

I Comuni sostenibili

Metodi e strumenti per programmare e valutare il Benessere dei territori

A cura di Federica Signoretti, borsista di PoliS-Lombardia

Luogo e data	Roma, 14 novembre 2019
Promotori	IFEL ANCI
Relatori	<p><i>Guido Castelli</i>, Presidente, Fondazione IFEL</p> <p><i>Pierciro Galeone</i>, Direttore, Fondazione IFEL</p> <p><i>Enrico Giovannini</i>, Portavoce, Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS)</p> <p><i>Tiziano Treu</i>, Presidente, CNEL</p> <p><i>Fabio Fiorillo</i>, Professore, Università Politecnica delle Marche</p> <p><i>Matteo Mazziotta</i>, A misura di Comune, ISTAT</p> <p><i>Marco Bosi</i>, Vicesindaco, Comune di Parma</p> <p><i>Annalisa Gramigna</i>, Coordinatrice dibattito, Fondazione IFEL</p> <p><i>Massimo Anzalone</i>, Capo area bilancio e contabilità, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato</p> <p><i>Angela Ferruzza</i>, Direzione centrale delle statistiche ambientali e territoriali, ISTAT</p> <p><i>Paolo Pezzana</i>, Collaboratore, ARC (Anthropology of Religion and Cultural Change) Università Cattolica di Milano</p> <p><i>Ermanno Granelli</i>, Presidente di Coordinamento Sezioni Riunite, Cortei dei Conti</p> <p><i>Filomena Maggino</i>, Rappresentante del Presidente del Consiglio a presiedere la Cabina di regia "Benessere Italia"</p> <p><i>Angelo Rughetti</i>, Responsabile Osservatorio sugli Investimenti Comunali, IFEL</p>

Sintesi

Il seminario sui Comuni sostenibili si apre con i saluti di Presidente e Direttore di IFEL i quali si soffermano su aspetti rispettivamente di prospettiva e di concretezza sottolineando come, se da un lato "in assenza di consenso i goal si trasformano in autogoal", dall'altro i dati parlano chiaro: negli ultimi 12 anni si è perso il 20% del personale degli Enti locali.

Giovannini ripercorre le principali tappe che hanno condotto alla attuale scelta di concentrarsi sugli SDGs (centrati sugli *input* e molto più *policy oriented*) e non soltanto sugli indicatori BES -Benessere Equo e Sostenibile- (selezionati sugli *outcome* e per certi versi anticipatori -il primo Rapporto BES è del 2013). La scelta ricalca quella fatta dalla Commissione europea (dove peraltro Gentiloni sarà il coordinatore del raggiungimento di Agenda 2030 per tutta la Commissione); inoltre, i fondi comunitari -non soltanto quelli legati alle politiche di coesione- utilizzeranno gli SDGs per valutare i potenziali impatti. Appare dunque evidente la necessità di coordinamento tra livello europeo e livelli nazionale, regionale, comunale, in altre parole la centralità della *territorializzazione* dell'Agenda ONU 2030. A questo proposito viene citato il bando del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare che ha spinto le Regioni-ai fini della costruzione delle Strategie Regionali di Sviluppo Sostenibile- ad un dinamismo mai visto prima.

Appare a parere di *Giovannini* cruciale il ruolo di IFEL e ANCI e dei Comuni di dimensione intermedia che al centro pongono il benessere (molti studi ritengono ottimale la dimensione comunale che si pone tra 50 e 70 mila abitanti). Il vero tema sollevato resta comunque la *governance*: così come per le Aree Interne, serve una *Strategia per le città*. Tra le proposte, quella di cambiare nome al CIPE, trasformandolo in Comitato Interministeriale per lo Sviluppo Sostenibile e di *ristrutturare* il CIPU per trasformarlo in un organo utile di coordinamento tra politiche e fondi. In questo percorso serve autorevolezza, in grado di *forzare* le resistenze di chi non vuole cambiare.

Il breve periodo non è sufficiente per creare consenso e allo stesso tempo quantificare gli impatti, anche economici, sui territori, come sottolineato da *Treu*. Tre le principali sfide che il CNEL sta portando avanti: a partire dal 2010, ha lavorato con ISTAT al BES nazionale e sta ora collaborando alla declinazione degli indicatori BES sul territorio immaginando al tempo stesso alcuni indicatori marcatamente economici (Reddito familiare, Partecipazione al lavoro, Sicurezza sul lavoro); un secondo fronte si sta muovendo verso la valutazione di impatto delle recenti politiche economiche (e dell'occupazione) del governo (soffermandosi in modo particolare su due aree, occupazione e impatti ambientali); infine, si stanno testando degli *indicatori di fitness* della capacità produttiva e innovativa dei territori (su aree economicamente omogenee).

Nella sessione dedicata alla *sperimentazione BES nei DUP (Documenti Unici di Programmazione)* intervengono *Fiorillo, Mazziotta e Bosi*, soffermandosi rispettivamente sugli aspetti di metodo, di raccolta e utilizzo dei dati, di sensibilità politica.

La sperimentazione è durata circa un anno coinvolgendo 20 Comuni che si sono impegnati ad associare gli indicatori BES a Missioni e Programmi (per

ciascun BES output di massimo 1, 2 programmi) lavorando attraverso questionari e incontri diretti (tra gli sperimentatori anche il Comune di Milano¹). A disposizione 90 indicatori: 79 BES (31 BES-ISTAT e 48 indicatori calcolabili dai Comuni²) più 11 assimilabili a BES (A misura di Comune).

Una volta *spacchettati* questi indicatori per Missioni contabili, si è posto il problema di come utilizzarli ai fini della programmazione. Sono stati individuati due scenari: in un caso (*Matrice degli usi*) le policy sono gli input; nell'altro (*Matrice delle fonti*) il benessere territoriale costituisce il contesto in cui agiscono le policy. Nello schema seguente è ricostruita sinteticamente la struttura delle due matrici (*degli usi* a sinistra, *delle fonti* a destra).

Policy	BES 1	BES 2		Ob.policy 1	Ob.policy 2
Ob.policy 1				BES 1	
Ob.policy 2				BES 2	
		TOT.spesa BES			Importanza policy

Resta fondamentale rilevare quanto è distante l'obiettivo di policy che si pone dal massimo raggiungibile: se si è più lontani dalla situazione ottimale, le risorse saranno meno in grado di influire (rendendo *politicamente visibili* i risultati) ma l'intervento sarà comunque utile a colmare eventuali *gap*. Oltre al fatto che il DUP è ancora oggi considerato dagli Enti locali un mero adempimento burocratico (tanto che in fase di redazione non ne sono coinvolti gli stakeholders), *Fiorillo* sottolinea come manchino regole comuni (ogni Ente lo redige come meglio crede) e -a livello territoriale- commissioni BES per gli Enti locali, in grado di individuare dimensioni cruciali per la programmazione locale ancora non del tutto presenti tra gli indicatori BES disponibili: tra queste disabilità, integrazione, turismo, mobilità sostenibile (quest'ultima misurata soltanto attraverso "Posti-km offerti dal TPL"). Nonostante queste specificazioni, per rendere comparabili gli outcome (utile anche a fini politici) occorre sempre più *far parlare al DUP il linguaggio del BES*. Peraltro, come sottolineato da *Bosi*, l'agire amministrativo dovrebbe fondarsi proprio *sui dati e non sulle percezioni*. A partire dalla sua esperienza nel Comune di Parma, evidenzia infatti come la necessità di rinnovare le competenze e quella di confrontarsi con realtà simili siano due aspetti ancora sottovalutati, al pari della consapevolezza che sarà possibile raggiungere gli obiettivi di benessere solo se questi saranno inseriti in *Agende urbane* immaginate e programmate utilizzando tutto il *tempo necessario*. Sul fronte

¹ Gli altri Comuni interessati sono stati: Ancona, Ascoli Piceno, Bari, Bologna, Cesena, Coriano, Firenze, Forlì, Genova, Jesi, Livorno, Parma, Pisticci, Prato, Roma, Scafati, Senigallia, Velletri e Vimercate.

² Per la raccolta di questi dati è stata ipotizzata una modalità *informale* (telefonata alla Questura, agli Uffici amministrativi etc., modalità in parte messa in discussione dagli interventi dei relatori successivi).

della sperimentazione con i Comuni segue l'intervento di *Mazziotta*, utile per indagare la relazione (e le differenze) tra dati provenienti da indagini campionarie e dati da fonti amministrative (cfr. Nota2).

La parola chiave è *integrazione*. A questo proposito, viene presentato il progetto "A misura di Comune". Si tratta della cosiddetta *statistica sperimentale*, ovvero di un set di indicatori -di livello comunale- desunti anche da archivi amministrativi (pochi da indagini campionarie) resi però disponibili (per tutti) dalla statistica ufficiale. Le indagini compiute da *Mazziotta* mostrano una buona coerenza con i domini del BES anche se le due fonti non possono esattamente sovrapporsi³.

Il tema dell'*integrazione* è affrontato anche da *Ferruzza*. Questioni come il cambiamento climatico, la povertà, il consumo e produzione hanno senso se trattati in modo trasversale; a questo si aggiunge che gli indicatori statistici sono in continua evoluzione (a marzo 2020 ci sarà una revisione complessiva degli indicatori SDGs). Concorda nella necessità di rilevare sempre più informazioni a livello comunale poiché le dimensioni del benessere diventano concrete proprio al livello locale. Sottolinea come ISTAT sia al lavoro (lo dimostrano i Rapporti SDGs 2018 e 2019) per produrre sempre nuovi indicatori che via, via aumentino la coerenza tra BES e SDGs. A livello comunale (ovvero di sostenibilità urbana) cita gli "Indicatori per DEGURBA" per riferirsi alla necessità -per le città- di avere a disposizione indicatori in grado di guidare le scelte degli Enti locali verso una sempre maggiore integrazione e interconnessione tra Goals. Infine richiama il lavoro che ISTAT sta portando avanti insieme a MEF e ISPRA per individuare una serie di indicatori utili alla costruzione delle Strategie Regionali di Sviluppo Sostenibile.

A questo proposito, *Anzalone* sostiene l'importanza di condividere dinamiche a livello istituzionale, ovvero di formalizzare prima di fare sperimentazioni, facendo emergere eventuali criticità. Una ulteriore attenzione all'uso del BES nel DEF (Documento di Economia e Finanza). L'ideale sarebbe utilizzare questi indicatori per orientare le risorse alle politiche pubbliche anziché applicare i tagli lineari.

Legare gli indicatori alla parte di contabilità analitica è passaggio che è già stato compiuto (è alla base del processo di armonizzazione dei bilanci); casomai il problema è legato, a parere di *Anzalone*, alla *validità dei centri di costo*. Cruciale è il tema della *comparabilità* (che rischia di comprometersi se non si utilizzano fonti ufficiali).

³ Un esempio può essere fatto sul fronte del *lavoro*. Le fonti amministrative consentono di registrare i "contratti regolari (da fonte INPS) rispetto ai residenti (dato proveniente dall'Anagrafe)" e naturalmente si differenzia dalla *misura* della "forza lavoro" (di livello regionale) che proviene dai redditi (fonte Ministero Economia e Finanze). Ciò non toglie che entrambi gli indicatori siano in grado di misurare con accuratezza quello specifico tema.

Il tema della misura è al centro anche dell'intervento di *Pezzana* secondo il quale, accanto alla capacità programmatica, servono i dati, anche per il *governo dei processi generativi*. Rispetto alla questione del gap prima sollevata, ricorda come sia scopo della policy *colmare il gap, ovvero ridurre il divario ed evitare il mancato accesso alle opportunità*. Tre le dimensioni da considerare nella costruzione dei database: ciò che l'impresa fa sul territorio, la policy della Pubblica Amministrazione e infine il *genius loci*. Questo consentirebbe di individuare in quali aree esistono *congruenze* (attività programmatica *evidence based*, per il politico) e in quali non ve ne sono (nel caso specifico, Formazione e lavoro, nuove forme di welfare e, dall'altro lato, presenza di NEET e domanda delle aziende del territorio). Alcune dimensioni (come la solitudine e il disagio) implicano, in assenza di servizi, una spesa *privata* delle famiglie per procurarsi sul mercato chi/cosa serve per integrare i bisogni. Si coglie come da una analisi di questo tipo si possano facilmente individuare le criticità (i gap) alle quali le politiche dovrebbero rivolgersi. Per l'amministratore è importante individuare quali processi sono stati attivati nella comunità e quali di questi sono idonei/congruenti con i risultati che si vogliono ottenere. L'obiettivo è allora quello di cogliere la *dimensione dell'impatto attraverso un processo di monitoraggio, accompagnamento e valutazione*. In altre parole, calare nella vita la dimensione delle policy per capire (e misurare) la *capacità contributiva e generativa dei processi*.

Sul fronte delle prospettive il primo intervento è di *Granelli* il quale sostiene la necessità di coinvolgere tutti gli organi di controllo esterni (Sezioni della Corte dei Conti) e interni (di Regioni ed Enti locali) per portare concretamente l'Agenda ONU 2030 *al centro* dei controlli. Un approfondimento è dedicato al Giudizio di parifica che in questa prospettiva dovrebbe trasformarsi in "Giudizio di parifica sostenibile" all'interno del quale esplicitare la valutazione di come le amministrazioni centrali e regionali si siano impegnate a conseguire gli obiettivi di sostenibilità.

Sulla questione della *confrontabilità* torna *Maggino* sottolineando come si tratti di un problema di definizione del *concetto* stesso del termine che significa *indicare e non misurare*. La confrontabilità ha a che fare inoltre con il *contesto* (poniamo che l'autosufficienza sia il concetto, l'indice di anzianità, ovvero l'indicatore, non potrà essere lo stesso in Italia e in Siberia). Per gestire la *complessità* occorre pertanto un approccio *sistemico*, difficile da mettere a punto a Palazzo Chigi dove si tende a lavorare per settori. La nascita della Cabina di regia "Benessere Italia" è nata proprio con l'obiettivo far parlare, per ciascun Ministro, i rappresentanti fiduciari e questi insieme ad un Comitato scientifico composto da membri del CNR, ISPRA, ISTAT, INPS, ASVIS. Il risultato di questo dialogo è una *dashboard* (costruita in collaborazione con ISTAT) per le analisi *ex ante*, ovvero per *costruire politiche trasversali* in grado

di aggredire quei temi che per loro natura non possono essere gestiti a livello di singolo Ministero. La prima politica trasversale nata da questo lavoro (e che verrà *lanciata a breve*) è la “Rigenerazione equa e sostenibile dei territori (sono già stati individuati alcuni *Domini del BES* di riferimento)” che interesserà circa 20 siti presenti sul territorio nazionale. Le successive riguarderanno la transizione energetica, la mobilità, il cibo e la qualità della vita delle persone.

Come ricorda infine *Rughetti*, il nostro Paese si è sempre *perso nella capacità di fare sistema*. Ciò che serve è allora prima di tutto *creare aggregazione e integrazione, provando a stare dentro una visione*, un’azione di governo dei fenomeni. L’obiettivo finale deve essere quello di riequilibrare tre pilastri fondamentali, Stato, Mercato e Comunità.

Elementi di interesse

Il percorso, gli interlocutori e alcuni dei metodi proposti sono da considerarsi spunti interessanti per la costruzione della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile e più in generale per il lavoro che Polis-Lombardia conduce da anni sui molteplici fronti di ricerca in cui risulta coinvolto.

Per approfondire

<https://www.fondazioneifel.it/catalogo-formazione-ifel/event/100-riforma-e-innovazione-enti-locali/2620-i-comuni-sostenibili-metodi-e-strumenti-per-programmare-e-valutare-il-benessere-dei-territori>