VALUTARE E PROGRAMMARE LE POLITICHE DI SVILUPPO: TEORIA E APPLICAZIONI

Massimiliano Serati[1], *Sergio Zucchetti*

Indice

Premessa
Conoscere per programmare
2. Spesa pubblica (produttiva) e sistemi economici.
2.1 Gli effetti della spesa pubblica sulla crescita economica: dai modelli neoclassici a quelli di crescita endogena (in sintesi)
2.2 L'evidenza empirica
2.3 Gli studi sui sistemi economici locali
2.4 L'allocazione territoriale della spesa pubblica (produttiva)
2.5 Una nuova proposta: criteri ispiratori, caratteristiche e obiettivi alla base dell' Indicatore Sintetico di Priorità
3. La struttura dell'Indicatore Sintetico di Priorità
4. Dalla pianificazione alla programmazione
4.1 Sistemi locali e territoriali
4.2 Le ripartizioni territoriali
4.3 Il territorio: dall'Economia alla Finanza Pubblica
Bibliografia
Allegati:
Scheda di Territorializzazione dei Progetti
Rappresentazioni cartografiche

Premessa

Nel processo di riforma della pubblica amministrazione italiana il ruolo attribuito agli enti territoriali nel programmare lo sviluppo è diventato sempre più centrale sia nel panorama istituzionale italiano che europeo. Da un lato infatti l'Unione Europea ha riconosciuto tale centralità sia all'interno del Trattato Unico che dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, dall'altro lato il legislatore nazionale ha attribuito in prevalenza alle istituzioni territoriali il compito di analizzare, pianificare, programmare e gestire il processo di trasformazione del territorio, inteso come spazio pensato.

Passare dalla progettazione dello spazio alla pianificazione del territorio vuol dire passare da una visione falsamente oggettiva, che riduce in modo arbitrario la complessità, ad una visione che invece di escludere le differenze, le contraddizioni ed i conflitti li pone al centro. Vuol anche dire passare da un progetto che si occupa di definire degli oggetti nello spazio, ad un progetto che si pone l'obiettivo di rispondere alle esigenze degli attori territoriali attraverso il governo, la pianificazione e la trasformazione del territorio. Il territorio, quindi, non si pone più esclusivamente come oggetto fisico empiricamente osservabile a supporto delle attività, ma diventa la vera risorsa per lo sviluppo, da leggere come esito di un processo di territorializzazione dello spazio, intendendo con ciò il processo di sedimentazione dell'azione e dell'interazione sociale sul territorio.

Senza entrare nel merito delle motivazioni che hanno portato ad individuare negli enti territoriali l'attore pubblico privilegiato nel decodificare, interpretare e rappresentare le necessità ed i bisogni degli attori che vivono e operano sul territorio; quello che preme mettere in evidenza è come gli enti territoriali, solo se dotati di un coerente ed efficace modello di valutazione delle politiche di sviluppo (Patassini, 1996), possono programmarne e sostenere il divenire di un territorio.

Il lavoro qui proposto di costruzione di un sistema interno che permetta agli enti territoriali di valutare empiricamente in modo sistematico e programmare le politiche di sviluppo locale, è finalizzato alla definizione delle ricadute territoriali delle programmazioni strategiche e settoriali a valenza territoriale sia in termini aggregati, sia considerando la distribuzione degli effetti sul territorio.

La progettazione del sistema è caratterizzata dall'integrazione di tre differenti attività, direttamente legate alle attività di progettazione del sistema e denominate:

- ✓ analisi statistica
- ✓ analisi e pianificazione territoriale
- ✓ programmazione economica

Come sintetizzato nello schema successivo, l'interazione tra le differenti attività diventa il presupposto indispensabile per la costruzione del sistema di valutazione delle ricadute territoriale degli investimenti pubblici e privati da programmare o attivati.

In particolare, partendo dalla definizione delle priorità da parte dell'attore regionale dei programmi e progetti da realizzare, il primo *step* del processo di valutazione consiste nella costruzione di un *data base* e di indicatori economici-finanziari, socio-economici e strutturali[2] necessari per lo svolgimento delle altre fasi del processo. L'analisi del territorio diviene quindi parte integrante del processo di verifica della coerenza degli investimenti regionali con le politiche di sviluppo regionale e locale. In questa fase gli analisti procedono ad esaminare la situazione territoriale alle diverse scale e nel tempo sotto diversi aspetti: geografici, economici, storici, sociologici, politici. La natura multidisciplinare dell'analisi permette di non tralasciare nessuna variabile che determina il livello di sviluppo socioeconomico del territorio oggetto di studio (Hirschman, 1963). In questa fase gli analisti producono una serie di dati economici e materiali cartografici dettagliati che permettono di valutare meglio le peculiarità dell'area territoriale oggetto di studio. Il territorio viene segmentato al fine di individuare un insieme di interventi coordinati ed omogenei. L'analisi su diverse scale serve ad individuare cause che, per esempio, individuate alla scala territoriale producono degli affetti a quella comunale. In altre parole esistono dei fenomeni che si manifestano ad una

determinata scala, che trovano spiegazione in fenomeni maturati nel tempo a una scala diversa. Mentre, l'analisi temporale serve per comprendere quei fenomeni che si consumano in tempi abbastanza brevi, ma che agiscono su tempi più lunghi.

Rispetto a questo processo di conoscenza e verifica sia delle vocazioni sia dei progetti d'investimento programmati, da tutti gli attori presenti sul territorio, gli indicatori utili alla valutazione saranno poi classificati in funzione della:

→ coerenza con gli obiettivi specifici del piano regionale di sviluppo e con quelli delle politiche comunitarie;

→ capacità di raggiungere i destinatari prioritari dell'intervento;

→ verifica della coerenza tra idea originale d'intervento e il reale divenire dei territori in oggetto[3].

Conclusa questa fase gli analisti possiedono tutte le informazioni sia per confermare la coerenza e l'efficacia degli investimenti, sia per proporre delle nuove rappresentazioni di sviluppo, strumentali alla ridefinizione delle strategie territoriali, qualora gli investimenti programmati non convergano con l'idea di divenire del territorio definita dall'ente regionale[4].

A questo punto del processo, dopo la fasi di raccolta/sistematizzazione delle informazioni e dall'analisi del territorio e della definizione dei conflitti che si generano sul territorio, come effetto delle diverse visioni di sviluppo, la dimensione legata alla programmazione economica diventa centrale. Infatti, come vedremo meglio in seguito, il set di indicatori e l'Indicatore Sintetico di Priorità consentono agli attori coinvolti nel processo di programmazione territoriale, in particolare nella fase di definizione del Piano Regionale di Sviluppo e nella predisposizione degli strumenti di programmazione settoriale, di decidere***:*** a) *dove investire* (definizione delle aree prioritarie d'intervento), b) *cosa fare* (definizione delle tipologie di investimento) e c) *come farlo* (individuazione degli strumenti operativi), al fine di ottimizzare l'intervento pubblico sul territorio.

Dato lo stato dell'arte, la metodologia adottata fornisce uno strumento utile e prezioso per l'attività di programmazione economica sia del tipo "top-down", sia del tipo "bottom-up". In altri termini la "macchina statistica" permette sia di individuare a monte le aree dove è auspicabile, equo e efficiente intervenire, erogando finanziamenti secondo strategie di medio-lungo periodo (approccio top-down), sia di selezionare, tra richieste/progetti di intervento già esistenti e tra loro in competizione, quelli che meritano priorità di attuazione (approccio bottom-up). Tutto ciò è possibile in base a "evidenze" di natura economica che riguardano per ora l'aggregato dei settori economici e delle voci di spesa in conto capitale. In altre parole la metodologia consente di capire:

- *perché e in quali aree geografiche è utile e opportuno iniettare risorse pubbliche nel sistema economico;*
- *quale impatto economico è in grado di generare tale intervento.*

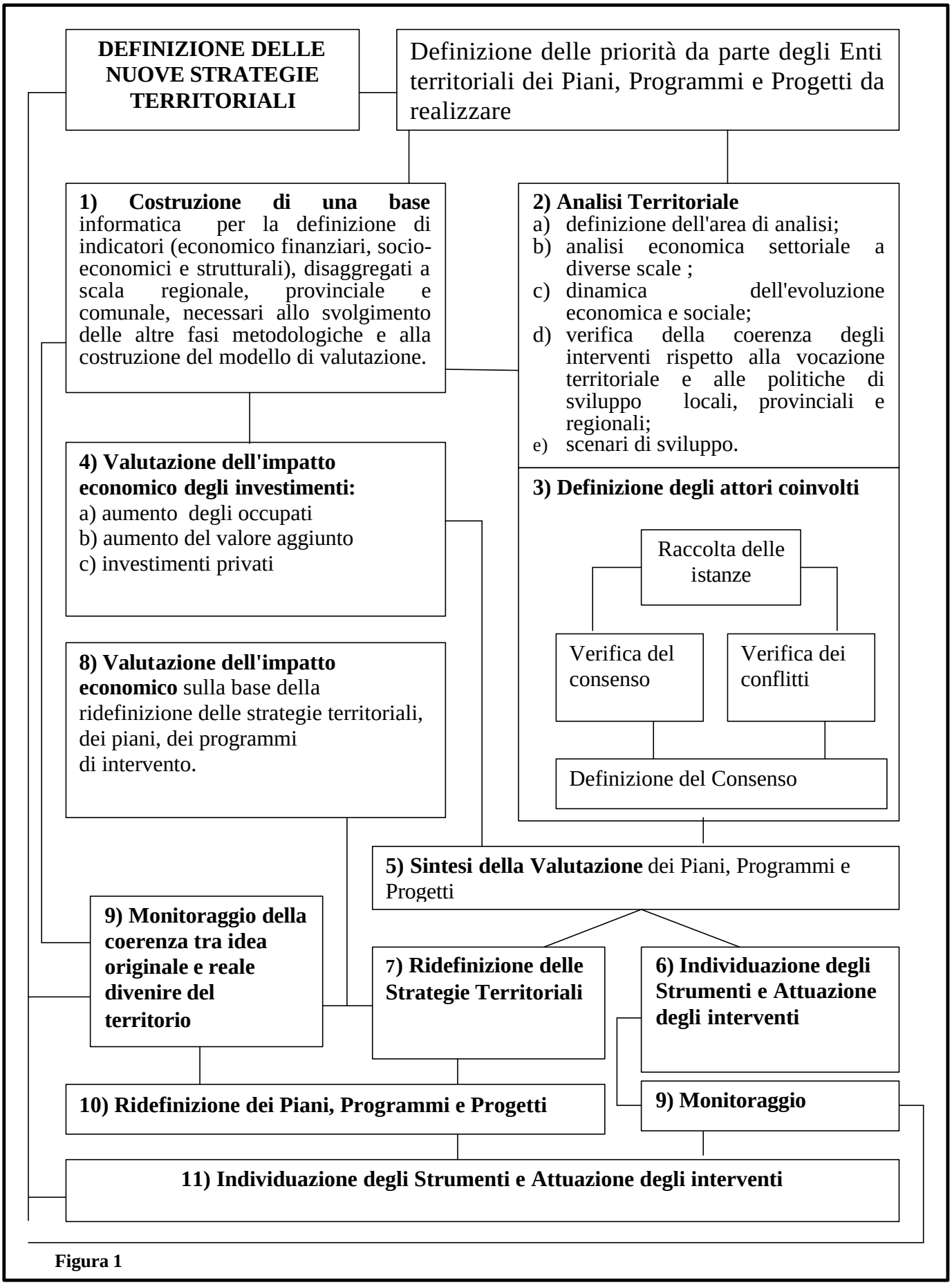

DEFINIZIONE DELLE NUOVE STRATEGIE TERRITORIALI
Definizione delle priorità da parte degli Enti territoriali dei Piani, Programmi e Progetti da realizzare
1) Costruzione di una base informatica per la definizione di indicatori (economico finanziari, socio-economici e strutturali), disaggregati a scala regionale, provinciale e comunale, necessari allo svolgimento delle altre fasi metodologiche e alla costruzione del modello di valutazione.
2) Analisi Territoriale
a) definizione dell'area di analisi;
b) analisi economica settoriale a diverse scale ;
c) dinamica dell'evoluzione economica e sociale;
d) verifica della coerenza degli interventi rispetto alla vocazione territoriale e alle politiche di sviluppo locali, provinciali e regionali;
e) scenari di sviluppo.
4) Valutazione dell'impatto economico degli investimenti:
a) aumento degli occupati
b) aumento del valore aggiunto
c) investimenti privati
3) Definizione degli attori coinvolti
Raccolta delle istanze
Verifica del consenso
Verifica dei conflitti
Definizione del Consenso
8) Valutazione dell'impatto economico sulla base della ridefinizione delle strategie territoriali, dei piani, dei programmi di intervento.
5) Sintesi della Valutazione dei Piani, Programmi e Progetti
9) Monitoraggio della coerenza tra idea originale e reale divenire del territorio
7) Ridefinizione delle Strategie Territoriali
6) Individuazione degli Strumenti e Attuazione degli interventi
10) Ridefinizione dei Piani, Programmi e Progetti
9) Monitoraggio
11) Individuazione degli Strumenti e Attuazione degli interventi

Figura 1

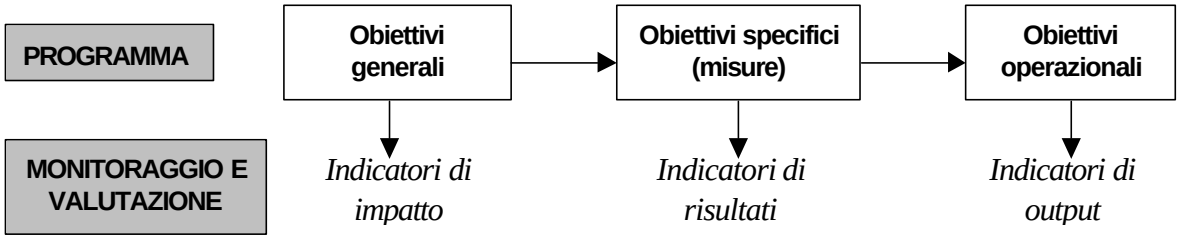
1. Conoscere per programmare

La necessità per gli enti territoriali di reperire ed elaborare informazioni è la chiara risposta ed espressione del ruolo strategico che tale ente è quotidianamente chiamato a svolgere, cioè quello di pianificare, programmare e governare il processo di sviluppo del territorio. Si è ormai ampiamente diffuso il concetto secondo cui è necessario *conoscere per programmare*, perché senza programmazione non sussiste la possibilità di creare continuità tra un processo di sviluppo di breve periodo con uno di medio e lungo periodo.

La Commissione Europea ha offerto un dettagliato quadro di riferimento per la definizione degli indicatori, quadro che può essere utilizzato come metodo anche nella valutazione di investimenti propri, coerente con la logica degli interventi comunitari e con la struttura dei programmi. Secondo la prospettiva *top-down*, i programmi sono basati su *obiettivi generali*, articolati in obiettivi specifici, che generalmente corrispondono alle aree di priorità. Ogni *obiettivo specifico* è attuato mediante misure, che permettono di raggiungere gli *obiettivi operazionali*.

A queste tre fasi del sostegno comunitario corrispondono altrettante categorie di indicatori. L'effetto in termini di obiettivi generali è misurato mediante *indicatori di impatto*, che forniscono informazioni di medio-lungo periodo sulle conseguenze delle azioni intraprese. Le misure, o meglio gli obiettivi specifici, vengono invece monitorate mediante *indicatori di risultati*. In questa categoria ricadono gli effetti diretti ed immediati delle azioni del programma sui beneficiari delle misure.

Infine la categoria degli *indicatori di output* comprende i tradizionali indicatori finanziari utilizzati per il monitoraggio (numero di beneficiari, ammontare dei contributi).



Le fasi necessarie per costruire un sano e coerente processo di programmazione sono:

1. definire una base dati disaggregata in relazione al patrimonio statistico disponibile, a tre livelli e con indicatori di base su scala regionale, provinciale, comunale;
2. costruire sulla base dei dati disponibili un sistema di indicatori di base e specifici, necessari allo svolgimento delle altre fasi metodologiche, per valutare l'impatto degli investimenti sul territorio;
3. trasferire in tempo reale ai responsabili coinvolti nel processo di programmazione, gli indicatori individuati per la definizione del *rating* sulle diverse scale territoriali (regionale, provinciale, comunale).

Per rispondere integralmente agli obiettivi della prima fase, le fasi iniziali dell'attività si sono focalizzane nello svolgere una prima ricognizione del patrimonio statistico disponibile al fine di comprendere:

1. la natura dell'informazione

2. *il grado di dettaglio*
3. *l'informazione storica*
4. *il livello di territorializzazione dei dati*

Tale ricognizione, necessaria per comprendere quali dati utilizzare e su quali lavorare al fine di determinare un *set di indicatori di ciclo* per valutare le ricadute territoriali delle politiche e dei progetti strategici, ha portato ad individuare e selezionare i seguenti dati riclassificati per *Natura* e per livello di *Territorializzazione.*

NATURA

1. strutturale:

a) Imprese e Addetti alle Imprese, per tipologia e attività economica;
b) Unità Locali e Addetti alle Unità Locali, per tipologia e attività economica;
c) Popolazione per sesso, classi di età e titolo di studio;

2. congiunturale:

2.1 Macro:

a) Investimenti Pubblici;
b) Investimenti Privati;
c) Esportazioni;
d) Importazioni;

2.2 Finanza:

a) Bilanci dei Comuni;
b) Movimenti di Cassa dei comuni;
c) Depositi Bancari;
d) Impieghi Bancari

2.3 Mercato del Lavoro:

a) Occupati;
b) Part-time e temporanei;
c) In cerca di occupazione;
d) Non forze di lavoro;

2.4 Attività Produttive:

a) Consumi elettrici;
b) Concessioni edilizie;
c) Immatricolazioni Autoveicoli;

TERRITORIALIZZAZIONE

Dati e Indicatori disponibili	**Fonte**	**Aggregazione Territoriale**			**Periodo**
		Comunale	Provinciale	Regionale	
Unità Locali e Addetti - ISTAT	ISTAT	si	si	si	1991 - 96
Unità Locali e Addetti - ASPO	ASPO	si	si	si	1992 - 98
Movimenti di cassa	Ministero del Tesoro	si	si	si	1991 - 99
Forze lavoro	ISTAT		si	si	1993 - 00
Depositi bancari	Banca d'Italia	si	si	si	1990 - 00
Impieghi bancari	Banca d'Italia	si	si	si	1990 - 00
Sportelli bancari	Banca d'Italia	si	si	si	1990 - 00
PIL (serie SEC95)	ISTAT			si	1995 - 99
PIL pro capite	Tagliacarne		si	si	1991 - 99
PIL pro capite	Tagliacarne	si			1991
Valore aggiunto (3 settori)	ISTAT		si	si	1995 - 99
Valore aggiunto (8 branche)	Tagliacarne		si	si	1991 - 99
Consumi elettrici	GRTN	Si			1992 - 99
Immatricolazioni autoveicoli	ACI	Si			1992 - 98
Concessioni edilizie	ISTAT	si			1994 - 98
Esportazioni	ISTAT		si	si	1991 - 00
Importazioni	ISTAT		si	si	1991 - 00
Esportazioni	INFOCAMERE		si	si	1992 - 99
Importazioni	INFOCAMERE		si	si	1992 - 99
Distanze tra ambiti territoriali	Elaborazione D.G. Infrastrutture	si			2000
Tempi di percorenza tra ambiti territoriali	Elaborazione D.G. Infrastrutture	si			2000

La lettura incrociata dei dati disponibili per *natura, livello di territorializzazione e informazione storica*, ha permesso di comprendere le potenzialità e i limiti della piattaforma statistica disponibile.

Se da un lato le potenzialità, costituite dall'ampiezza e dalla natura diversificata delle informazioni, consentono di incrociare dati di diversa natura e di fonti diverse; dall'altro lato i limiti, costituiti dall'eterogeneità del livello di territorializzazione tra i vari dati e dalla diversa disponibilità storica dei dati territorialmente omogenei, non consentono di sfruttare a pieno il patrimonio statistico oggi disponibile.

Conclusa la fase di ricognizione delle base dati, comprese le potenzialità ed i limiti, ci si è focalizzati nel definire un primo set di *indicatori di "opportunità, equità e impatto potenziale"*, utili a confezionare uno o più indicatori sintetici di "priorità" dei programmi d'investimento pubblico.

In aggiunta, si è individuato un set di indicatori di "struttura", con finalità descrittiva, che ricostruiscono e completano il quadro di insieme delle caratteristiche del tessuto sociale ed economico locale.

Entriamo ora nel merito degli aspetti metodologici del processo di valutazione e nella descrizione del set di indicatori che compongono l'Indicatore Sintetico di Priorità.

2. Spesa pubblica (produttiva) e modelli economici

2.1 Gli effetti della spesa pubblica sulla crescita economica: dai modelli neoclassici a quelli di crescita endogena

A partire dagli anni '80 del secolo scorso la letteratura economica ha cominciato ad analizzare con estrema attenzione gli effetti che un aumento della spesa pubblica nelle sue varie forme produce a carico della dimensione economica di un paese e in particolare sul **livello** dell'output. Nei lavori di Hall (1980) e Barro (1981), entrambi incentrati su un modello di crescita neoclassica, si mostra che la reazione dell'output a incrementi della spesa risulta in generale positiva, seppur meno che proporzionale, ed è maggiore nel caso di *shock* temporanei rispetto al caso di *shock* permanenti. Tale asimmetria viene giustificata ricorrendo al fatto che a) le variazioni temporanee della spesa pubblica hanno una maggiore capacità, rispetto a quelle permanenti, di innescare fenomeni di sostituzione intertemporale del lavoro e della produzione e che b) esse si configurano solitamente come produzione di beni e servizi utilizzabili da parte del settore privato come fattori produttivi (si fa riferimento in tal caso alla spesa pubblica per investimenti e al concetto di capitale pubblico). Inoltre, l'effetto di spiazzamento della spesa privata (e della produzione) sembrerebbe risultare più ampio nel caso di variazioni permanenti della spesa pubblica.

Sempre nell'ambito dei modelli neoclassici, una parziale rettifica e integrazione alla visione di Barro viene da Aiyagari *et alii* (1992) che rivalutano parzialmente l'efficacia di *shock* permanenti alla spesa pubblica, mostrando come essi provochino un non trascurabile "effetto ricchezza" di segno negativo che induce un aumento delle ore lavorate, amplificando l'impatto della politica di spesa pubblica a carico del livello dell'output.

Con l'inizio degli anni '90, due lavori fondamentali di Barro (1990) e Faig (1991) mostrano quale può essere il ruolo del settore pubblico e della spesa da esso erogata nel contesto di modelli di crescita economica di tipo endogeno, focalizzando l'attenzione sia sugli effetti a carico del livello del reddito, sia, e soprattutto, sugli **effetti di crescita**. Seppure sulla scorta di un modello diverso da quelli neoclassici, e più precisamente un modello di crescita guidata da capitale umano alla Lucas (1988), Faig finisce per rafforzare ed estremizzare alcune delle principali conclusioni già raggiunte in Barro (1981) in merito soprattutto all'esistenza di asimmetrie di impatto: in particolare, *shock* transitori alla spesa pubblica (genericamente intesa) avrebbero effetti positivi sull'output, mentre nullo sarebbe l'effetto di *shock* permanenti.

E' però il lavoro di Barro del 1990, anch'esso basato su un modello di crescita endogena a un settore, a tracciare la strada maestra per lo studio dell'impatto della spesa pubblica sul sistema economico. Tra le implicazioni del lavoro di Barro alcune rivestono particolare importanza e sono divenute oramai patrimonio condiviso in letteratura:

- La spesa pubblica produce effetti positivi sulla crescita economica se viene concepita come spesa di tipo produttivo, ossia spesa finalizzata a fornire servizi (o beni) utilizzabili come *input* di produzione dal settore privato[5]. Dallo stesso Barro vengono definite produttive la spesa per viabilità, per trasporti, per reti elettriche, per (tele)comunicazioni e per infrastrutture di supporto alla produzione privata.

- In presenza di spesa pubblica finanziata tramite imposte sul reddito il livello di crescita economica di stato stazionario che si individua risolvendo il modello secondo lo schema decentralizzato è subottimale in senso paretiano[6]; la crescita ottimale si ottiene invece attraverso una soluzione "centralizzata" in cui il Governo massimizza l'utilità dell'agente rappresentativo. Al di là dell'irrealismo di tale soluzione, questa conclusione, unita alla precedente, apre interessanti spazi di manovra per le politiche pubbliche e solleva interrogativi sulla "dimensione ottimale" del settore pubblico.
- Indipendentemente dal fatto di optare per una soluzione decentralizzata o per quella centralizzata[7], in presenza di tassazione sul reddito il tasso di crescita di stato stazionario viene massimizzato solo se la dimensione del settore pubblico (misurata dal rapporto tra spesa pubblica e PIL) è limitata.
- Finanziare la spesa mediante imposte sul consumo risulta meno distorsivo e preferibile rispetto al caso di imposta sul reddito per valori del rapporto spesa pubblica/PIL minori o uguali a quello ottimale; per valori superiori il risultato del confronto tra i due sistemi di finanziamento è incerto.
- Infine, a parità di spesa pubblica produttiva, l'esistenza di spesa non produttiva (trasferimenti e spesa salariale) riduce il tasso di crescita di stato stazionario nel caso della soluzione decentralizzata e impone una riduzione del livello di spesa produttiva nel caso si persegua la soluzione ottimale.

Successivamente al lavoro di Barro la letteratura teorica che coniuga modelli di crescita endogena e spesa pubblica produttiva, ha largamente supportato le conclusioni già raggiunte da Barro.

Barro e Sala-I-Martin (1992) confermano che nell'ambito dei modelli di crescita endogena le politiche pubbliche che incoraggiano la spesa per investimenti attraverso sgravi fiscali possono stimolare crescita economica a patto che il rendimento sociale dell'investimento superi il rendimento privato. Nell'ambito di un modello di crescita endogena a due settori (secondo lo schema di King e Rebelo, 1990) nel quale il meccanismo di allocazione lavoro/tempo libero viene endogenizzato, Devereux and Love (1995) danno ulteriore conferma del fatto che gli effetti di lungo periodo sulla crescita economica di un aumento permanente della spesa pubblica (in % al PIL) dipendono dallo schema di finanziamento: essi sono positivi se la spesa è finanziata con imposte di tipo *lump sum* e negativi se finanziata con imposte sul reddito. D'altro canto, aumenti temporanei della spesa non hanno effetti sulla crescita dell'output, ma solo effetti positivi sul suo livello e la dimensione relativa di questi effetti rispetto a quelli di aumenti permanenti è ambigua. Baier e Glomm (2001) tornano a concentrarsi sulla tipologia di spesa e mostrano che il tasso di crescita bilanciato dell'economia è funzione crescente della quota di prelievo fiscale che viene impiegata per finanziare la spesa per infrastrutture, piuttosto che per erogazione di servizi o per trasferimenti.

Infine, Ghosh e Mourmouras (2002) estendono il modello di Barro (1990) a un contesto di economia aperta con due paesi e perfetta mobilità di capitali, rinvenendo che la spesa per infrastrutture stimola la crescita e migliora le ragioni di scambio

2.2 L'evidenza empirica

Più contraddittoria e mista è l'evidenza di tipo empirico. Le verifiche empiriche risalenti agli anni '80 e alla prima metà degli anni '90 (per una rassegna si vedano Gramlich, 1994 e Devereux e Love, 1995) non

forniscono un quadro risolutivo in merito al legame esistente tra spesa pubblica per infrastrutture da un lato e produttività e crescita economica dall'altro; l'evidenza dipende principalmente dal concetto di infrastruttura impiegato, ma anche da come viene misurato il rendimento del capitale pubblico, nonché dalle soluzioni adottate per risolvere i consueti problemi che affliggono questo tipo di esercizi econometrici (problemi di simultaneità, errori di misurazione, trattamento delle radici unitarie).

Verifiche empiriche successive (una rassegna è presentata in Temple, 1999) sembrano confermare il ruolo discriminante della tipologia di spesa pubblica: consumi pubblici e trasferimenti sembrano non incidere in maniera significativa sulla crescita[8] economica. Al contrario, la spesa infrastrutturale per trasporti e comunicazioni sembra produrre effetti positivi e significativi sulla crescita, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, ma anche in economie industrializzate.

In merito a queste ultime vogliamo qui ricordare solo alcuni dei lavori più recenti che enfatizzano la distinzione tra il ruolo della spesa produttiva e di quella non produttiva: Miller e Tsoukis (2001), sulla base di dati *panel* relativi a numerose economie industrializzate, riscontrano che il capitale pubblico produttivo fornisce un significativo contributo alla crescita. Anche secondo Kalyvitis (2003), che analizza dati relativi al Canada, la spesa per infrastrutture, che è la voce principale tra quelle di tipo produttivo, sembra avere effetti positivi sulla crescita dell'output, e anche su quella degli investimenti privati. Al contrario, sempre sulla base di dati *panel* relativi a paesi dell'OECD, Alesina *et alii* (2002) trovano che la spesa pubblica non produttiva e in particolare la sua componente "salariale" genera effetti di spiazzamento sui profitti e sugli investimenti delle imprese e attribuiscono tale risultato al fatto che essa induce pressioni salariali anche all'interno del settore privato.

2.3 Gli studi sui sistemi economici locali

Ancor più variegati sono i risultati dell'analisi empirica in merito all'impatto della spesa pubblica sui sistemi economici locali; la frequente scarsa qualità dei dati relativi alle economie locali, la difficoltà nel circoscrivere l'ambito geografico di riferimento, l'intrecciarsi e il sovrapporsi di effetti di retroazione tra regioni confinanti e di effetti legati ai rapporti con il sistema economico nazionale di appartenenza complicano inevitabilmente il quadro.

Ad ogni modo, numerosi e relativi alle più svariate aree territoriali sono i lavori empirici che trovano supporto all'idea che la crescita del capitale pubblico generata da spesa per infrastrutture[9] fornisca un contributo positivo e significativo (anche se più o meno ampio a seconda dei casi) alla produttività del settore privato locale, nonché alla crescita dell'output e della produzione. Ciò sembra essere accaduto negli Stati Uniti durante gli anni 70 e 80 del secolo scorso (Eberts, 1986 e 1990), nelle regioni e nelle grandi aree metropolitane tedesche e francesi (Aubert e Stephan, 2000; Kemmerling e Stephan, 2002; Stephan, 2002) e nelle regioni spagnole (Boscà *et alii*, 2001).

Per quanto riguarda l'Italia, Fabiani e Pellegrini (1997) mostrano che accanto alla formazione e alla localizzazione geografica, la spesa per infrastrutture è stata fattore determinante sia per la crescita economica, sia per la convergenza delle province italiane nel periodo 1952-1992.

D'altro canto, dal quadro complessivo emergono anche alcune ombre. L'evidenza empirica contenuta in Bonaglia *et alii* (2000) mostra che per il centro e il sud dell'Italia[10] gli investimenti in infrastrutture (soprattutto nel settore trasporti) possono contribuire positivamente alla crescita dell'output e della produttività, nonché alla riduzione dei costi di produzione; tuttavia tale riduzione di costi non sembra tale da compensare il costo sociale connesso all'utilizzo di capitale pubblico e non tutte le tipologie di infrastrutture producono tale impatto positivo. Inoltre non sempre gli effetti della spesa pubblica per infrastrutture sembrano andare nella direzione di favorire il processo di convergenza tra aree diverse.

Anche Nijkamp (1998) suggerisce una riflessione critica in merito a quanto la spesa per infrastrutture sia capace di generare un miglioramento effettivo della **competitività regionale** in Europa: infatti l'esistenza di esternalità conseguenti alla fornitura di capitale pubblico e il costo ad esse connesso rendono difficilmente prevedibili e stimabili gli effetti di attivazione economica della spesa per infrastrutture. Moreno *et alii* (1997), concentrandosi sulla crescita delle regioni spagnole, ritengono che l'evidenza diffusa a favore di un legame positivo tra infrastrutture e crescita economica sia viziata dall'adozione di misure di impatto della spesa pubblica costruite sulla base di ipotesi irrealistiche[11].

Infine, Hulten e Schwab (1993) ottengono solo modesta evidenza a favore della tesi secondo cui il capitale pubblico (infrastrutture) avrebbe recitato un ruolo significativo nello spiegare la forte crescita economica delle regioni del sud degli Stati Uniti nel periodo 1970-1986.

Esternalità, costi sociali ed economici dell'investimento pubblico, difficoltà di misurazione dell'impatto della spesa per infrastrutture appaiono come questioni ancora da approfondire per chiarire il quadro complessivo; rimane tuttavia un'evidenza diffusamente favorevole all'esistenza di un legame positivo tra investimenti pubblici e crescita economica anche a livello locale.

2.4 L'allocazione territoriale della spesa pubblica (produttiva)

Un altro degli aspetti oggi più discussi in letteratura riguarda la specificazione dei criteri che stanno alla base della ripartizione territoriale della spesa pubblica produttiva; alla luce di quanto emerge anche dai modelli teorici di crescita, scelte non coerenti con il criterio della massimizzazione del benessere sociale possono compromettere gli effetti favorevoli generati da politiche di investimento pubblico. Qualche perplessità in proposito suscitano gli schemi (piuttosto diffusi) di allocazione delle risorse basati sul principio della necessità/equità: le risorse vengono destinate alle aree locali economicamente più bisognose (necessità) e con obiettivi di tipo redistributivo e di attivazione di processi di convergenza economica (equità).

Un campanello di allarme in questa direzione è contenuto nel lavoro di Puga (2002), nel quale si mostra che in molti casi le politiche regionali europee degli ultimi 20 anni, prevalentemente ispirate a tale principio, non hanno ridotto significativamente le differenze regionali di reddito procapite e di disoccupazione all'interno dei singoli Stati nazionali; sembra così emergere la necessità di ripensare complessivamente le politiche regionali europee (magari ricorrendo, secondo Puga, alle teorie della localizzazione).

Già in precedenza Philippe (1998) aveva sollevato alcune perplessità sul criterio di necessita/equità, muovendo da un modello di crescita endogena a due paesi, uno "ricco" e uno "povero". Philippe conclude

che un miglioramento delle infrastrutture nella regione "ricca", tale da ridurre i costi di transazione, aumenta la concentrazione spaziale dell'industria, stimola il tasso di crescita economica in entrambe le aree e riduce il *gap* di reddito tra la regione "ricca" e quella "povera". Tuttavia, l'esatto contrario accade se il miglioramento infrastrutturale si verifica nella regione povera, conclusione questa destinata a gettare qualche ombra sullo schema utilizzato dall'Unione Europea per l'allocazione territoriale delle risorse pubbliche, dirottate in larga parte verso le regioni economicamente più "depresse", individuate sulla scorta di un insieme di indicatori economici. Philippe inoltre suggerisce la superiorità (in termini di capacità di attivazione economica) di politiche che incentivino l'innovazione tecnologica rispetto a quelle che intendono ridurre i costi di transazione attraverso le dotazioni infrastrutturali. Critiche al criterio della necessità/equità vengono anche da studi relativi al sistema Giapponese (Kamada *et alii*, 1998; Yamano e Ohkawara, 2001).

In aggiunta a questo filone critico, da più parti si sottolinea come le strategie di distribuzione territoriale delle risorse pubbliche rinuncino spesso non solo alla efficienza allocativa, ma anche alla tanto decantata equità, lasciando spazio a considerazioni di natura non strettamente economica. Anche in questa eccessiva "sensibilità" agli aspetti extra-economici starebbero le cause del parziale fallimento di tali strategie nel ridurre le diseguaglianze economiche regionali. Cadot *et alii* (1999), analizzando il caso francese, riscontrano che l'attività di *lobbying* prodotta dalle più grandi e influenti imprese locali influenza in modo significativo gli schemi di allocazione delle risorse pubbliche. Secondo Kemmerling e Stephan (2002), che analizzano la realtà tedesca, l'allocazione territoriale degli investimenti pubblici e delle risorse destinate a finanziarli usualmente non soddisfa il criterio della massimizzazione del benessere sociale, né alcun criterio di tipo redistributivo, ma è distorta da determinanti di natura politica tra cui 1) propaganda politica di tipo demagogico 2) affiliazione politica delle amministrazioni locali, 3) ricerca del consenso elettorale.

2.5 Una nuova proposta: criteri ispiratori, caratteristiche e obiettivi alla base dell'*Indicatore Sintetico di Priorità*

Alla luce di tali riflessioni in questa sezione e nella successiva proponiamo un semplice modello di definizione dello schema di allocazione territoriale delle risorse pubbliche finalizzate alla realizzazione di investimenti in infrastrutture o più in generale destinate a spesa pubblica produttiva. La scala di riferimento è quella comunale, quindi più "fine" e capillare rispetto alla gran parte dei lavori precedenti e qui citati. Si tratta di un approccio semplice sul piano statistico, anche in conseguenza della limitata quantità e qualità di dati disponibili a livello comunale, e in un certo senso a-teorico, in quanto ispirato da regolarità empiriche che sarebbero modellabili attraverso forme ridotte e non mediante modelli economici di natura strutturale.

La caratteristica principale dell'approccio sta nel suo essere eclettico[12]: esso infatti compendia 1) il criterio di **efficienza** che suggerisce di destinare prevalentemente le risorse pubbliche alle aree dove maggiore è il loro impatto economico (storico e atteso), ossia alle aree più reattive 2) criteri di tipo **redistributivo** e ispirati a equità che guidano le risorse in direzione di aree che versano in un cattivo stato di salute economica, 3) principi di **equa ripartizione** che tengono conto della progressione storica, ossia di quanto le singole aree locali abbiano già beneficiato in passato di investimenti pubblici.

L'obiettivo di combinare opportunamente le diverse logiche ha portato a tenere conto di un vastissimo insieme di informazioni statistiche relative alle caratteristiche (esclusivamente) economiche dei sistemi locali; al contrario nessuna rilevanza è stata attribuita a considerazioni e fattori di natura socio-politica.

Il modello così concepito è stato sperimentato "sul campo", nell'ambito della riorganizzazione dell'attività di pianificazione territoriale e programmazione economica della Regione Lombardia, e intende servire da supporto tecnico sia nella attività di programmazione di tipo "bottom-up", ma soprattutto nel caso in cui la logica di programmazione sia di tipo "top-down". Il modello aiuta infatti,:

- a individuare *ex ante* le aree territoriali dove appare opportuno, "equo" ed economicamente produttivo ed efficiente intervenire attraverso l'erogazione di finanziamenti pubblici. In questo senso la struttura che è stata predisposta costituisce un supporto alla definizione di strategie di programmazione economica di lungo periodo secondo un approccio *top-down* che impone sollecitazioni al territorio.
- a operare *ex post* una selezione, fondata su criteri principalmente economici, tra richieste/progetti di intervento già formulati e avanzati da singole aree territoriali e che sono tra loro in competizione per l'assegnazione delle risorse esistenti. La metodologia permette infatti di definire un *rating* di priorità tra tali progetti, fornendo un utile supporto per fare programmazione economica *bottom-up* di medio periodo che risponde a sollecitazioni provenienti dal territorio

Nella fase di progettazione dell'*Indicatore Sintetico di Priorità (ISP),* che rappresenta l'output principale del modello, si è lavorato perseguendo quattro obiettivi principali:

a) definire una metodologia il più possibile rigorosa sul piano scientifico.
b) impiegare strumenti di analisi e misurazione di tipo quantitativo e non soggettivo, caratterizzati cioè da una propria metrica e da elevato grado di oggettività.
c) adottare un approccio *user friendly* e il più possibile automatizzato che permetta all'utente di utilizzare la metodologia in modo agile e di interpretare in modo relativamente agevole i risultati da essa generati.
d) garantire la flessibilità dell'approccio per permettere di circoscrivere l'analisi anche a sottoinsiemi di comuni o di indicatori economici.

I criteri generali rispettati sono:

a) utilizzare il più ampio insieme informativo possibile; cercare cioè di sfruttare tutte le informazioni statistiche disponibili a livello provinciale e comunale, così da descrivere in modo capillare tutti gli aspetti e le caratteristiche che definiscono un sistema economico locale.
b) selezionare dati e fonti statistiche sia in base alla qualità del dato, sia alla sua disponibilità, così da garantire al contempo affidabilità e facilità di aggiornamento della banca dati
c) affiancare alla fotografia statica dell'esistente (dati economici in valore assoluto relativi al periodo corrente) anche le informazioni relative al passato e all'evoluzione dinamica del sistema economico (tassi di variazione % dei diversi indicatori lungo orizzonti di breve e di lungo periodo).

La logica di funzionamento dell'*ISP*, quale sintesi (generata dal modello) del set di indicatori precedentemente approntato, si articola in diverse fasi riassunte da questa sequenza:

1) **Definizione del set informativo**. Approntamento di una folta batteria di indicatori economici a livello comunale (si va da misure della ricchezza, al numero di unità locali operanti nell'area, alle entrate tributarie comunali, ai consumi elettrici e via dicendo) che, complessivamente considerati, forniscono un quadro esauriente della situazione economica di un'area locale, permettendo di distinguere tra le aree che si trovano in situazione di relativa difficoltà e quelle che versano in buon stato di salute economica.
2) **Allineamento**. Poiché ogni indicatore ha una sua propria metrica di misurazione (i depositi bancari si misurano in milioni di Euro, le unità locali in migliaia, i consumi elettrici in KW e via dicendo), al fine di rendere omogenee le misurazioni sono state definite solo grandezze relative (normalizzando rispetto alla popolazione, al numero addetti, alla superficie territoriale e altro), o tassi di variazione %.
3) **Ponderazione**. Definizione di un sistema di pesi utili ad aggregare nell'*ISP* i singoli indicatori di cui al punto (1), garantendo che non vengano perse o distorte informazioni rilevanti. Il sistema di pesi che è stato predisposto e sperimentato è stato definito sulla base di considerazioni a-priori di carattere strettamente economico (l'importanza del fenomeno economico che ogni indicatore misura, la sua rilevanza ai fini di un eventuale intervento di finanziamento regionale), statistico (la qualità e la disponibilità dei dati) e matematico (impiego di strumenti di programmazione dinamica lineare). Diverse strutture di pesi, tra loro alternative, sono state poste a confronto ed è stata constatata la sostanziale robustezza[13] dei risultati rispetto a configurazioni alternative dei pesi stessi. Peraltro, in un futuro prossimo si intende sottoporre la struttura dei pesi a controllo di qualità e attendibilità attraverso ulteriori verifiche basate su metodologie econometriche.
4) **Aggregazione**. Costruzione, tramite aggregazione ponderata dei singoli indicatori di cui al punto (1) e sulla base di pesi di cui al punto (3), dell'*ISP*, che sintetizza "in un numero" tutte le informazioni veicolate dai diversi singoli indicatori economici in merito alle caratteristiche rilevanti delle varie aree territoriali.
5) **Normalizzazione**. A ciascuno dei singoli indicatori (nonché all'*ISP*) è stata applicata una procedura di normalizzazione[14] in virtù della quale i valori assunti da ciascun indicatore risultano distribuirsi (non uniformemente) lungo l'intervallo [0-1]; questa procedura rende agevoli e immediati i confronti incrociati tra comuni e indicatori.
6) **Definizione del *rating***. La normalizzazione [0-1] è cruciale anche perché rende immediata la definizione del *rating* di priorità per quanto riguarda l'accesso a programmi di investimento finanziati (in tutto o in parte) in questo caso dalla Regione. Ai comuni che presentano valori dell'indicatore sintetico vicini allo 0 si associa alta priorità di intervento; l'opposto si verifica se l'indicatore sintetico assume valori vicini a 1.

Dal punto di vista strettamente operativo gli indicatori economici comunali predisposti sono stati divisi in tre grandi sezioni e poi in sottosezioni e a ciascuno di essi è stato assegnato un peso utile per la

costruzione dell'indicatore sintetico. Di seguito si descrivono le diverse sezioni e gli indicatori che le compongono

3. La struttura *dell'Indicatore Sintetico di Priorità*

Si elencano qui i diversi indicatori economici che sono stati costruiti, riportando il peso assegnato a ciascuno di essi (in parentesi tonde) e il periodo di riferimento (in parentesi quadre).

3.1. Sezione I: indicatori dello "stato di salute" (peso sul totale *ISP*: 0.40)

Essi forniscono indicazioni circa l'*opportunità* relativa di erogare finanziamenti a favore di un sistema economico comunale (o aggregato di comuni). Permettono, infatti, di discriminare tra comuni economicamente meno fiorenti e comuni che versano in migliori condizioni di salute economica e, per questo motivo, guidano interventi di tipo *redistributivo*, ispirati ad un *principio di necessità - equità* e finalizzati cioè a ottenere convergenza economica e riduzione delle disparità relative tra le aree locali.

Tali indicatori sono articolati in quattro sottosezioni:

3.1.1. Sottosezione I.I. Indicatori dello stock ricchezza comunale (peso su sez. I: 0.30)

- **IND1**: Volume depositi bancari comunali procapite (0.04)[15]; [00]
- **IND2**: Δ% Volume depositi banc.comun. procapite (0.03); [00/99, bp][16]
- **IND3**: Δ% Volume depositi banc.comun. procapite (0.01); [00/97, lp]

  (approssimano la ricchezza e la capacità di risparmio del risparmiatore medio)
- **IND4**: Δ% Volume Depositi Bancari comunali (0.03); [00/99, bp]
- **IND5**: Δ% Volume Depositi Bancari comunali (0.01); [00/97, lp]

  (misurano la capacità complessiva di attrarre risparmio privato anche di non residenti)
- **IND6**: Entrate tributarie comunali procapite (0.04); [01]
- **IND7**: Δ% Entrate tributarie comunali procapite (0.03); [01/99, bp]
- **IND8**: Δ% Entrate tributarie comunali procapite (0.01); [01/91, lp]

  (approssimano la capacità contributiva del contribuente medio)
- **IND9**: Δ% Entrate tributarie totali comunali (0.03); [01/99, bp]
- **IND10**: Δ% Entrate tributarie totali comunali (0.01); [01/91, lp]

  (misurano la capacità comunale di attrarre e drenare risorse anche di non residenti)
- **IND11**: Ici comunale procapite (0.02); [98]
- **IND12**: Δ% Ici comunale procapite (0.01); [98/97, bp]
- **IND13**: Δ% Ici comunale procapite (0.01); [98/94, lp]

  (approssimano la capacità contributiva del contribuente medio)
- **IND14**: Δ% Ici comunale (0.01); [98/97, bp]
- **IND15**: Δ% Ici comunale (0.01); [98/94, lp]

  (misurano la capacità comunale di attrarre e drenare risorse anche di non residenti)

3.1.2. Sottosezione I.II. Indicatori di intensità dell'attività produttiva (peso su sez. I: 0.40)

- **IND16**: Unità locali attive (U.L.)/ superf comunale (0.05) [01]
- **IND17**: Δ% Unità locali (0.06); [01/91 lp]*__IND16__
- **IND18**: Δ% Unità locali (0.02); [01/96 bp]*__IND16__
- **IND19**: Addetti / superf comunale (0.06); [cens 2001]
- **IND20**: Δ% Addetti (0.08); [01/91 lp] *__IND19__
- **IND21**: Δ% Addetti (0.04); [01/96, bp] *__IND19__

(gli ind. 17, 18, 20 e 21 misurano l'evoluzione del fenomeno pesata per la densità produttiva)

- **IND22**: Consumi elettrici comunali (solo attività produttive) (0.01) [99]
- **IND23**: Δ% Consumi elettrici (0.02); [99/98]
- **IND24**: Autoveicoli circolanti. (0.01); [99]
- **IND25**: Δ% autoveicoli circolanti. (0.02); [99/91,lp]
- **IND26**: nuovi volumi e ampl. edilizia non residenz./sup comunale (0.015) [Σ96-99]
- **IND27**: nuovi vol. e ampl. edilizia non residenz./Δ%U.L. (Σ96-99)/(01/96) (0.015)

3.1.3. Sottosezione I.III. Indicatori di attrattività (peso su sez. I: 0.20)

- **IND28** # Sportelli Bancari comunali procapite (0.01) [99]
- **IND29**: Δ% # Sportelli Bancari comunali (0.01); [99/98]
- **IND30**: Δ% # Sportelli Bancari comunali procapite (0.01); [99/98]
- **IND31**: Δ% # Sportelli Bancari comunali (0.01); [99/96]
- **IND32**: Δ% # Sportelli Bancari comunali procapite (0.01); [99/96]
- **IND33**: Addetti comunali / popolazione residente comunale (0.05); [01]
- **IND34**: Δ% (Addetti comun. / pop. Resid. Comun.) (0.05); [01/96,bp]
- **IND35**: Δ% (Addetti comun. / pop. Resid. Comun.) (0.05); [01/91,lp]

(misurano la capacità del comune di attrarre occupazione)

3.1.4. Sottosezione I.IV. Caratteristiche territoriali e dotazione infrastrutturale (peso su sez. I: 0.10).

- **IND36**[17] quote medie* p_j [18]*distanze19 (0.025)
- **IND37** # autoveicoli circolanti/distanze (0.025) [99]
- **IND38** # procapite scuole dislocate in territorio comunale20 (0.025) [01]
- **IND39** # procapite "strutture" sanitarie operanti sul territorio21 (0.025) [00]

Si noti che i pesi associati alle quattro sottosezioni sommano a 1.

A valori maggiori di ciascuno degli indicatori corrisponde priorità di intervento più bassa (eccezion fatta per gli indicatori 36 e 37 che sono stati opportunamente rinormalizzati).

3.2. Sezione II: indicatori di "ripartizione bilanciata" (peso sul totale *ISP*: 0.20)

Forniscono indicazioni circa *il bilanciamento* di un intervento di finanziamento regionale in termini di ripartizione territoriale relativa delle risorse. Permettono, infatti, di individuare i comuni che hanno già

beneficiato in passato di tali finanziamenti (erogati dalla regione e/o dallo stato) e i comuni che invece sono rimasti relativamente più "scoperti".

Tali indicatori sono articolati in due sottosezioni:

3.2.1. Sottosezione II.I Distribuzione trasferimenti in conto capitale (peso su sez.II: 0.80)

- **IND40**: trasf in conto capitale dalle regioni / popolazione comunale (0.20); [01]
- **IND41**: trasf. dallo stato / popolazione comunale (0.10); [01]
- **IND42**: Δ% trasf. da regioni a comune (0.20); [01/99,bp]
- **IND43**: Δ% trasf. da regioni a comune (0.05); [01/91,lp]
- **IND44**: Δ% trasf. da stato a comune (0.10); [01/99,bp]
- **IND45**: Δ% trasf. da stato a comune (0.15); [01/91,lp]

3.2.2. Sottosezione II.II Distribuzione trasferimenti correnti (peso su sez.II: 0.20)

- **IND46**: trasf correnti dalle regioni / popolazione comunale (0.05); [01]
- **IND47**: trasf dallo stato / popolazione comunale (0.02); [01]
- **IND48**: Δ% trasf. da regioni al comune (0.05); [01/99,bp]
- **IND49**: Δ% trasf. da regioni al comune (0.01); [01/91,lp]
- **IND50**: Δ% trasf. dallo stato al comune (0.03); [01/99,bp]
- **IND51**: Δ% trasf. dallo stato al comune (0.04); [01/91,lp]

Si noti che i pesi associati alle due sottosezioni sommano a 1. A valori maggiori di questi indicatori corrisponde priorità di intervento più bassa.

3.3. Sezione III. indicatori di impatto economico della spesa in conto capitale (peso sul totale *ISP*: 0.40)

Forniscono indicazioni sugli effetti economici prodotti nel corso del tempo da politiche di intervento pubblico a carico del tessuto economico locale e della loro capacità di produrre ricchezza e sviluppo. Tali indicatori sono utili a nella misura in cui l'intervento pubblico sia ispirato, tra gli altri, da un principio di efficienza allocativa relativa: intervenire nelle aree locali più reattive e produttive sul piano economico.

Vengono valutati gli effetti indotti dal volume della spesa pubblica e dalla sua qualità22. Anche in questo caso abbiamo due sottosezioni:

3.3.1.Sottosezione III.I. Impatto indotto dal volume della spesa (peso su sez. III: 0.80)

- **IND52**: Δ addetti(t) / Δtot spese conto capitale(t-j) (0.09); [01-96/01-96]
- **IND53**: Δ addetti / Δ tot spese (0.12); [01-96/95-91]
- **IND54**: Δ addetti / Δtot spese (0.09); [01-91/01-91]
- **IND55**: Δ addetti / Δ tot spese (0.05); [01-91/95-91]
- **IND56**: Δ addetti / Δ tot spese (0.05); [01-91/01-96]
- **IND57**: Δ unità locali /Δtot spese (0.08); [01-96/01-96]
- **IND58**: Δ unità locali /Δtot spese (0.10); [01-96/95-91]
- **IND59**: Δ unità locali /Δtot spese (0.06); [01-91/01-91]

- **IND60**: Δ unità locali /Δtot spese (0.03); [01-91/95-91]
- **IND61**: Δ unità locali /Δtot spese (0.03); [01-91/01-96]
- **IND62**: Δ concessioni edilizie / Δtot spese (0.025); [99-97/96-94]
- **IND63**: Δ concessioni edilizie / Δtot spese (0.025); [99-97/96-91]
- **IND64**: Δ autoveicoli circol. / Δtot spese (0.01); [99-91/99-91]
- **IND65**: Δ consumi elettrici / Δtot spese (0.015); [99-98/99-98]
- **IND66**: Δ consumi elettrici / Δtot spese (0.025); [99-98/98-97]

3.3.2. Sottosezione III.II Impatto indotto dalla "qualità" della spesa (peso su sez. III: 0.20)

- **IND67**: Δ addetti / ΔRIF (0.019); [01-96/99-96]
- **IND68**: Δ addetti / ΔRIF(0.023); [01-96/95-91]
- **IND69**: Δ addetti / ΔRIF (0.019); [01-91/99-91]
- **IND70**: Δ addetti / ΔRIF (0.017); [01-91/95-91]
- **IND71**: Δ addetti / ΔRIF (0.017); [01-91/99-96]
- **IND72**: Δ unità locali / ΔRIF(0.017); [01-96/99-96]
- **IND73**: Δ unità locali / Δ RIF (0.021); [01-96/95-91]
- **IND74**: Δ unità locali / Δ RIF (0.017); [01-91/99-91]
- **IND75**: Δ unità locali / Δ RIF (0.015); [01-91/95-91]
- **IND76**: Δ unità locali / Δ RIF (0.015); [01-91/99-96]
- **IND77**: Δ concessioni edilizie / ΔRIF (0.01); [99-97/96-94]
- **IND78**: Δ concessioni edilizie / ΔRIF (0.01); [99-97/96-91]

Si noti che i pesi associati alle due sottosezioni sommano a 1. A valori maggiori degli indicatori della Sezione III corrisponde priorità di intervento più alta, e quindi gli indicatori sono stati opportunamente rinormalizzati.

L'indicatore *RIF* fornisce indicazioni in merito alla propensione alla spesa dei comuni e alla loro capacità di programmazione economica, esso infatti sintetizza:

- quanto e come i trasferimenti pubblici abbiano attivato spesa comunale;
- la capacità dei comuni di spendere "bene", ossia di erogare risorse senza ingessare il proprio bilancio, attraverso l'accensione di mutui o altre vie.

Struttura del RIF

Ponderazione 35 %	ponderazione 30 %	Ponderazione 35 %
Autonomia finanziaria	**Rigidità strutturale**	**Saldo procapite**
L'autonomia finanziaria è data dal rapporto tra le Entrate proprie (Titolo I: Entrate Tributarie; Titolo III: Entrate extratributarie) e il totale delle Entrate correnti (Titolo I: Entrate Tributarie; Titolo II: Entrate da Trasferimenti; Titolo III: Entrate extratributarie)	La Rigidità strutturale è data dal rapporto tra la somma delle Spese per il personale, Spese per interessi passivi pagati sul debito e Spese per il rimborso delle quote di capitale pagate sul debito, e la somma delle Entrate tributarie, Entrate da Trasferimenti ed Entrate extratributarie (Entrate correnti)	Differenza pro-capite tra le spese in conto capitale e i trasferimenti in conto capitale

L'introduzione del RIF nel set di indicatori consente di creare un collegamento tra la **finanza pubblica**, **l'impatto economico** prodotto dagli investimenti sulle variabili strutturali e **il territorio.**

Con ***finanza pubblica*** si intende quel mix di variabili che consentono di mettere in relazione lo stato si salute di un bilancio pubblico (autonomia finanziaria, ridigità strutturale) e il reperimento/utilizzo/gestione delle risorse finanziarie dedicate ad investimenti. Il ***territorio*** è invece da intendersi come variabile dinamica sia dal punto di vista economico e sociale, sia per la diversa possibilità che gli enti territoriali hanno di reperire risorse legate a doppio filo, in un sistema di finanza autonoma, alla capacità contributiva locale e al grado di affidabilità (rating) che l'ente riscuote sui mercati finanziari. In particolare il RIF consente di sintetizzare:

- *la struttura delle entrate correnti*. In altre parole emerge il grado di dipendenza delle entrate correnti del bilancio dell'ente dai trasferimenti (regionali, statali) e la capacità dello stesso di raccogliere risorse finanziarie, legate alla capacità contributiva reale (ICI, TARSU, tariffe legate all'erogazione dei servizi a domanda individuale e a carattere produttivo), da utilizzare per la gestione ordinaria . L'autonomia finanziaria (data dal rapporto tra la somma del Titolo I: Entrate Tributarie; Titolo III: Entrate extratributarie e la somma del Titolo I: Entrate Tributarie; Titolo II: Entrate da Trasferimenti; Titolo III: Entrate extratributarie) evidenzia quindi la capacità dell'ente di far fronte ai propri impegni senza dover ricorrere, per assolvere agli stessi, ai trasferimenti statali e regionali.
- *l'incidenza delle spese vincolate sulle entrate correnti*. La rigidità strutturale (data dal rapporto tra la somma delle Spese per il personale; Spese per interessi passivi pagati sul debito; Spese per il rimborso delle quote di capitale pagate sul debito e la somma del Titolo I: Entrate Tributarie; Titolo II: Entrate da Trasferimenti; Titolo III: Entrate extratributarie), evidenzia, dopo aver analizzato la struttura delle entrate correnti, il grado di disponibilità finanziaria dell'ente al netto delle spese "fisse".
- *la propensione agli investimenti*. In particolare, il saldo procapite (differenza pro-capite tra le spese in conto capitale e i trasferimenti in conto capitale), consente di comprendere le potenzialità dell'ente di coofinanziare con risorse proprie (attraverso sia l'accensione di un nuovo debito, sia l'alienazione del patrimonio pubblico) investimenti produttivi che, secondo il principio di addizionalità, godono di trasferimenti regionali e statali in conto capitale. Va sottolineato che tale potenzialità non è illimitata, sia perché un nuovo debito modifica il grado di incidenza delle spese vincolate (Spese per interessi passivi; Spese per il rimborso delle quote di capitale) sulle entrate correnti, sia perché la capacità contributiva reale e il patrimonio pubblico sono limitati.

Indicatori di Struttura

Accanto agli indicatori che successivamente vengono convogliati nell'ISP è stata definita un'ulteriore batteria di indici che hanno un ruolo di tipo ausiliario e contribuiscono a completare e meglio connotare il quadro relativo alle caratteristiche economiche del territorio. Tali indicatori forniscono informazioni descrittive rispetto alla struttura economica e sociale locale; in particolare, consentono da un lato di comprendere il peso e la rispettiva variazione nel tempo dei singoli settori sull'economia locale, dall'altro di comprendere la vocazione economica il sistema di relazioni che legano la scala locale e al contesto territoriale nel quale è inserita.

L'insieme di indicatori appartenenti a questo gruppo è il seguente:

Imprese comunali sett. X / Tot. Imprese comunali,

- Addetti Imp. comunali sett. X / Tot. Addetti Imp. Comunali;
- Addetti UL comunali sett. X / Tot. Addetti UL comunali;
- Unità Locali comunali sett. X / Tot. Unità Locali comunali;
- Imprese comunali sett. X (nate) / Tot. Imprese comunali;
- Addetti Imp. comunali sett. X (nate) / Tot. Addetti Imp. comunali (nate);
- Addetti UL comunali sett. X (nate) / Tot. Addetti UL comunali (nate);
- Unità Locali comunali sett. X (nate) / Tot. Unità Locali comunali (nate);
- Unità Locali comunali Art. sett. X / Tot. Unità Locali comunali Art. ;
- Addetti UL comunali Art. sett. X (nate) / Tot. Addetti UL comunali Art. ;
- Imprese comunali sett. X / Δ Tot. Imprese comunali;
- Addetti Imp. comunali sett. X / Δ Tot. Addetti Imp. comunali;
- Addetti UL comunali sett. X / Δ Tot. Addetti UL comunali;
- Unità Locali comunali sett. X / Δ Tot. Unità Locali comunali;
- Imprese comunali sett. X (nate) / Δ Tot. Imprese comunali;
- Addetti Imp. comunali sett. X (nate) / Δ Tot. Addetti Imp. comunali (nate);
- Addetti UL comunali sett. X (nate) / Δ Tot. Addetti UL comunali (nate);
- Unità Locali comunali sett. X (nate) / Δ Tot. Unità Locali comunali (nate);
- Unità Locali comunali Art. sett. X / Δ Tot. Unità Locali comunali Art. ;
- Addetti UL comunali Art. sett. X (nate) / Δ Tot. Addetti UL comunali Art. ;
- Imprese comunali sett. X / Tot. Imprese sett. X provinciali;
- Addetti Imp. comunali sett. X / Tot. Addetti Imp. sett. X provinciali;
- Addetti UL comunali sett. X / Tot. Addetti UL sett. X provinciali;
- Unità Locali comunali sett. X / Tot. Unità Locali sett. X provinciali;
- Imprese comunali sett. X (nate) / Tot. Imprese sett. X provinciali;
- Addetti Imp. comunali sett. X (nate) / Tot. Addetti Imp. sett. X provinciali (nate);
- Addetti UL comunali sett. X (nate) / Tot. Addetti UL sett. X provinciali (nate);
- Unità Locali comunali sett. X (nate) / Tot. Unità Locali sett. X provinciali (nate);
- Unità Locali comunali Art. sett. X / Tot. Unità Locali sett. X provinciali Art. ;
- Addetti UL comunali Art. sett. X (nate) / Tot. Addetti UL sett. X provinciali Art. ;
- Imprese comunali sett. X / Δ Tot. Imprese sett. X provinciali;
- Addetti Imp. comunali sett. X / Δ Tot. Addetti Imp. sett. X provinciali;
- Addetti UL comunali sett. X / Δ Tot. Addetti UL sett. X provinciali;
- Unità Locali comunali sett. X / Δ Tot. Unità Locali sett. X provinciali;
- Imprese comunali sett. X (nate) / Δ Tot. Imprese sett. X provinciali;
- Addetti Imp. comunali sett. X (nate) / Δ Tot. Addetti Imp. sett. X provinciali (nate);
- Addetti UL comunali sett. X (nate) / Δ Tot. Addetti UL sett. X provinciali (nate);

- Unità Locali comunali sett. X (nate) / Δ Tot. Unità Locali sett. X provinciali (nate);
- Unità Locali comunali Art. sett. X / Δ Tot. Unità Locali sett. X provinciali Art.;
- Addetti UL comunali Art. sett. X (nate) / Δ Tot. Addetti UL sett. X provinciali Art.;
- Popolazione comunale classe x / Tot. Pop. Comunale;
- Popolazione comunale classe x / Tot. Pop. classe x provinciale;
- Popolazione comunale classe x / Tot. Pop. Comunale;
- Popolazione comunale classe x / Tot. Pop. classe x provinciale;

4. Dalla pianificazione alla programmazione

Sull'onda di un nuovo scenario, caratterizzato sia dalla ridefinizione dei rapporti tra *enti pubblici, società e territorio*, sia dal rapporto sempre più sinergico tra economie locali e globali, oggi più che mai, le Regioni sono chiamate a svolgere responsabilmente un ruolo attivo nel processo di pianificazione e gestione del territorio. Grazie infatti alla loro scala privilegiata di lettura delle dinamiche territoriali sono chiamate a pianificarne il divenire, al fine di promuoverne lo sviluppo e raggiungere appieno l'applicazione dei principi di coesione e integrazioni tra i diversi territori come indicato dalla stessa Unione Europea.

Fino ad oggi i sistemi di programmazione regionale non si sono caratterizzati da vere e proprie strategie del divenire del territorio, la cui assenza ha portato spesso le Regioni ad appoggiare e promuovere interventi che in qualche modo hanno danneggiato il proprio territorio, provocando fratture sociali ed economiche spesso difficili da colmare.

Nell'impostazione tradizionale (Bentivegna, 1995) *l'atto di pianificazione* e di definizione delle strategie territoriali erano basati su un assetto prevalentemente statutario, da alcuni anni il corpus disciplinare ha espresso l'esigenza di un diverso approccio al *piano*, inteso non più come *atto statico*, ma come esito di un *processo dinamico e concertato* (Crosta, 1991). Questo implica profondi cambiamenti sia nel metodo di raccolta e decodifica delle *istanze* da parte degli attori istituzionali, sia negli strumenti di pianificazione e valutazione del divenire del territorio.

Inoltre, è doveroso precisare che qualsiasi strumento di pianificazione non può essere agganciato a degli ambiti territoriali predefiniti e statici (Lichfield *et alii*, 1975), qualunque sia l'origine della definizione. Pensare di ripartire il territorio senza avere chiaro l'obiettivo e l'ambito di applicazione dell'azione di piano rischia di essere assolutamente rischioso oltre che dannoso, diviene quindi indispensabile individuare dei sistemi locali e territoriali omogenei sui quali agire al fine di strutturarne il divenire.

Pianificare il territorio, secondo questa nuova dimensione attribuitagli, *significa saper leggere, decodificare, interpretare e rappresentare le vocazioni sociali, culturali ed economiche, al fine di promuoverne e governarne il divenire secondo una strategia di sviluppo territoriale condivisa fra i vari attori sia pubblici che privati.*

4.1 Sistemi locali e territoriali

Parlare di sistemi locali o territoriali senza prima definire quale significato vogliamo attribuire a tali parole, potrebbe non far comprendere totalmente le difficoltà e le complessità legate all'individuazione sia delle aree sistema, sia alle forme di intervento in grado di generare e strutturare le diverse forme di relazioni che si instaurano sul territorio.

Con il termine sistema locale e territoriale intendiamo definire il complesso di relazioni sociali, economiche, istituzionali, ambientali, urbane, materiali e immateriali instaurate, sedimentate e strutturate nel tempo e nello spazio tra gli attori presenti sul territorio e il territorio stesso, inteso come spazio pensato.

Questa definizione diventa strumentale per comprendere come non vi sia scollamento, per esempio, tra un sistema ambientale e un sistema economico o sociale, cioè tra le relazioni di tipo morfologico, geologico, paesistico e naturalistico e quelle di tipo sociale, produttivo ed economico (Vettoretto, 1996). Anzi, avendo definito il territorio come spazio pensato, possiamo dire che ogni azione umana oltre a condizionare e modificare direttamente gli equilibri del sistema di relazioni oggetto dell'azione (sociali, economici, etc.), modifica indirettamente e inevitabilmente il delicato sistema di relazioni ed equilibri di una determinata area geografica e quindi del territorio. La variabili territoriali a loro volta condizionano (favorendo, ostacolando o privilegiando una determinata dimensione relazionale), nelle diverse forme l'azione e l'interazione della collettività sul territorio, tanto da definirlo dinamico nel tempo e soprattutto nello spazio.

Per individuare e definire quindi un sistema locale e territoriale risulta necessario osservare e sovrapporre alle diverse scale le differenti variabili territoriali, in funzione del sistema di relazioni che sono in grado di generare e strutturare. A tal fine diviene indispensabile superare i tradizionali limiti legati alle ripartizioni amministrative e valutare alle diverse scale territoriali gli effetti/esiti ambientali, sociali ed economici, che corrono inesorabilmente sul territorio, generati dagli investimenti pubblici e privati. Da un lato quindi per individuare dei sistemi locali e territoriali coerenti tra loro occorre leggere il territorio rispetto alla sue variabili morfologiche, naturalistiche, ambientali, paesistiche e individuare delle macro aree territoriali omogenee. Dall'altro lato risulta necessario verificare e comprendere la coerenza sia tra le diverse ripartizioni territoriali che caratterizzano e suddividono il territorio, sia tra le ripartizioni territoriali stesse e le macro aree territoriali definite.

Rispetto a quanto detto quello che preme mettere in evidenza è come un sano processo di programmazione (Stanghellini, 1996) dovrebbe osservare il territorio al fine di definire coerentemente dei sistemi locali e territoriali, in particolare leggendo e incrociando alle diverse scale territoriali gli aspetti geomorfologici sia con quelli sociali ed economici, sia con le diverse ripartizioni territoriali che caratterizzano e suddividono il territorio.

Per quanto riguarda il primo degli aspetti indicati (quello geomorfologico), emerge in modo evidente come quello lombardo sia un territorio assolutamente eterogeneo e diversificato, in particolare come sistemi diversi tra loro siano chiamati a relazionarsi sia alla scala locale che territoriale. Da un punto di vista geomorfologico il territorio lombardo può essere suddiviso in macro aree identificabili in:

- sistemi montani
- sistemi collinari

- sistemi vallivi
- sistemi pianori
- sistemi fluviali
- sistema pedemontano

Rispetto a questa ripartizione la prima difficoltà che emerge consiste nel verificare non solo il sistema di relazioni che caratterizzano ogni singolo ambito territoriale, tanto da definirlo sistema, ma soprattutto comprendere il grado di fluidità o la frattura delle relazioni tra i diversi ambiti. Non essendoci infatti dei confini netti tra le diverse aree, ma trovandoci in presenza di ambiti territoriali che si compenetrano e si incastrano in modo diverso, per esempio il sistema montano con quello vallivo, collinare e fluviale, diventa essenziale comprendere *"ciò che fa problema"* alle diverse scale territoriali all'interno di ogni ambito e come un'azione mirata ad una determinata scala in un determinato ambito territoriale modifica il sistema di relazioni e gli equilibri territoriali con gli altri ambiti.

In natura non esiste una definizione oggettiva di "ciò che fa problema" (Crosta, 1995); compito degli analisti è fornire una chiave di lettura delle dinamiche economiche e sociali, definire le problematiche e le possibili soluzioni agli organi decisionali, al fine di supportarne e motivarne le decisioni. L'attività degli analisti si focalizza dunque non tanto nel tentativo di trovare una soluzione al problema, ma nell'individuare delle azioni di breve, medio e lungo periodo in grado di spostare il problema ad un livello di complessità inferiore e quindi ad una sua ridefinizione (Crosta, 1999). Perché, da un lato, la definizione del problema potrebbe cambiare in funzione delle caratteristiche dell'osservatore e delle priorità del medesimo; dall'altro lato, perché essendo il territorio caratterizzato da complessità estremamente dinamiche nello spazio e nel tempo, definire in modo rigido un problema ed in modo altrettanto rigido una soluzione potrebbe sia compromettere l'effetto e l'esito dell'azione degli attori sul territorio (Dente, 1991), sia spostare il problema percepito ad un livello di complessità superiore.

Elemento indispensabile per la comprensione della complessità che caratterizza le dinamiche territoriali, è prima di tutto prendere in considerazione le diversità territoriali e quindi "calibrare" il tiro rispetto a questi elementi; in secondo luogo, prendere in considerazione le strategie degli attori locali e territoriali al fine di comprendere quali conflitti potrebbero generare le diverse visioni di sviluppo. Questo approccio risulta necessario fondamentalmente per due ordini di ragioni:

1. nel rispetto del principio di *governance* e quindi nella ricerca di un certo tipo di consenso, vista l'impossibilità di implementare qualunque tipo d'intervento verso il basso senza condividere e prendere in considerazione i bisogni delle comunità locali;
2. nel rispetto del principio di coesione e integrazioni tra i diversi territori come indicato dalla stessa Unione Europea sia dal Trattato Unico che dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo; spesso infatti azioni conflittuali potrebbero generare fratture sociali ed economiche difficilmente sanabili.

In tal senso un'accurata lettura del sistema di relazione dei fenomeni sociali ed economici può consentire di comprendere come, quando e in che direzione un sistema locale e territoriale ha mutato il proprio sistema di relazioni e soprattutto come ha inciso sul divenire del territorio.

4.2 Le ripartizioni territoriali

Per comprendere infine il perché un territorio ha modificato il proprio sistema di relazioni risulta necessario analizzare come, quanto, a quale scala territoriale e in quale arco temporale le diverse ripartizioni territoriali e i modelli di programmazione hanno inciso sui sistemi di relazioni tra le diverse aree territoriali. In particolare il territorio lombardo appare variamente suddiviso in:

- province *(piano territoriale di coordinamento provinciale)*
- comunità montane *(piano di sviluppo socio economico delle comunità montane)*
- comuni *(piano regolato generale; piani attuativi; piani integrati; piani per insediamenti produttivi;…)*
- unioni di Comuni *(piani intercomunali)*
- consorzi
- sistemi locali del lavoro
- aree obiettivo 2
- aree sostegno transitorio
- aree soggette ad aiuti di Stato a finalità regionale
- aree soggette a patti territoriali nazionali e comunitari
- aree soggette a programmi e iniziative comunitarie
- aree soggette ad accordi di programma
- aree soggette a PRUSST
- aree soggette a piani d'area
- aree tutelate a parco
- distretti industriali
- metadistretti

Non si deve assolutamente dimenticare che ad ogni modello di programmazione e ripartizione territoriale corrispondono Leggi di sostegno e d'incentivazione ben precise. Il fatto stesso quindi di rientrare o meno all'interno di un ripartizione territoriale, costituisce la pregiudiziale per accedere a linee di finanziamento o misure di sostegno, a diversa finalità, che se incoerentemente sovrapposte possono modificare i delicati equilibri sociali, economici e territoriali tanto da provocare delle fratture difficilmente sanabili.

Una corretta definizione e individuazione dei sistemi locali e territoriali, funzionale e strategica al processo di pianificazione del territorio, potrà consentire all'attore pubblico regionale di definire da un lato delle strategie territoriali e non più settoriali e comprendere dall'altro lato con quali strumenti di breve, medio e lungo periodo intervenire sul territorio, al fine di agevolare, condizionare e veicolare il processo evolutivo dei e tra i sistemi locali e territoriali garantendo la coesione e l'integrazione tra le diverse realtà territoriali.

L'*Indicatore Sintetico di Priorità* e la batteria di indicatori in generale consentono, se integrati in un coerente processo di programmazione, una lettura, comparazione e valutazione alle diverse scale dei fenomeni sociali ed economici, generati dall'azione pubblica sul territorio.

In questa prospettiva l'attività di programmazione dovrà quindi facilitare, agevolare e strutturare le relazioni tra le diverse realtà locali e territoriali, in modo da poter superare quelle fratture territoriali che rendono il territorio molto fragile e vulnerabile a fenomeni di crisi strutturale e sociale. I sistemi locali e territoriali quindi, se definiti e individuati in modo coerente, potranno diventare uno punto di riferimento

straordinario per gli attori pubblici territoriali sia perché in grado da un lato di veicolare e drenare gli effetti positivi delle politiche di sviluppo e assorbire, dall'altro lato, fenomeni di crisi di breve periodo; sia perché in grado di facilitare il processo di integrazione, coesione e convergenza economica e sociale tra le differenti aree territoriali.

La transizione da una pianificazione di tipo procedurale-verticale ad una modalità di intervento più finalizzata alla definizione di obiettivi e priorità, introduce forme di pianificazione incrementali integrate trasversalmente, che considerino il territorio come un complesso di variabili dinamiche nel tempo e nello spazio, e il processo di programmazione come un insieme di azioni che producono degli effetti (voluti) e degli esiti (distorsivi e indesiderati) sul sistema economico, sociale e territoriale.

L'apparente contraddizione tra risorse sempre più scarse e una domanda di qualità territoriale e ambientale sempre più in crescita da parte dei cittadini, rappresenta una sfida per la pianificazione strategica (Cicciotti *et alii*, 1997), che deve modificare il suo orientamento al fine di non perdere questa occasione per favorire uno sviluppo territoriale di qualità. Ciò pone l'esigenza di definire (o ridefinire) una strategia complessiva, sulla quale costruire azioni condivise, chiaramente indirizzata alla protezione sociale e prevenzione economica.

Le stesse politiche dell'Unione Europea sono caratterizzate da un approccio sempre più tran-settoriale e integrato, attento al territorio come ambito catalizzatore di "politiche di sviluppo" e luogo privilegiato per procedere alla valutazione degli effetti delle azioni; gli strumenti considerati non sono (solo) quelli caratterizzati da programmi settoriali, ma dall'interazione di programmi e di politiche di sviluppo che si incontrano e scontrano sul territorio. In tal senso vengono promosse modalità di lavoro sempre più trasversali e orizzontali che operano al di fuori di gerarchie amministrative, a scapito del tradizionale approccio procedurale e sequenziale tipico della pianificazione italiana.

L'Unione europea ha, infatti, ormai preso atto dei limiti dell'approccio economico-settoriale (verticale) ed ha identificato il territorio quale *medium* per valutare l'efficacia delle proprie politiche. Le risorse messe a disposizione da alcuni programmi europei (di natura regionale, transregionale e trasnazionale) sono indirizzate allo sviluppo territoriale inteso come sistema complessivo, composto da infrastrutture materiali, immateriali e risorse paesistico-ambientali.

4.3 Il territorio: dall'Economia alla Finanza Pubblica

Il modello di valutazione, così come è stato concepito, consente di verificare la coerenza d'insieme dei progetti di intervento pubblico sia in ottica di tipo top-down, sia di tipo bottom-up. Usualmente, invece, ogni attore pubblico è concentrato sulla propria scala d'intervento e non è portato a verificare la coerenza della propria azione con quelle effettuate a livello di altre scale territoriali. La coerenza complessiva dei progetti può essere valutata rispetto a :

- evoluzione del tessuto locale all'interno del quale essi sono inseriti;
- progettualità di altri attori operanti sullo stesso territorio;
- tempistica relativa rispetto agli altri progetti attivati (specie se di orizzonte medio-lungo);

- inquadramento nel contesto nazionale ed europeo che è generalmente trascurato, se non quando viene utilizzato per legittimare il progetto proposto;
- conflittualità locale tra diversi attori riguardo al tipo d'intervento da attuare.

Il tutto è finalizzato a colmare ogni tipo di vuoto informativo riguardo ai vari progetti, sia direttamente sia indirettamente collegati. Questo genere d'informazione viene, non raccolto affatto o raccolto in maniera "casuale" nell'ambito di metodologie diverse da questa.. Si tratta d'informazioni indispensabili per capire il vero contesto in cui si attua un progetto. Questo passaggio ha permesso non solo di soddisfare, da un punto di vista metodologico, il bisogno di raccogliere un nuovo tipo d'informazioni(Coucleis, 1991), ma soprattutto di garantire un flusso continuo d'informazioni da inserire di una scheda denominata "scheda di territorializzazione dei progetti". In essa sono inserite tutte le informazioni necessarie per l'analisi e la valutazione *ex-ante* del progetto.

Questa scheda ha come primo punto la descrizione del progetto, nel secondo l'inquadramento del progetto all'interno della programmazione regionale mentre il terzo punto consiste nell'individuazione degli attori che direttamente o indirettamente hanno un qualsiasi legame con il progetto.

Il punto quattro è invece del tutto originale e risponde a quel bisogno della Regione di essere oramai un "ente di governo" e no solo di "controllo".

L'analisi delle rappresentazioni, degli obiettivi e la valutazione delle ricadute mira proprio a questo obiettivo e compone la totalità del punto quattro.

Per questo motivo occorre analizzare le rappresentazioni del soggetto proponente e in particolare per capire quale "idea" del divenire del territorio egli abbia. Per le stesse ragioni occorre individuare gli attori che hanno invece una "rappresentazione" contraria dello stesso progetto e ovviamente per capire qual è invece la loro idea di divenire del territorio. In particolare gli analisti attraverso la cartografia tematica verificano se le argomentazioni addotte e le rappresentazioni costruite a riguardo hanno sia consistenza che coerenza rispetto alla strategia regionale e alle priorità in essa contenute, sia rispetto al tessuto locale all'interno del quale questi progetti vanno a inserirsi. Questo consente di mettere in evidenza tutte le caratteristiche del progetto che non appaiono direttamente attraverso la sua semplice lettura, frutto sia di una raccolta d'informazioni basata sull'iniziativa della Regione sia sulla verifica di ogni affermazione e rappresentazione.

I punti cinque, sei e sette ne rappresentano la naturale conclusione sia per quanto riguarda la verifica delle risorse finanziarie disponibili e necessarie per l'attuazione dell'investimento, sia rispetto alle valutazioni di sintesi degli analisti stessi.

Prima di concludere è necessario sottolineare come la piattaforma logica utilizzata per concepire il modello di valutazione, consente allo stesso di essere estremamente flessibile. Infatti, in funzione delle diverse aree territoriali oggetto di analisi (dall'intero territorio regionale ad un gruppo di comuni, passando dalle province alle comunità montane, dai sistemi locali del lavoro alle aree depresse ammesse all'utilizzo dei fondi strutturali), è possibile procedere ad una rinormalizzazione dei singoli indicatori ed avere uno spaccato, comparabile alle diverse scale di analisi, tra i diversi sistemi territoriali.

Tale flessibilità consente quindi di valutare e programmare non solo alla scala regionale, ma di entrare nel merito delle singole decisioni che impattano direttamente e indirettamente sui singoli sistemi "ambientali", come quello montano, collinare, pedemontano, vallivo, pianoro e fluviale.

Rispetto a questa ripartizione il modello consente di verificare non solo il sistema di relazioni che caratterizzano ogni singolo ambito territoriale, tanto da definirlo sistema, ma soprattutto consente di comprendere il grado di fluidità o la frattura economica tra i diversi ambiti. Non essendoci dei confini netti tra le diverse aree, ma trovandoci in presenza di ambiti territoriali che si sovrappongono, si compenetrano e si incastrano in modo diverso, per esempio il sistema montano con quello vallivo, pedemontano e fluviale, diviene essenziale comprendere 1)*"cosa fare"* alle diverse scale territoriali, all'interno di ogni ambito e 2) come un'azione mirata ad una determinata scala in un determinato ambito territoriale modifica il sistema di relazioni e gli equilibri territoriali con gli altri ambiti.

La naturale sintesi del processo ha consentito sia di aprire una riflessione sulla necessità di (ri)definire una strategia del "divenire del territorio" regionale, sia di creare un collegamento diretto tra ***economia*** *(la valutazione degli effetti delle politiche),* ***territorio*** *(spazio di manifestazione degli effetti) e* ***finanza pubblica*** *(processo di reperimento, utilizzo e gestione delle risorse finanziarie);* da intendersi come ingredienti che consentiranno in futuro di esaminare e valutare le ricadute territoriali delle programmazioni strategiche e settoriali a valenza territoriale sia in termini aggregati, sia considerando la distribuzione degli effetti sul territorio.

Per completezza, viene di seguito allegata sia la scheda di territorializzazione dei progetti, sia le rappresentazioni cartografiche relative agli indicatori:

- delle singole sezioni (stato di salute; equità distributiva; impatto economico);
- delle singole sottosezioni (stock di ricchezza; intensità dell'attività produttiva; attrattività dell'area; caratteristiche territoriali e dotazione infrastrutturale; distribuzione dei trasferimenti in conto capitale; distribuzione dei trasferimenti correnti; impatto economico della spesa per investimenti; impatto indotto dalla qualità della spesa);
- all'Indicatore Sintetico di Priorità.

Bibliografia

Aiyagari,R., Christiano,L.J. e Martin Eichenbaum (1992), "The output, employment, and interest rate effects of Government spending", *Journal of Monetary Economics*, 30, 73-86.

Alesina, A., Ardagna, S., Perotti, R. e F. Schiantarelli (2002), "Fiscal Policy, Profits and Investment", *The American Economic Review*, 92, 3, 571-589.

Aubert, S. e A. Stephan (2000), "Regional infrastructure Policy and its impact on productivity: a comparison of Germany and France", *CIC Working papers FS IV 00-02*, Wissenschaftszentrum Berlin.

Baier, S.L. e G. Glomm (2001), "Long-run growth and welfare effects of public policies with distortionary taxation", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 25, 12, 2007-2042.

Barro, R.J. (1981), "Output effects of Government Purchases", *The Journal of Political Economy*, 89, 6, 1086-1121.

Barro, R.J. (1990), "Government spending in a simple model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 98, S103-125

Barro, R.J. e X. Sala-I-Martin (1992), "Public finance in Models of Economic Growth", *The review of Economic Studies*, 59,4, 645-661.

Bentivegna V. (1995), "Il contributo della valutazione alla razionalità e alla legittimazione del piano"; *Urbanistica* n. 105.

Bonaglia, F., La Ferrara, E. e M. Marcellino (2000), "Public capital and economic performance: evidence from Italy", *Working Papers, 163 IGIER, Bocconi University*.

Boscà, J.E., Escribà, F.J. e M.J. Murgui (2001), "The effect of Public Infrastructure on the private sector of Spanish regions", *Journal of Regional Science*, 42, 2, 301-326.

Cadot, O., L.H. Roller e A. Stephan (1999), "A Political Economy model of Infrastructure allocation: an empirical assessment", *CIC Working papers FS IV 99-15*, Wissenschaftszentrum Berlin.Cicciotti E., Florio R., Perulli P. (1997), "Approci strategici alla pianificazione territoriale", in Perulli P (a cura di), *Pianificazione strategica*, Daest-Collana Convegni e Seminari n. 3, Venezia.

Coucleis H. (1991), Geographical Informed Planning, *Papers in Regional Science* n. 70.

Crosta P.L. (1995), "*La politica del piano*", Angeli, Milano.

Crosta P.L. (1999), "Il piano e l'interazione sociale: contributo all'analisi delle politiche pubbliche", in Indovina F. (a cura di), *Territorio. Innovazione. Economia. Pianificazione. Politiche.* Daest-Collana Convegni n. 4, Venezia.

Crosta P.L. (1991), "Le Politiche territoriali: La politica urbanistica", in Dente B. (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Mulino, Bologna.

Dente B. (a cura di) (1991), "*Le politiche pubbliche in Italia*", Mulino, Bologna.

Devereux, M.B. e D.Love (1995), "The dynamic effects of Government spending policies in a two-sector endogenous growth model", *Journal of Money, Credit and Banking*, 27,1, 232-256.

Eberts, R.W. (1986), "Estimating the contribution of urban public infrastructure to regional growth", *Working Paper 8610, FED of Cleveland.*

Eberts, R.W. (1990), "Cross-sectional analysis of public infrastructure and regional productivity growth", *Working Paper 9004, FED of Cleveland.*

Fabiani, S. e G. Pellegrini (1997), "Education, infrastructure, geography and growth: an empirical analysis of the development of Italian Provinces", *Temi di discussione 323, Banca d'Italia.*

Faig, M. (1991), "A simple Economy with uman capital, transitional dynamics and Fiscal Policy", *Mimeo*, University of Toronto, 1991.

Ghosh,S. e I.A. Mourmouras (2002), "On Public Investment, long-run growth and the real exchange rate", *Oxford Economic Papers*, 54,1, 72-90

Gramlich, E. (1994), "Infrastructure Investment: a review essay", *Journal of Economic Literature*, 32,3, 1176-1196

Hall, R.E. (1980), Labor supply and aggregate fluctuations", *Carnegie-Rochester Conference series on Public Policy*, 12, 7-33

N.M. Hansen (1965), "The structure and determinants of local Public Investment Expenditures", *The Review of Economics and Statistics*, 47, 2, 150-162.

Hirschman A. O. (1963), "*The strategy of the economic development*",Yale U.P., New Haven.

Hulten, C.R. e R.M. Schwab (1993), "Endogenous growth, Public capital and the convergence of Regional manufacturing Industries", *NBER Working Papers*, 4538.

Kalyvitis, S. (2003), "Public Investment rules and Endogenous Growth with empirical evidence from Canada", *Scottish Journal of Political Economy*, 50, 1, 90-110.

Kamada, K., Okuno, N. e R. Futagami (1998), "Decisions on regional allocation of public investment: the case of Japan", *Applied Economics Letters*, 5, 8, 503-506.

Kemmerling, A. e A. Stephan (2002), "The contribution of local public infrastructure to private productivity and its Political Economy: evidence from a panel of large German cities", *Public Choice*, 113, 3-4, 403-424.

King, R.E. e S.Rebelo (1990), "Public Policy and Economic Growth: developing neoclassical implications", *Journal of Political Economy*, 98, S126-150

Lichfield N., Kettle P., Whitbread M. (1975), "*Evaluation in the planning process*", Pergamon Press, Oxford, 1975.

Lucas, R.E. (1988), "On the mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*", 22, 3-42

Miller, N.J. e C. Tsoukis (2001), "On the optimality of public capital for long-run economic growth: evidence from panel data", *Applied Economics*, 33, 9, 1117-1129.

Moreno, R., Artis, M., Lopez-Bazo, E. e J. Surinach (1997), "Evidence on the complex link netween infrastructure and Regional Growth", *Documents de Trebail 97-19*, Divisio de Ciencies Economiques i socials, Universidad de Barcelona.

P. Nijkamp (1998), "Infrastructure ans Suprastructure in Regional competition: a Deus ex Machina?", *Tinbergen Institute Discussion Papers*, 98-097/3, Tinbergen Institute.

Patassini D. (1996), "Valutazione e politiche territoriali: le dimensioni di un concetto pervasivo", in Stanghellini S. (a cura di),*Valutazione e processo di piano*, Alinea, Firenze.

M. Philippe (1998), "Public Policies, regional inequalities and growth", *CEPR Discussion Papers* 1841.

D. Puga (2002), "European regional policies in light of recent location theories", *Journal of Economic Geography*,2, 4, 372-406.

Stanghellini S. (a cura di) (1996),*Valutazione e processo di piano*, Alinea, Firenze.

A. Stephan (2002), " Regional infrastructure Policy and its impact on productivity: a comparison of Germany and France", *CIC Working papers FS IV 01-02*, Wissenschaftszentrum Berlin

Temple, J. (1999), "The new growth evidence", Journal of Economic Literature, 37, 1, 112-156.

Vettoretto L. (1996), "Morfologie sociali territoriali", in Clementi A., Demateis G., Palermo P.C. (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, Vol II, Laterza, Bari.

Yamano, N. e T. Ohkawara (2001), "The regional allocation of Public Investment: efficiency or Equity?", *Journal of Regional Science*, 43, 2, 205-229

SCHEDA DI TERRITORIALIZZAZIONE DEI PROGETTI

TITOLO PROGETTO E RIFERIMENTO CON IL PRS

1. DESCRIZIONE DEL PROGETTO

1.1 Localizzazione geografica (descrizione + eventuali link: con tavole di inquadramento territoriale e con progetti direttamente collegati)

1.1 a - Criticità/Osservazioni

1.2 Contenuti sintetici del progetto (+ link al progetto; es.: planimetrie, planivolumetrie, destinaz. funzionali….)

1.2.1 Obiettivo

1.2.2 Interventi progettuali e destinazioni funzionali

1.2.3 Dati dimensionali e parametri quantitativi (estensione, mc e mq per ogni funzione, standard di legge e di progetto, altezza massima di progetto…)

1.2 a - Criticità/Osservazioni

1.3 Percorso di formazione del progetto

1.3.1 Tempistica prevista- iter procedurale

1.3.2 Altre informazioni sul progetto o sull'area di intervento

(Eventuali informazioni aggiuntive relative a precedenti ipotesi di progettazione nell'area d'intervento o relative al progetto in esame (progetti alternativi, previsioni superate, ecc…)

1.3 a - Criticità/Osservazioni

1.4 Eventuali interventi connessi o indotti e relazione con progetti o programmi esistenti o in divenire

1.4.1 Eventuali opere accessorie

1.4.2 Relazioni con opere o programmi esistenti o in divenire

1.4.2 a - Criticità/Osservazioni

1.5 Atti originari a supporto del progetto

1.5 a - Criticità/Osservazioni

2. INQUADRAMENTO NELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

2.1 Collegamento con altri progetti/programmi previsti nella programmazione regionale

2.1.1 Riferimento PRS (obiettivi..)

2.1.2 Riferimento azioni strategiche delle altre DG

2.1 a - Criticità/Osservazioni

3. ANALISI DEL PROCESSO DECISIONALE: ATTORI E MODALITA' D'INTERAZIONE

3.1 Analisi degli attori e ruoli

3.1.1 Promotori/Sottoscrittori

3.1.2 Altri attori o soggetti coinvolti che operano a favore o contro

3.1 a - Criticità/Osservazioni

3.2 Modalità di coinvolgimento e interazione degli attori nel processo

3.2.1 Grado di condivisione accertato

3.2 a - Criticità/Osservazioni

4. ANALISI DELLE RAPPRESENTAZIONI, DEGLI OBIETTIVI E VALUTAZIONE DELLE RICADUTE

4.1 Rappresentazione del soggetto proponente del progetto/programma (obiettivi, dati, motivazioni)

4.1.1 Eventuali obiettivi impliciti del proponente

4.2 Rappresentazione delle posizioni contrarie prevalenti (obiettivi, dati, motivazioni)

4.3 **Verifica della coerenza interna del progetto/programma sul divenire e sullo sviluppo del progetto/programma stessi** (coerenza tra gli obiettivi del proponente e i risultati prevedibili dell'attuazione del progetto)

4.4 **Verifica della ricaduta degli interventi (verifiche territoriali basate sull'utilizzo di indicatori e cartografie; link al Sistema di Valutazione di Supporto alle decisioni**):

4.4.1 sul territorio

4.4.2 sui progetti/programmi regionali (coerenza del progetto in esame con la programmazione regionale e la pianificazione di settore)

4.4.3 sul atri progetti/programmi anche non esplicitamente coinvolti e/o non direttamente interessati

4a - Criticità/Osservazioni

5. RISORSE ECONOMICHE /PLANNING FINANZIARIO

(entità e natura delle risorse, richieste di finanziamento regionale e loro destinazioni)

5.1 Rapporti con la tempistica

5a - Criticità/Osservazioni

6. ELABORAZIONI DI SINTESI

6.1 Punti di forza del progetto

6.2 Punti di debolezza del progetto

6.3 Ipotesi alternative percorribili

6.4 Eventuali misure mitigative da proporre

7. ELABORAZIONI CONCLUSIVE/NOTE

Note

[1] Massimilano Serati ha lavorato a questo paper nell'ambito del progetto CNR-Agenzia 2000 dal titolo "Trasformazioni territoriali, specializzazione produttiva e innovazione"

[2] Cfr. fase 1, Figura 1.

[3] Cfr. la fase 2, 3, 4, 5, Figura 1.

[4] Cfr. la fase 6, 7, 9, Figura 1.

[5] Presupposto di ciò è la doppia ipotesi che: 1) capitale pubblico e capitale privato non siano perfetti sostituti e che 2) la produttività del capitale privato sia decrescente a meno che il capitale pubblico non cresca in maniera equiproporzionale; in altre parole, la funzione di produzione ha rendimenti di scala costanti rispetto all'aggregato del capitale pubblico + capitale privato, ma decrescenti rispetto a ciascuna delle due componenti.

[6] A causa dell'esistenza di esternalità prodotte dalla spesa pubblica e soprattutto dalla tassazione impiegata per finanziarla.

[7] Le due soluzioni sono equivalenti solo se la funzione di produzione è una Cobb-Douglas

[8] Alcuni studi rinvengono addirittura un legame negativo tra queste voci di spesa e il livello dell'output (si veda sempre Temple, 1999)

[9] Soprattutto le infrastrutture viarie.

[10] Dati relativi a regioni e macro-regioni italiane per il periodo 1970-1994

[11] Ad esempio, sulla base di modelli di crescita nei quali la funzione di produzione è caratterizzata da un'elasticità rispetto al capitale pubblico (infrastrutture) irragionevolmente elevata

[12] Un esempio di approccio eclettico (decisamente *ante litteram*) si trova in Hansen (1965) che individua nell'insieme delle caratteristiche demografiche, urbanistiche e produttive (industriali e commerciali) delle aree locali i criteri fondamentali per la definizione del *pattern* di allocazione delle risorse pubbliche.

[13] In termini qualitativi

[14] La procedura di normalizzazione viene effettuata secondo il seguente schema:
per gli indicatori delle sezioni I e II (eccetto 36 e 37) si ha:
$Ind_{ji} = (Val_{ji} - Min_i Val_{ji})/(Max_i Val_{ji} - Min_i Val_{ji})$, dove j=indicatore, i=comune
per gli indicatori della sezione III e per gli indicatori 36 e 37 della sezione II si ha:
$Ind_{ji} = 1-(Val_{ji} - Min_i Val_{ji})/(Max_i Val_{ji} - Min_i Val_{ji})$, dove j=indicatore, i=comune

[15] Questo e quelli che seguono sono i pesi di ogni indicatore sul totale della sezione.

[16] 00/99 indica la variazione percentuale 2000 su 1999; D'ora in poi, inoltre, "bp" sta per breve periodo, "lp" per lungo periodo.

[17] L'IND36 misura il grado di "centralità/perifericità" di un comune. Esso tiene conto della sua quota altimetrica, della sua collocazione geografica e della sua "accessibilità", sintetizzata dalla sua distanza rispetto a porte di accesso/ infrastrutture territoriali (caselli autostradali piuttosto che stazioni ferroviarie)

[18] p_j = peso che determina la penalizzazione rispetto alla zona altimetrica; p_j =1 per pianura, 1.5 per collina, 2 per montagna.

[19] Distanze rispetto a porte di accesso/ infrastrutture territoriali (caselli autostradali piuttosto che stazioni ferroviarie)

[20] Si tratta di una somma ponderata delle diverse tipologie di scuole con i seguenti pesi: 0.1=materne, 0.1=elementari, 0.25=medie, 0.35=secondarie, 0.20=università

[21] Si tratta di una somma ponderata delle diverse tipologie di strutture sanitarie con i seguenti pesi: 0.5 per "Ospedali", 0.25 per "Poliambulatori", 0.25 per "Strutture non accreditate".

[22] In questo caso le valutazioni di impatto si basano su una proiezione nel futuro del comportamento del passato; rispetto a valutazioni simili prodotte utilizzando una metodologia VAR, il "peso" del passato è superiore e approssimativoè lo schema di identificazione dello shock di spesa pubblica. E' intenzione di chi scrive rendere l'approccio più raffinato nell'ambito di versioni successive del modello.