune definisce come obiettivo strategico il *BES j* stesso (ovvero definisce l'*output* da ottenere all'interno della missione/programma 12.4) e un secondo obiettivo strategico nel *BES i* (ipotizziamo che rappresenti “ percentuale di bambini tra 0 e 2 anni presi in carico dai servizi per l'infanzia sul totale dei bambini in quella fascia di età”) associato come *output* alla missione/programma 12.1.
A parità di altre condizioni, leggendo la prima colonna, il risultato della *policy*, misurato dal *BES j* si determina con le azioni poste in essere nell’ambito della missione/programma 12.4 a cui si aggiunge l’impatto che i risultati misurati da *BES i* hanno sul *BES j* Leggendo per riga noi vediamo l'associazione che ciascuna *policy* ha con le varie politiche in cui entra come *input*, come si può notare quindi i *BES* che sono *output* di ciascuna missione e programma possono entrare come *input* nella formazione di un altro indicatore *BES* se la missione/programma ad esso associata è considerata dall'amministrazione uno strumento di *policy* utile a conseguire un dato obiettivo. Come si vede, leggendo per riga, il *BES i* (bambini presi in carico dal servizio nidi) impatta sia con le politiche dei nidi (missione/programma 12.1) che con le politiche di inclusione sociale (missione/programma 12.4).
Poiché ad ogni cella sono associati una serie di obiettivi operativi e di stanziamenti di spesa, il quadro delle azioni poste in essere e i relativi *output* possono essere integrati in questa analisi valutativa, che può accompagnare l’intero ciclo di *policy* (valutazione *ex ante*, *in itinere*, *finale*).

Criticità e avvio
Della sperimentazione

Sostenibilità È Benessere
Forum per la promozione dello sviluppo equo e sostenibile

Il metodo proposto ha il vantaggio di unire standardizzazione e flessibilità nella programmazione strategica:

- Ogni BES è associato ad un programma (è un output): standardizzazione
- La matrice di programmazione è differente, ogni ente locale ha una matrice differente

Quanti BES per ogni programma? Vanno selezionati con un processo condiviso. Ottimale trovare un BES per ogni programma

Chi produce i dati

Sperimentazione IFEL - UNIVPM