

IL BENESSERE EQUO E SOSTENIBILE (BES) NELLA PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO-FINANZIARIA REGIONALE. IL CASO DELLA PUGLIA*

CHIARA BERGONZINI**

Sommario

1. L'avanguardia pugliese: la legge regionale n. 47 del 2019. – 2. Il contesto e gli obiettivi. La Puglia come laboratorio della sostenibilità? – 3. Il difficile compito del Comitato regionale per la selezione degli indicatori. – 4. L'intrinseca politicità della scelta degli indicatori e il ritardo nell'implementazione della legge regionale

* *Contributo non sottoposto a referaggio.*

** Ricercatrice TD in Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Macerata.
Contatto: chiara.bergonzini@unimc.it

1. L'avanguardia pugliese: la legge regionale n. 47 del 2019

Con l'approvazione, il 31 ottobre 2019, della legge regionale n. 47, intitolata *Il benessere equo e sostenibile (BES) a supporto della programmazione finanziaria e di bilancio regionale*, la Puglia è stata la prima regione italiana ad integrare anche all'interno delle procedure economico-finanziarie, e in particolare nella fase della programmazione, la prospettiva dello sviluppo sostenibile.

Il tema, com'è noto, ha preso slancio nel dibattito pubblico durante la crisi economica iniziata nel 2008, e a livello internazionale è culminato nell'adozione da parte delle Nazioni Unite, il 25 settembre 2015, dell'*Agenda 2030* e dei relativi 17 obiettivi (*Sustainable Development Goals* – SDGs – nella più utilizzata espressione inglese)¹. Nell'impossibilità di ripercorrere l'evoluzione del modello, basti ricordare che i 17 SDGs si articolano a loro volta in 169 obiettivi (*Target*) che gli Stati si sono impegnati a raggiungere entro, appunto, il 2030 (sinora con risultati non certo soddisfacenti). A livello concettuale, l'idea dello sviluppo sostenibile si regge su tre pilastri fondamentali: il definitivo riconoscimento dell'insostenibilità ambientale, sociale ed economica dell'attuale modello di sviluppo; il contributo coordinato di tutti gli Stati; il necessario coinvolgimento di tutte le componenti della società.

Mentre sul piano teorico² – in cui le riflessioni spaziano dalla filosofia politica, all'economia, alla statistica e più di recente anche al diritto³ – le fondamenta sono ormai decisamente consolidate, non sorprende che i principi dello sviluppo sostenibile stentino invece ad affermarsi sul piano del *policy making*. Pur non avendo mai ambito a sostituire l'indicatore economico per eccellenza, cioè il PIL, (puntando piuttosto ad *affiancare* ad esso gli indicatori di benessere), tale modello richiede infatti un profondo ripensamento, tra l'altro, dei processi decisionali pubblici in tutti i settori, a partire da quello economico-finanziario.

Va detto che da questo punto di vista l'Italia si è distinta sul piano internazionale, sia per le iniziative scientifiche e divulgative in materia – promosse da ISTAT e CNEL sin dal 2010, anno in cui ha preso avvio il *Progetto BES*⁴ – sia per essere stata, sei anni dopo (con la legge n. 163/2016), il primo Paese europeo e del G7 ad introdurre alcuni indicatori di benessere nella propria

¹ Disponibile all'indirizzo: www.unric.org/it/agenda-2030/.

² Per riferimenti puntuali v. C. BERGONZINI, *La valutazione delle politiche ai tempi del Benessere Equo e Sostenibile: il punto sulla situazione italiana, in Amministrazione in cammino*, disponibile all'indirizzo: www.amministrazioneincammino.it, 27 novembre 2017; per un efficace sguardo d'insieme v. E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Laterza, Bari-Roma, 2018.

³ Cfr. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, Torino, Giappichelli, 2017; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Milano, FrancoAngeli, 2008; R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Napoli, Jovene, 2008.

⁴ La descrizione del progetto e i relativi dati sono disponibili all'indirizzo: www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0.

programmazione economica, e in particolare in un allegato al Documento di Economia e Finanza (il DEF). L'idea di base è che il Governo, sin dalla definizione degli obiettivi programmatici, orienti le linee di politica economica guardando non solo al PIL (che resta il principale riferimento), ma anche ad una serie di indicatori, selezionati da un apposito Comitato insediato presso l'ISTAT e formalizzato con decreto del Ministro dell'Economia del 16 ottobre 2017, che fanno riferimento a *reddito pro capite, salute, istruzione, lavoro, sicurezza personale, rapporti tra Stato e cittadini, qualità dell'aria, consumo di suolo*⁵. Il Ministro dell'Economia è poi tenuto a relazionare annualmente al Parlamento sull'andamento di tali indicatori, anche in riferimento al grado di raggiungimento degli obiettivi indicati in fase di programmazione⁶.

La legge regionale in commento ricalca lo schema di quella statale. Essa prevede infatti (art. 1, co. 1) che al Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) sia allegato un documento riportante l'andamento di una serie di indicatori di benessere equo e sostenibile – selezionati e definiti da un apposito Comitato, di cui si dirà tra un attimo – nonché le previsioni sull'andamento dei medesimi indicatori nel periodo di riferimento (triennio), «anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi strategici individuati nel DEFR». La disposizione prosegue imponendo direttamente il coinvolgimento del Consiglio regionale (cui l'assessore al bilancio deve presentare una relazione sui medesimi contenuti) e, indirettamente, della popolazione interessata, in una duplice forma: da un lato, la Giunta regionale deve rendere «accessibili i dati e le informazioni raccolte per le attività valutative previste dalla presente legge»⁷; dall'altro lato il Consiglio regionale, «previo esame da parte delle competenti commissioni consiliari», deve pubblicare la relazione dell'assessore al bilancio sul proprio sito web.

⁵ Una precisazione necessaria – dato che il tema sarà ripreso in seguito (v. *infra*, par. 3) – è che, nella terminologia tecnica, quelli elencati nel testo sono i cd. domini del benessere (in sostanza, le aree di riferimento), mentre gli indicatori selezionati sono: (per il reddito pro capite) 1. reddito medio disponibile aggiustato pro capite; 2. indice di disuguaglianza del reddito disponibile; 3. indice di povertà assoluta; (per la salute) 4. speranza di vita in buona salute alla nascita; 5. eccesso di peso; (per l'istruzione) 6. uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; (per il lavoro) 7. tasso di mancata partecipazione al lavoro; 8. rapporto tra tasso di disoccupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli; (per la sicurezza personale) 9. indice di criminalità predatoria; (per il rapporto tra Stato e cittadini) 10. indice di efficienza della giustizia civile; (per la qualità dell'aria) 11. emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti; (per il consumo di suolo) 12. indice di abusivismo edilizio.

⁶ La relativa disciplina è stata introdotta dalla già citata legge n. 163/2016, che ha aggiunto due commi (il 10-*bis* e il 10-*ter*) all'art. 10 della legge di contabilità e finanza pubblica, la n. 196/2019; cfr. C. BERGONZINI, *La valutazione delle politiche ai tempi del Benessere Equo e Sostenibile*, cit., 6-12.

⁷ La formulazione non è chiarissima in merito ai destinatari delle informazioni, ma la logica della trasparenza, che sembra ispirare la disposizione in commento e che certamente rappresenta uno dei pilastri della sostenibilità, induce a ritenere più adeguata un'interpretazione estensiva, per cui tali informazioni dovranno essere rese disponibili integralmente quantomeno nella documentazione destinata al Consiglio regionale.

Anche in riferimento al Comitato incaricato di selezionare gli indicatori la legge regionale (art. 2) si rifà alla disciplina statale⁸, ovviamente con gli aggiustamenti resi necessari dalla dimensione territoriale. Esso è infatti istituito presso l'Ufficio statistico regionale, ed è composto dall'assessore regionale al bilancio (cui spetta la presidenza) o da un suo rappresentante delegato, dal responsabile dell'Ufficio statistico regionale, dal dirigente della Sezione consiliare competente in materia di documentazione, monitoraggio delle politiche regionali e sovra regionali (o da un delegato), da un referente dell'ISTAT e da rappresentanti o loro delegati di ANCI e UPI Puglia. La compagine istituzionale deve poi essere integrata da «tre esperti di comprovata esperienza scientifica sui temi della misurazione del benessere a livello territoriale, valutazione e analisi delle politiche pubbliche, programmazione e bilancio delle regioni, provenienti da università ed enti di ricerca».

Il funzionamento del Comitato, la nomina dei componenti e «ogni altro aspetto inerente all'attuazione» della legge devono essere disciplinati (art. 3) da un apposito regolamento, adottato dalla Giunta su proposta dell'assessore al bilancio, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge medesima, ed entro i successivi 90 giorni devono essere nominati – sempre da parte della Giunta su proposta dell'assessore al bilancio – i primi membri del Comitato (art. 2, co. 1, ultimo periodo). Nel momento in cui si chiude questo lavoro⁹, tuttavia, nessuno dei due provvedimenti attuativi risulta essere stato adottato.

Guardando ai contenuti, il Comitato avrà il compito di «integrare e adattare al contesto regionale, in funzione delle specificità regionali, l'elenco degli indicatori di benessere equo e sostenibile individuati nel decreto del Ministero dell'economia e finanza 16 ottobre 2017». Anche per tale profilo il riferimento è quindi la normativa nazionale; e l'adattamento alle specificità regionali rappresenta l'aspetto più interessante e al contempo problematico della legge in esame, che merita pertanto un approfondimento specifico.

2. Il contesto e gli obiettivi. La Puglia come laboratorio della sostenibilità?

Prima di affrontare la questione della selezione degli indicatori di benessere regionale, vale tuttavia la pena spendere qualche parola sul contesto in cui la legge in esame si colloca, quantomeno per tre osservazioni.

La prima è che la Regione aveva già cercato di innestare nella programmazione economico-finanziaria regionale alcune innovazioni che tenessero conto di aspetti sociali. La prima risale al 2007, quando è stato introdotto il bilancio di genere (l. reg. Puglia n. 7/2007, *Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia*, art. 19), da inserire nella relazione di accompagnamento al bilancio di previsione e al rendiconto finanziario «come

⁸ Cfr. l. n. 163/2016, art. 14.

⁹ 30 marzo 2020.

strumento di monitoraggio e di valutazione dell'impatto delle politiche regionali su uomini e donne». L'iniziativa non risulta tuttavia essere stata implementata adeguatamente, dato che la prima e unica segnalazione di applicazione del bilancio genere, in via sperimentale, risale al 2013¹⁰. Nel 2014, la legge reg. n. 15 ha modificato la riforma dell'ordinamento regionale in materia di programmazione, bilancio, contabilità regionale e controlli (l. reg. Puglia n. 28/2001), istituendo il bilancio sociale «come strumento di conoscenza e comunicazione che assicura un elevato strumento di trasparenza dell'azione amministrativa» (art. 1). L'approvazione del bilancio sociale spetta alla Giunta, entro 60 giorni dall'approvazione del rendiconto, «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). Il relativo regolamento di attuazione è stato adottato con un certo ritardo rispetto al termine previsto originariamente (6 mesi dall'entrata in vigore, *ex art.* 3), dato che risale al 10 gennaio 2019¹¹: è quindi troppo presto per poterne valutare l'impatto sulla *performance* dell'amministrazione territoriale.

Venendo invece specificamente alla legge in esame, una seconda osservazione riguarda la sua iniziativa. Stando ai comunicati stampa del Consiglio regionale e alle dichiarazioni dei consiglieri proponenti, infatti, essa «arriva da un territorio, Taranto, che paga il prezzo di un modello di sviluppo economico che non è riuscito a garantire né un modello di sostenibilità ambientale né economica»¹². Contrariamente alla disciplina nazionale – la cui approvazione si deve all'impegno istituzionale di ISTAT e CNEL, raccolto da alcuni parlamentari sensibili al tema (nonché, si può presumere, al *nudging* della costituenda ASviS¹³) – quella regionale nasce pertanto “dal basso”, essendo stata promossa dal lavoro di centri di ricerca di varia natura¹⁴, in un territorio notoriamente e

¹⁰ Cfr. N. MASTROROCCHO, V. SANTANDREA, *Programmazione, bilancio e indicatori BES a livello regionale*, paper presentato alla XXXVIII Conferenza italiana di Scienze regionali (2017), disponibile all'indirizzo www.aisre.it - Archivio conferenze, 6.

¹¹ Reg. reg. Puglia n. 1/2019, *Bilancio sociale della Regione Puglia - Legge Regionale 7 aprile 2014*, n. 15 - art. 3 – Regolamento attuativo

¹² CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA, comunicato stampa n. 3123 del 23/10/2019, *Benessere equo e sostenibile*, Liviano: “Approvata una legge che parte da Taranto”, in www.consiglio.puglia.it/ - Comunicazione - Puglia notizie.

¹³ L'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), nata all'inizio di febbraio del 2016 su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell'Università di Roma Tor Vergata, riunisce attualmente oltre 220 tra istituzioni e reti della società civile ed si sta rapidamente affermando come un formidabile laboratorio scientifico, culturale e di pressione politica per la diffusione della cultura della sostenibilità e la conoscenza dell'Agenda 2030: cfr. asvis.it. Per restare nel tema della legge regionale in commento, ad esempio, dal 2018 l'ASviS ha avviato un'attività di analisi delle leggi di bilancio annuali alla luce degli SDGs: i primi due documenti pubblicati sono disponibili all'indirizzo www.asvis.it - Pubblicazioni.

¹⁴ Nel citato comunicato stampa vengono espressamente menzionati la Camera di commercio di Taranto, il Politecnico di Bari e il Centro di cultura per lo sviluppo “G. Lazzati” di Taranto.

dolorosamente afflitto da gravissimi problemi relativi alla qualità della vita dei suoi abitanti. Al di là dell'innegabile valore simbolico, tale circostanza rende la Puglia un territorio particolarmente interessante dal punto di vista tecnico della valutazione delle politiche, soprattutto per la fase attuativa: come già accennato, infatti, la letteratura sul tema è unanime nell'indicare tra gli elementi strategici per un cambio di paradigma nel *policy making* proprio il coinvolgimento attivo di tutte le fasce della società. L'ipotesi (e l'auspicio) è che, in un ambito territoriale più ristretto e, suo malgrado, più consapevole dei rischi dell'attuale modello di sviluppo, le strategie della sostenibilità possano trovare maggiore attenzione anche sul piano applicativo.

La terza osservazione riguarda la prospettiva in cui si colloca l'adozione della legge regionale. Sempre secondo le dichiarazioni dei proponenti, essa dovrebbe infatti rappresentare «il primo passo verso la definizione di una Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile coerente con quella nazionale e con l'Agenda 2030»¹⁵. Sempre al netto dell'inevitabile enfasi del discorso politico, qui il profilo di interesse dell'iniziativa pugliese sta nell'aver inquadrato sin dall'inizio il progetto statistico nazionale (il BES) nel contesto internazionale (gli SDGs), chiarendone in qualche modo il rapporto. Il *Progetto BES* precede infatti, sebbene di poco, l'elaborazione degli Obiettivi dell'*Agenda 2030* e i due set di indicatori sono solo parzialmente sovrapponibili, ma certamente complementari¹⁶.

3. Il difficile compito del Comitato regionale per la selezione degli indicatori

Proprio la complementarità dei set informativi nazionali e internazionali (che, si rammenta, ammontano rispettivamente a 12 domini e 130 indicatori per il BES e a 17 *Goals* e 179 *Targets* per gli SDGs, peraltro soggetti a periodici aggiornamenti) rende chiaramente l'idea di quanto arduo sia il compito affidato al Comitato regionale previsto dalla legge reg. Puglia n. 47/2019. Me è pur vero che l'ISTAT, ormai da qualche anno, pubblica analisi su specifici livelli territoriali¹⁷ e che il *Progetto BES* è costruito su base regionale, per cui per gli indicatori sono disponibili, oltre ai dati disaggregati, anche le serie storiche: l'elaborazione statistica è quindi sufficientemente raffinata da fornire ampio supporto ai decisori degli enti territoriali.

Un vincolo ai lavori del Comitato parrebbe rinvenibile nella formulazione della legge, che come già accennato richiama espressamente i 12 indicatori inseriti dal 2016 nella programmazione economica nazionale¹⁸. Più che di vincolo

¹⁵ CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA, comunicato stampa n. 3123 del 23/10/2019, cit.

¹⁶ Cfr. ISTAT, *SDGs-BES_tavola-di-coesione*, disponibile all'indirizzo: www.istat.it – Benessere e sostenibilità - quadro degli indicatori Bes inclusi nel framework SDGs.

¹⁷ Il *BES dei Territori*, disponibile all'indirizzo: www.istat.it - benessere e sostenibilità - la misurazione del benessere (BES) - il Bes dei territori.

¹⁸ Elencati *supra*, nota 5.

in senso stretto, sembra tuttavia più corretto interpretare quella del co. 2 dell'art. 2 come un'indicazione di massima, per due ordini di ragioni.

Innanzitutto, perché la disposizione affida al Comitato il compito di «integrare ed adattare al contesto regionale, in funzione delle specificità regionali» l'elenco di cui al D.M. del 2016 già più volte citato: pare quindi pacifico che in fase di selezione sia possibile non solo modificare il numero degli indicatori, ma anche sostituirne alcuni, purché tali operazioni siano giustificabili alla luce delle specificità regionali. Ed è tale prospettiva a fornire un (robusto) secondo ordine di ragioni, di natura sostanziale: per essere realmente utile nel *policy making*, ciascun indicatore, oltre a soddisfare una serie di condizioni tecnico-statistiche, deve essere vagliato alla luce di diversi requisiti¹⁹, che vanno dall'adeguatezza rispetto al contesto territoriale alla cd. sensibilità alle politiche, cioè alla possibilità che il livello di governo interessato possa adottare misure effettivamente in grado di influenzarne l'andamento. Basti un solo esempio: è palese che, nel dominio relativo ai rapporti tra le Istituzioni e i cittadini, l'indicatore *Indice di efficienza della giustizia civile* inserito nella programmazione nazionale è invece di scarsa – se non nulla – utilità sul piano regionale, per il banale quando dirimente motivo che si tratta di materia al di fuori della competenza dell'Ente territoriale.

4. L'intrinseca politicità della scelta degli indicatori e il ritardo nell'implementazione della legge regionale

Sullo sfondo, inoltre, deve essere tenuta ben presente la considerazione per cui la scelta degli indicatori è *di per sé* un'operazione politica, che per avere qualche *chance* di reale implementazione prima e di successo poi deve svolgersi sia a seguito di accurata istruttoria tecnico-scientifica, sia coinvolgendo il più possibile tutte le componenti del tessuto economico e sociale territoriale (gli *stakeholders* nel senso più lato del termine), come dimostra non solo la letteratura internazionale sul tema, ma anche l'esperienza concreta del *Progetto BES* curato dall'ISTAT. Date queste premesse, è evidente che il primo passaggio cruciale sarà la nomina del Comitato; nomina che tuttavia non risulta essere avvenuta, stante il già accennato ritardo nell'emanazione del relativo regolamento.

I tempi stringono, considerando che la prima applicazione della legge regionale è prevista «a partire dalla adozione degli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio regionale relativi al triennio 2021-2023» (l. reg. Puglia n. 47/2019, art. 2, co. 3). E nonostante la Regione possa contare sia su eccellenti centri di ricerca, sia su alcune (limitate) esperienze di uso degli

¹⁹ Cfr. ISTAT, *Rapporto BES 2013* e *Rapporto BES 2015*, entrambi disponibili all'indirizzo www.istat.it - Benessere e sostenibilità - La misurazione del benessere (BES), rispettivamente 10 ss. e 13 ss.; in generale su dati e statistiche per le politiche pubbliche, v. A. LA SPINA, E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2011, 267 ss., spec. 281-285.

indicatori di benessere nella programmazione economica²⁰, il ritardo dell'attuazione della legge – unito all'ormai immancabile clausola di neutralità finanziaria (art. 4) – giustifica ben più di qualche scetticismo sulla sua effettiva realizzazione. L'ipotesi non è certo sorprendente nel panorama italiano, ma non sarebbe per questo meno grave, considerando che finirebbe per frustrare – ancora – sia le legittime aspettative della popolazione, sia le notevoli potenzialità economiche insite in un ripensamento complessivo delle politiche economiche regionali.

²⁰ In particolare nella programmazione regionale dei Fondi Strutturali 2014-2019: cfr. N. MASTROROCCO, V. SANTANDREA, *Programmazione, bilancio e indicatori BES*, cit., 7 ss.