

# La lettura del territorio ed il supporto alle policy regionali attraverso indicatori sintetici. L'esperienza di "100% Lombardia".

## Abstract - IT

I processi di *policy making* non possono prescindere da un'attenta valutazione dei territori circostanti; per questa sono necessarie informazioni quantitative di supporto che siano: (a) robuste e capillari (b) capaci di sintetizzare fenomeni complessi (c) trasversali sul piano tematico, (d) organizzate all'interno di grandi piattaforme statistiche.

Tuttavia, buona parte degli (archivi di) indicatori disponibili presentano scale geografiche di riferimento ferme a livello macro (e.g. nazionale, regionale) e quindi inadatte ad analisi micro-territoriali; inoltre hanno per lo più valenza descrittiva invece di essere orientati a fare a supporto alle attività di programmazione dello sviluppo territoriale.

La piattaforma statistica "100% Lombardia" colma questo gap, fornendo più di 160 indicatori sintetici costruiti a livello comunale per la Lombardia, per un periodo che va dal 2001 al 2015. Gli indicatori costruiti per 100% Lombardia sono stati progettati prendendo in considerazione le esigenze di supporto alla programmazione integrata, costituendo quindi un prezioso strumento di policy making a livello micro-territoriale.

## Abstract - EN

Policy-making processes cannot ignore a careful assessment of the territories directly involved in the analysis; this requires the support of quantitative information that should be: (a) robust and capillary (b) capable of synthesizing complex phenomena (c) able to cross between different themes, (d) organized in large statistical platforms.

However, the vast majority of the available batteries of indicators present a macro geographic level of detail (e.g. national, regional) and therefore unsuitable for micro-territorial analyses; furthermore, they also have a mostly descriptive nature, instead of being geared to support the planning activities of territorial development.

The "100% Lombardia" statistical platform fills this gap, providing more than 160 synthetic indicators built for the Italian region Lombardia, with a timespan ranging from 2001 to 2015. The 100% Lombardy indicators have been designed taking into account the need for support of integrated planning, thus constituting a precious micro-territorial policy-making tool.

# 1. Introduzione: il background di 100% Lombardia

Come sottolineato da Birkland (2014), il processo di policy making è estremamente complesso: nella sua visione, dopo un'attenta osservazione del sistema sociale di riferimento, i policy maker si basano su alcuni input, spesso riconducibili agli esiti delle elezioni politiche, al "sentiment" dei cittadini ed alla copertura mediatica circa determinati fenomeni socio-economico-territoriali rilevanti, per poi produrre output, come leggi, regolamenti ed azioni di varia natura.

Tuttavia, questo approccio, già descritto da Easton (1967) come "System model of Politics and Policy", caratterizza il ruolo di intermediazione del policy maker quasi come una "black-box", che opera "misteriosamente" sui suddetti input per trasformarli in output.

Per poter studiare ed analizzare in maniera rigorosa i meccanismi di azione e svelare (almeno in parte) come opera questa "black box", è necessario dividere l'ambiente costituito dal sistema sociale di riferimento in 4 sottogruppi: strutturale, sociale, economico e politico (Birkland, 2014).

Ciascuno di questi contribuisce alla formazione degli output "richiesti" in maniera più o meno implicita dal sistema, passando sempre attraverso una fase di dettagliata valutazione dello status quo; soprattutto per il sottogruppo economico, risulta, quindi, fondamentale disporre di dati aggiornati e pertinenti, in modo da garantire adeguatezza e tempestività alle azioni intraprese.

Tale meccanismo di continuo feedback tra ambiente e policy maker ha raggiunto una sufficiente massa critica dagli anni 70 in poi, col fiorire del campo di ricerca noto come "social indicators research", dove il duplice obiettivo di studio è quello di valutare ex-ante e ex-post condizioni di vita e sviluppo socio-economico (UN, 1989) nelle popolazioni.

All'interno di questo filone di ricerca, è possibile evidenziare 2 orientamenti: il primo, basato su dati di tipo soggettivo e derivante dalle survey di stampo psicologico (Diener et al. 1999), ed il secondo basato su dati oggettivi, univocamente identificabili e spesso strettamente legati ai sistemi di contabilità nazionali.

I dati appartenenti a questa seconda tipologia sono raccolti ed organizzati in ampi set informativi, all'interno di progetti spesso portati avanti dagli uffici statistici nazionali, da organizzazioni sovranazionali, o grazie all'operato di soggetti privati, raggiungendo una certa diffusione in vari paesi del mondo (per una lista, non esaustiva, si veda Noll, 2002).

La necessità di sintesi richiesta dagli utilizzatori e, più in generale, da chi consulta tali set informativi, ha portato alla costruzione di indicatori ottenuti per aggregazione di dati, volti a rispondere alle più disparate esigenze informative; ne sono esempio, in epoca recente, il progetto BES dell'ISTAT in Italia (per valutare la qualità della vita secondo 12 macro-aspetti), l'iniziativa "Beyond GDP" dell'Unione Europea (per valutare se lo sviluppo economico sia sostenibile dai punti di vista ambientale e sociale) ed i Sustainable Development Goals delle Nazioni Unite (per fornire linee guida e indicatori volti a migliorare globalmente le condizioni di vita).

Molti di questi database, inoltre, sono dotati di singoli indicatori di sintesi, in grado di comunicare velocemente ed efficacemente il loro contenuto informativo: a titolo di esempio, sono da citare il Genuine Progress Indicator (Talberth et al., 2007), il FEEM per lo sviluppo sostenibile (Carraro et al., 2013), o il WIT per la qualità della vita (Serati e Pacocco, 2017).

È verosimile che l'utilizzo dei dati nei processi decisionali tenderà a divenire sempre più pervasivo (Esty e Rushing, 2007), sia per lo sviluppo delle tecnologie IT sia per "l'avvento" dei Big Data: grazie alle maggiori capacità computazionali e di *storage*, sarà possibile individuare

e caratterizzare con maggiore precisione e maggiore capacità descrittiva un numero crescente di fenomeni sociali, economici, demografici, etc. (Michael e Miller, 2013).

Tuttavia, la letteratura in merito alle batterie di indicatori e agli indicatori oggettivi soffre di 2 rilevanti problemi: in primis, il livello di profondità di rilevazione, poiché esso è spesso fermo al livello regionale, con qualche sconfinamento (intermittente) al livello provinciale (Nuts 2), piuttosto che a livello di singoli macro-agglomerati urbani. Tale livello di analisi è spesso incompatibile con le esigenze dei *policy maker*, che per poter intraprendere le migliori decisioni possibili necessitano di dettagliate indicazioni degli status quo micro-territoriali (Breuer and Brueser, 2013) e di un sistema omogeneo che consenta la piena comparabilità tra territori. Inoltre, come riportato da Noll (2002), la natura stessa di molte batterie di indicatori unita a una profondità temporale spesso estremamente limitata, non ha permesso di valutare l'effetto e l'impatto ex-post delle policy, minando quindi la possibilità di valutare la correttezza delle azioni e delle decisioni intraprese.

Le due problematiche sembrano quindi essere strettamente interconnesse, poiché le piattaforme statistiche declinate a livello regionale/provinciale potrebbero essere all'origine di rappresentazioni non esaustive di fenomeni che possono essere correttamente compresi solo se analizzati a livelli micro-territoriali; inoltre, condurre un ragionamento su scala geografica esclusivamente macro preclude la possibilità di ridisegnare il territorio, individuando aggregati omogenei diversi (cluster di micro-territori), basati non su confini amministrativi (le Province o le Regioni), ma su co-movimenti di determinati fenomeni.

La parziale inadeguatezza di questo tipo di batterie di indicatori ha ripercussioni anche sul contenuto informativo e "formativo", poiché i *policy maker* potrebbero trovarsi di fronte ad un "muro conoscitivo", e non essere in grado di comprendere come strutturare correttamente le azioni da dover intraprendere né essere in grado di valutare ex-post in maniera esaustiva le ricadute territoriali delle decisioni prese.

Questo *paper* intende dare un contributo innovativo al superamento dei problemi appena evidenziati e si concentra sull'iter di progettazione, costruzione ed applicazione empirica di 100% Lombardia, una piattaforma di indicatori socio-economici (a) costruiti su scala micro-territoriale, (b) progettati esplicitamente al servizio delle esigenze di policy, (c) disponibili in modo omogeneo per tutti i territori e con profondità temporale.

## 2. La piattaforma

100% Lombardia, frutto di un lavoro congiunto tra Éupolis Lombardia e il Centro di Ricerca per lo Sviluppo dei Territori e dei Settori, LIUC Università Cattaneo ospita 161 indicatori<sup>1</sup> con una profondità temporale estesa e variabile a seconda dei casi, all'interno dell'orizzonte temporale 2001-2015.

Tali indicatori sono stati calcolati a livello comunale per tutti i 1531 comuni della Lombardia (numero di comuni al 2014), una scelta che consente una lettura dei territori non più come semplici entità geografico-amministrative, ma come luoghi di interazione tra processi socio-economici e contesto morfologico-strutturale.

---

<sup>1</sup> L'elenco completo degli indicatori è nel file scaricabile al link <http://dwh.servizirl.it/SASPortal/main.do>, selezionando prima "100% Lombardia" (menù a sinistra), e poi "Metadati".

Gli indicatori sono stati costruiti a partire da dati di fonti istituzionali e certificate (prevalentemente a livello regionale), rispettando le linee guida di iniziative simili (e.g. Indice di competitività delle regioni europee, Cities Alliance della World Bank).

Il passaggio da una griglia geografica di ragionamento più macro ad una micro-territoriale non può essere interpretato come un semplice cambiamento di metrica; l'analisi socio-economica di piccole e piccolissime realtà territoriali mette infatti in luce fenomeni che normalmente a livello più aggregato:

- (a) sono del tutto impercettibili,
  - (b) sono misurati in modo "piatto" come aggregazione (spesso banali medie) di dati micro-territoriali.
  - (c) Sono privi di significato
- Della prima tipologia di fenomeni (**gli impercettibili**) fa parte il micro-pendolarismo, ossia la mobilità seriale di persone tra territori contigui per motivi di studio o lavoro. Come tale il fenomeno può essere misurato e spiegato solo se vi sono dei dati territorialmente utili: dotazione, capillarità e densità di infrastrutture di collegamento (rete viaria e ferroviaria), giocano un ruolo fondamentale nel definire "ecosistemi" attrattivi di comuni, e come gli individui scelgano di localizzarsi in località più o meno prossime rispetto ai luoghi di lavoro.  
E' altresì inevitabile che in tali considerazioni rilevino anche i prezzi degli immobili, piuttosto che la dotazione di servizi alla persona o la rete commerciale e ancora numerose variabili, indubbiamente in grado di spostare l'ago della bilancia rispetto alle scelte localizzative e di mobilità quotidiana sia del lavoratore sia dell'imprenditore. A tal fine 100% Lombardia contiene un'ampia sezione sulla dotazione di infrastrutture di collegamento e produttive per tutti i comuni Lombardi, ma anche ad esempio i dati relativi alla situazione dei mercati immobiliari per ciascuno di essi.
  - Tra i fenomeni **appiattiti** da una valutazione macro-territoriale possiamo far risaltare a titolo paradigmatico quello del frontalierato. Tra le varie possibili misurazioni indirette del fenomeno possono stare gli indicatori di gap tra redditi IRPEF procapite e redditi IRPEF per dichiarante, utili ad evidenziare in maniera puntuale la presenza di "redditi extra-territoriali", e stimarne l'incidenza. Su scala provinciale le evidenze fornite da tali indicatori, fisiologicamente significative solo per una ristretta fascia di comuni confinanti con l'estero, finirebbero per risultare "annegate" in misurazioni medie o mediane. Al contrario 100% Lombardia consente di evidenziarle a livello comunale facendo emergere un fenomeno (e altri analoghi) normalmente sottostimati, a causa di effetti di dispersione del dato in macro-aree.
  - Le caratteristiche geo-morfologiche del territorio e la sua accessibilità sono esempi di caratteristiche **prive di significato**, se valutate su scale dimensionali elevate. Si tratta, peraltro, di aspetti che impattano significativamente sulla capacità produttiva/industriale di un territorio, o sulla sua attrattività commerciale/a. Incrociando elementi di struttura territoriale, infrastrutturale e produttiva, tutti presenti in 100% Lombardia, è possibile cogliere correttamente la posizione di vantaggio/svantaggio economico-produttivo di un bacino territoriale secondo una visione "multidimensionale" (e.g. difficoltosa collocazione di impianti produttivi in territori prevalentemente montuosi e difficilmente accessibili).

La natura panel (contemporanea profondità longitudinale e temporale) della batteria di indicatori di 100% Lombardia permette un'efficace ed efficiente valutazione sia dello status

quo territoriale ex-ante ma anche degli esiti ex-post delle *policy* adottate e delle decisioni intraprese a carico dei territori.

Un ulteriore elemento caratterizzante di 100% Lombardia, finalizzato ad approfondire alcuni specifici tematismi (solitamente rilevanti per l'attività di *policy making*), è la presenza di 32 indicatori di secondo livello, costruiti cioè come aggregazione degli indicatori di base, e utili a fornire delle descrizioni di fenomeni complessi, altrimenti non direttamente misurabili: la competitività dei territori, la loro attrattività, eccetera.

Al fine di consentire al *policy maker* una rapida valutazione delle priorità operative si è proceduto a rappresentare gli indicatori con due diverse metriche: il loro valore "naturale" e il loro valore di *benchmarking* ricostruito sotto l'ipotesi che il corrispondente dato regionale costituisca il dato di riferimento pari a 100.

La comparazione tra micro-territori e l'individuazione di situazioni di vantaggio/svantaggio relativo rispetto alle medie regionali risultano così agevoli e immediate anche per gruppi di lavoro non tecnici; inoltre la lettura e la comprensione delle informazioni diventano così possibili anche per i non addetti ai lavori, in piena coerenza con l'obiettivo di estendere a chiunque la consultazione della piattaforma.

Il tessuto concettuale sottostante l'intero sviluppo di 100% Lombardia è quindi fortemente legato alle esigenze della programmazione integrata, supportando le policy grazie ad un approccio estremamente flessibile, in quanto i dati possono essere aggregati secondo specifiche esigenze: ad esempio, è possibile calcolare gli indicatori di produttività di un blocco di comuni tramite aggregazione opportuna dei dati comunali, senza dover ricorrere a ardite e spesso distorte scomposizioni dei dati provinciali di riferimento.

Tale flessibilità di utilizzo dei dati di partenza ha permesso anche di evitare la proliferazione di indicatori eccessivamente specifici, che avrebbe potuto generare elevata collinearità.

In prospettiva, 100% Lombardia sta subendo una fase di potenziamento, seguendo diverse linee guida: in primis, le sezioni verranno arricchite con indicatori compositi, volti ad indagare fenomeni particolarmente complessi, come qualità della vita, competitività e resilienza dei territori. Inoltre, il livello territoriale di analisi sarà reso ancora più fine, per arrivare a disporre di indicatori costruiti per ogni sezione di censimento.

Infine, è in corso la valutazione di fattibilità ed eventuale progettazione di una famiglia di piattaforme statistiche, con meta-piattaforme in grado di recuperare e rielaborare autonomamente nuovi dati, con una maggiore tempestività, ed automaticamente popolare la piattaforma "madre" di 100% Lombardia

### 3. Architettura e contenuti della piattaforma

100% Lombardia segue una consolidata architettura piramidale articolata in sezioni (cfr. BES dell'ISTAT), all'interno delle quali sono collocati i 161 indicatori, categorizzati a seconda delle diverse macro-aree rilevanti. Ciascuna sezione è costituita da indicatori di base a loro volta aggregati in indicatori di livello superiore.

Le sezioni sono:

1. Benessere Economico
2. Demografia
3. Struttura Produttiva e Mercato del Lavoro

4. Accessibilità, Mobilità e Pendolarismo
5. Sanità, Famiglia, Solidarietà e Partecipazione
6. ICT e Infrastrutturazione Digitale
7. Turismo e Cultura
8. Formazione, Creatività e Talenti
9. Territorio e Ambiente
10. Indice di Virtuosità Comunale

La sezione del “Benessere economico” comprende informazioni relative alle condizioni economico-monetarie dei comuni lombardi (e.g. redditi procapite, redditi per dichiarante, depositi bancari, tenore di vita, eccetera); tale stima di “dotazione” economica è ampliata e arricchita mediante indicatori inerenti la qualità abitativa (e.g. quotazioni medie degli immobili, patrimonio immobiliare e relative metrature), il parco autoveicolare (in termini quantitativi e qualitativi). Infine, sono presenti anche i dati in grado di descrivere fenomeni di sofferenza reddituale o di disuguaglianza distributiva, a livello sia individuale, sia aggregato, familiare e comunale (come l'indice di Gini comunale, l'incidenza delle famiglie con disagio economico). Dello stesso filone d'analisi fa parte l'indice di Virtuosità Comunale, calcolato da Éupolis Lombardia, ed in grado di sintetizzare in un solo indicatore normalizzato la situazione di virtuosità di bilancio dei comuni lombardi (Lentini e Petrin, 2012).

Le informazioni su reddito e ricchezza vengono connotate e prendono forma interpretabile grazie a quelle veicolate dalla sezione “Struttura produttiva e mercato del lavoro”: qui viene fornito un quadro accurato dello stato di salute produttivo dei territori, in termini, ad esempio, di densità occupazionale, concentrazione produttiva e incidenza del manifatturiero, per poi scendere nel dettaglio delle vocazioni produttive e delle specializzazioni territoriali in macro-comparti (e.g. high tech, settori a forte intensità di export, settori ad elevata produttività). Agli indicatori specifici per l'offerta commerciale e turistica, vengono dedicate sotto-sezioni apposite, con affondi sul rapporto tra dotazione di strutture ricettive e/o posti letto locali e la popolazione locale e turistica, approfondimenti sul patrimonio di offerta turistica e indicatori sulla concentrazione commerciale, l'incidenza del commercio di vicinato e molto altro.

Gli indicatori sui trend e le performance demografiche dei territori rientrano nell'omonima sezione, e forniscono informazioni circa la struttura della popolazione comunale per fasce di età, provenienza, gender, titolo di studio, appartenenza o meno al cluster lavorativamente attivo (...eccetera), ma anche la sua evoluzione nel tempo (trend demografici naturali e migratori di breve, medio e lungo periodo, tassi di ricambio e sostenibilità strutturali, indici di natimortalità, eccetera).

Le info demografiche evocano altre informazioni che alimentano le sezioni “Accessibilità, Mobilità e Pendolarismo”, “Sanità, Famiglia, Solidarietà e Partecipazione” e “ICT e Infrastrutturazione Digitale”, che consentono di ottenere una rappresentazione capillare della rete di servizi sociali ed economici e di infrastrutture fisiche e digitali in dotazione ad ogni comune. Batterie di indicatori appositamente predisposti riassumono lo stato di salute dei territori rispetto alla dotazione di infrastrutture materiali (densità delle reti di comunicazione viaria e ferroviaria, concentrazione spaziale di stazioni e aeroporti), piuttosto che digitali (*endowment* digitale, dotazione delle PA), o ancora la dotazione di servizi al cittadino (densità delle strutture di ricovero, concentrazione e dotazione di organizzazioni non-profit) e di partecipazione sociale e civile.

Completano il quadro le sezioni “Territorio e Ambiente”, che fornisce la descrizione delle caratteristiche geomorfologiche, ambientali, territoriali dei comuni (tasso di antropizzazione, utilizzo suolo, rischio sismico, rischio industriale, raccolta rifiuti) e quella contenente gli indicatori in materia di “Formazione, Creatività e Talenti”, finalizzati a ricostruire la presenza di capitale umano qualificato, industria creativa e densità della proposta culturale e formativa dei territori.

#### 4. Nella pratica: 100% Lombardia per individuare le aree candidabili agli aiuti di stato ex 107.3c del TFUE.

All'interno dell'ampio spettro di policy che è possibile supportare in virtù della flessibilità e della completezza di uno strumento come 100% Lombardia, una delle esperienze concrete più interessanti e innovative è consistita nella individuazione delle aree lombarde candidabili ad aiuti di stato mediante accesso a risorse comunitarie (Lentini e Serati, 2014).

Nel documento “Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014 - 2010”<sup>2</sup> della Commissione Europea, viene richiamato lo scopo dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera “c” del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che consiste nella definizione degli aiuti di Stato a finalità regionale come aiuti “*destinati a favorire lo sviluppo economico di determinate zone svantaggiate all'interno dell'Unione europea*”.

Questi fondi sono concepiti come strumenti di supporto alle economie territoriali che evidenziano precise criticità, pur nel pieno rispetto della duplice ottica di (a) non alterazione dei processi e dei meccanismi di concorrenza interna dei mercati nazionali e di (b) valorizzazione delle specificità locali in un quadro compatibile con il comune interesse.

In base alla normativa all'interno del pool delle aree (definite “zone di tipo c”) candidabili a intercettare tali aiuti rientrano 2 categorie di enclave territoriali:

- A. Le così definite “zone c proprie”, ossia aree territoriali che soddisfano criteri di scarsa popolazione (NUTS 2 con meno di 8 abitanti/km<sup>2</sup> o NUTS 3 con meno di 12,5 abitanti/km<sup>2</sup>) e/o che rientravano nelle “zone a” tra il 2010 ed il 2013 (NUTS 2 con PIL pro capite inferiore o pari al 75 % della media UE-27<sup>3</sup>);
- B. Le così definite “zone c non predefinite” che rispettano determinati criteri socioeconomici e a discrezione dello Stato membro

Tra le non predefinite, sulla scorta dei criteri riportati nel TFUE all'articolo 168, risultano essere eleggibili “*zone contigue con almeno 50000 abitanti che stanno attraversando importanti cambiamenti strutturali o che sono in grave declino...*”.

Al fine di identificare tali zone, ciascuno Stato membro deve raffrontare le zone c non predefinite eleggibili con zone c proprie (sia interne che non, i.e. appartenenti ad altri Stati), attraverso una batteria di indicatori predisposti per analizzare lo stato di salute di imprese, mercato del lavoro, conti delle famiglie, istruzione, etc.

In data 19 Marzo 2014, la “Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome” ha concordato di assegnare a Regione Lombardia una quota di 150000 abitanti “ammissibili” all'interno di zone c non predefinite. Regione Lombardia ha deliberato di individuare 3 aree (cosiddette bolle) da circa 50000 abitanti ciascuna, interamente localizzate sul territorio

---

<sup>2</sup> Disponibile sul sito ufficiale <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:IT:PDF>

<sup>3</sup> “Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020”, Artt. 151 e 158

regionale o concorrenti, insieme ad aree di altre regioni, a formare macro-aree di maggiore dimensione.

Per procedere all'identificazione di tali aree, Eupolis Lombardia ha scelto di proseguire secondo due linee direttrici:

- Identificazione di un'area comprendente comuni contigui, distribuiti lungo diverse regioni, al fine di poter condividere la definizione di una parte delle zone c non predefinite
- Identificazione di "bolle" interamente lombarde che rispettano i criteri indicati di declino o cambiamento socioeconomico strutturale.

In quanto fonte di indicatori micro-territoriali riconosciuta a livello nazionale, 100% Lombardia è stata impiegata per fornire 12 indicatori (riportati in tabella 1), selezionati in quanto veicolo di informazioni su fenomeni di mutazione strutturale del tessuto produttivo locale verso nuovi modelli di specializzazione, ma anche evidenziatori di sacche di "disagio" territoriale, misurato da parametri economici (ECO), sociali (SOC) e geo-morfologici (GEO).

<b>Tabella 1</b> <b>Indicatori selezionati per individuare le "aree c non predefinite"</b>				
INDICATORE	PERIODO	SIGNIFICATO	FONTE DATI ALIMENTANTE	TIPOLOGIA
Posizionamento geografico	2013	Sintetizza i fattori (altimetrie, distanze, conformazione del territorio) che rendono la configurazione/posizione territoriale di un comune più o meno favorevole allo sviluppo	Istat, Eupolis	GEO
Crescita imprese lungo periodo	2011/2001	Vivacità imprenditoriale	Istat: Censimento Industria e ASIA	ECO
Crescita addetti lungo periodo	2011/2001	Vivacità occupazionale	Istat: Censimento Industria e ASIA	ECO
Incidenza addetti settori ad elevata produttività	2011	Specializzazione territoriale in settori ad elevata efficienza produttiva	Istat: Censimento Industria e ASIA	ECO
Incidenza addetti settori innovatori	2011	Specializzazione territoriale in settori ad elevata propensione all'innovazione	Istat: Censimento Industria e ASIA	ECO
Sup commerciali per 1000 abitanti	2012	Dotazione servizi commerciali	D.G. CTT	SOC/ECO



Crescita reddito procapite	2011/2005	Crescita benessere economico	Comuni Italiani - Agenzia delle Entrate	ECO
Crescita reddito per dichiarante	2011/2005	Crescita benessere economico	Comuni Italiani - Agenzia delle Entrate	ECO
Attrattività' e sviluppo scolastico	2012	Attrattività territoriale in campo socioeducativo	Eupolis, Open data R.L.	SOC
Clima del mercato del lavoro	2010-2012	Vivacità e clima del mkt	Eupolis	SOC/ECO
Crescita residenti di lungo periodo	2012/2002	Vivacità demografica vs spopolamento nel lungo periodo	Eupolis e Demo-Istat	SOC
Indice di sostenibilita' strutturale della popolazione	2011	Rapporto tra pop attiva e non attiva	Eupolis e Demo-Istat	SOC

Tutti gli indicatori selezionati sono ovviamente disponibili per l'insieme dei 1531 comuni Lombardi, e sono normalizzati rispetto alla superficie o alla popolazione comunale, per depurare i risultati dall'aspetto "dimensionale"; inoltre, sono in maggioranza indicatori dinamici, ossia tassi di variazione misurati lungo orizzonti temporali medio-lunghi, al fine di catturare correttamente le dinamiche evolutive dei territori. Ciascun indicatore è espresso in modo da associare valori elevati a situazioni di minor disagio.

Nello specifico, l'indicatore "Posizionamento geografico" riassume la centralità/perifericità del comune, riguardo alle infrastrutture di comunicazione disponibili e alle caratteristiche geomorfologiche del territorio;

Gli indicatori di Crescita del numero di imprese e del numero addetti, entrambi calcolati su orizzonti di medio-lungo periodo, permettono l'individuazione di fenomeni di shock economico-produttivo (positivi o negativi) o resilienza dei sistemi produttivi locali.

La stima dell'incidenza sul totale degli addetti ai settori "ad elevata produttività" ed "innovatori" mira a far risaltare quei territori che esibiscono elevata propensione all'efficientamento dei processi produttivi e ai processi di innovazione, sia in quanto motori di futuri processi di riqualificazione strutturale e nuova specializzazione territoriale, sia se facenti parte di cluster competitivi già consolidati.

L'indicatore relativo alla superficie commerciale (per 1000 abitanti) è stato scelto a mo' di proxy, per poter valutare congiuntamente sviluppo economico e benessere (almeno in parte) dei cittadini; una funzione di "integrazione" a questo quadro di *benessere overall* viene svolto dal dato fornito dall'indicatore di attrattività e sviluppo scolastico

I tassi di crescita dei redditi procapite e per dichiarante, oltre a rilevare situazioni "anomale" (frontalierato, sacche di povertà), permettono di intercettare quei processi di incremento/decremento del benessere economico delle famiglie in termini di variabili di flusso; ovviamente, il dato viene accompagnato dalle evidenze fornite dall'indicatore del clima del mercato del lavoro.

Infine, gli indicatori di crescita dei residenti nel lungo periodo e l'indice di sostenibilità strutturale della popolazione mirano a descrivere come determinati territori stiano subendo

fenomeni di ripopolamento/spopolamento, cruciali per lo "sviluppo" del potenziale produttivo locale.

Una volta esclusi i comuni con più di 50000 abitanti (riferimento alla Popolazione Legale 2011), ed i comuni montani, poiché aventi scarso impatto sul sistema produttivo regionale, è stato costruito un indicatore sintetico, frutto dell'aggregazione<sup>4</sup> dei 12 indicatori (standardizzati) della Tabella 1, denominato **Indice sintetico di benessere/declino socio-economico**.

Questo primo step ha consentito di scremare le "bolle" candidabili, pur identificandone un numero ancora elevato, e riconducibile a ben più di 150000 abitanti residenti, attribuiti a Regione Lombardia come spazio di manovra.

Allo scopo di affinare ulteriormente la selezione e pervenire ad una griglia finale rispettosa dei diversi vincoli, sono state escluse le aree ospitanti imprese di grandi dimensioni (definite e misurate in base al Censimento Industria 2011 di Istat). Infine, sono state prese in considerazione le segnalazioni provenienti dalle Agenzie territoriali per l'impiego in merito a crisi occupazionali di particolare gravità esplose nei mesi recenti. Le info sulla presenza di grandi imprese e di crisi occupazionali hanno arricchito, portandolo a 15 elementi, il pool di determinanti dell'**Indice sintetico di benessere/declino socio-economico**.

Da ultimo, sulla scorta dell'Indice sintetico a 15 componenti, sono state evidenziate 3 "bolle" di disagio socio-economico, per un totale di 149793 abitanti, che quindi sono state indicate come "oggetto della deroga alla normativa comunitaria sugli Aiuti di Stato per finalità di sviluppo regionale", con la Deliberazione n. X/1813 (Seduta del 08/05/2014) della Giunta di Regione Lombardia, sulla scorta delle evidenze fornite.

Nel dettaglio, le 3 aree indicate sono:

- I) Un blocco di comuni compresi nell'enclave territoriale intorno Malpensa
- II) Un blocco di comuni intorno a Vimercate, ad elevata presenza di imprese ICT
- III) Un'area del Lodigiano

Mentre le prime due zone comprendono solo comuni Lombardi, la terza rientra in una zona cross-regionale più ampia, insieme alla confinante provincia di Piacenza.

In tabella 2 sono riassunti i valori dell'Indice sintetico di benessere/declino socio-economico per le 3 bolle (si consideri che nell'ambito dei 1531 comuni lombardi il *range* di variazione dell'indicatore va da un minimo di -1 ad un massimo di 4); Nel caso delle bolle I e III il dato è molto vicino allo zero, mentre per la bolla II, il dato è solo lievemente più alto. Tutti e tre i valori si posizionano ad ogni modo all'interno del decimo decile della distribuzione dell'indicatore sintetico, il che, unitamente alle informazioni qualitative disponibili sulle difficoltà socio-economiche delle 3 aree ne ha fatte le candidate finali.

<b>Tabella 2</b> <b>Le 3 "bolle" individuate</b>				
<b>BOLLA</b>	<b>POPOLAZIONE E COMUNI</b>	<b>NUMERO COMUNI COINVOLTI</b>	<b>VALORE MEDIO DELL'INDICE SINTETICO DI BENESSERE/DECLINO SOCIO-ECONOMICO</b>	<b>COMUNI INCLUSI</b>

<sup>4</sup> Mediante un sistema di pesi individuato con analisi delle Componenti Principali

I) Malpensa	51155	6	-0.09	Arsago Seprio, Cardano al Campo, Casorate Sempione, Somma Lombardo, Vergiate, Vizzola Ticino
II) Vimercate	58133	5	0.16	Cambiago, Burago di Molgora, Cavenago di Brianza, Concorezzo, Vimercate
III) Lodigiano (parte Lombardia)	40505	12	0.06	Cavacurta, Codogno, Fombio, Guardamiglio, Livraga, Orio Litta, Ospedaletto Lodigiano, San Fiorano, San Rocco al Porto, Santo Stefano Lodigiano, Senna Lodigiana, Somaglia

Il 16 settembre 2014 la Commissione Europea ha deciso di approvare la carta degli aiuti a finalità regionale dell'Italia per il periodo dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2020, in quanto soddisfacente le condizioni stabilite negli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale per il periodo 2014-2020. Le tre bolle lombarde e così anche la metodologia per la loro individuazione, basata sull'utilizzo di 100% Lombardia, hanno così ricevuto una certificazione esplicita da parte delle più alte autorità di valutazione Comunitarie.

## 5. La filosofia applicativa di 100% Lombardia

Per cogliere appieno il rilievo di questa strumentazione, è importante ricordare come alle Regioni sia affidato un ruolo di *governance* rispetto ai fenomeni che ricadono, per funzione istituzionale, all'interno delle loro competenze.

Questo si traduce nella necessità di adottare atti di indirizzo e di programmazione che spesso devono avere una natura multidimensionale in termini di aree tematiche, incidono su territori specifici, ma in una logica che deve essere per lo meno regionale (se non a scala sovragregionale) e con una capacità di individuare una traiettoria di sviluppo nel futuro.

Bisogna anche chiarire che lo strumento non può e, soprattutto, non aspira ad essere una alternativa al decisore. Anzi: si qualifica come "strumento a supporto delle decisioni" e garantisce la fruibilità di una serie di indicatori che sono la premessa per una analisi puntuale e fungono da base robusta per la fase decisionale, nella quale devono entrare valutazioni di carattere "politico" in senso ampio, ovvero di *vision* programmatica del futuro. Paradossalmente, il decisore può andare in direzione opposta a quella che sembra essere più supportata dai dati e dagli indicatori, ma può farlo in modo esplicito, decidendo per esempio che la traiettoria di sviluppo impostata sino a quel momento (e sulla quale quindi sono anche basate le elaborazioni) deve essere abbandonata in vista di un diverso modello di crescita.

Ulteriore elemento, già evidenziato nel paper, è quello della *lettura critica* degli indicatori, sia di quelli a grana più fine sia, soprattutto, di quelli sintetici.

Il sistema 100% mette a disposizione un set di valori che permettono una analisi delle interdipendenze e contemporaneamente degli approfondimenti "verticali", sia in termini tematici, sia sotto il profilo territoriale.

La scelta della chiave di lettura è essenziale ed è quasi interamente nelle mani dello studioso che può trarre dai dati proposti dal modello una serie di valutazioni e di riflessioni rilevanti per il decisore.

Un esempio di questo sta nella lettura diacronica dei fenomeni osservati, dove al ricercatore, grazie alla presenza di dati in serie storica, è possibile evidenziare l'evoluzione nel tempo e nei singoli territori di criticità e opportunità.

Un secondo esempio è quello della possibilità offerta dallo strumento 100% di combinare e ricombinare tra loro gli ambiti comunali per far risaltare eventuali *clusterizzazioni* importanti per il *policy maker*: ad esempio, per valutare la robustezza di eventuali aggregazioni tra Comuni o per evidenziare l'esistenza di raggruppamenti di soggetti innovativi sul territorio che possano poi trasformarsi in veri e propri *cluster*.

Anche l'aspetto di monitoraggio, prima, e di valutazione dell'efficacia, poi, sono molto importanti nel ciclo della programmazione.

Sotto questo profilo, la scelta anticipata di un set di indicatori in sede di programmazione consente di avviare sin da subito le operazioni di aggiornamento dei valori di derivazione di basi dati statistiche e di raccolta e sistematizzazione dei dati di natura amministrativa (con il corollario, mai abbastanza sottolineato, della necessità di predisporre sin dai primi passi della messa in opera di una politica di un adeguato sistema informativo per collezionare tutte le informazioni necessarie successivamente in fase analitica e valutativa).

La linearità del processo, basato su un unico database che viene via via arricchito e aggiornato, garantisce la comparabilità delle informazioni e la rapidità di risposta.

La granularità dei dati permette invece ricombinazioni sia tematiche, sia spaziali, sia temporali, che ampliano le possibilità di risposta e consentono di indagare l'impatto delle azioni regionali in un'ottica che rispetta l'approccio di *governance* di cui si diceva sopra.

In un'epoca che richiede una capacità di prendere decisioni in tempi molto rapidi e, contestualmente, che offre una quantità elevatissima di dati (tanto da far pensare ad una *cacofonia*), diviene essenziale possedere strumenti che permettano di *esplorare* il contesto nel quale le decisioni si vengono a collocare e, successivamente, le *supportino* in modo robusto, come per l'appunto fa il sistema 100% Lombardia.

## Bibliografia

- Birkland, T. A. (2014). *An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making*. Routledge.
- Breuer, W., & Brueser, D. (2013). Failures in Urban Capital Markets and Consequences for Project Funding. SSRN Working paper.
- Carraro, C., Campagnolo, L., Eboli, F., Giove, S., Lanzi, E., Parrado, R., ... & Portale, E. (2013). The FEEM sustainability index: an integrated tool for sustainability assessment. In *Sustainability Appraisal: Quantitative Methods and Mathematical Techniques for Environmental Performance Evaluation* (pp. 9-32). Springer Berlin Heidelberg.
- Cities Alliance. (2013). Cities Alliance Annual Report 2013. Cities without slums. Cities Alliance, Washington, DC.
- Diener, E., Suh, E. M., Lucas, R. E., & Smith, H. L. (1999). Subjective well-being: Three decades of progress. *Psychological bulletin*, 125(2), 276-302.
- Esty, D., & Rushing, R. (2007). The promise of data-driven policymaking. *Issues in Science and Technology*, 23(4), 67-72.
- Easton, D. (1967). *A systems analysis of political life* (pp. 411-429). New York: Wiley.
- Michael, K., & Miller, K. W. (2013). Big data: New opportunities and new challenges. *Computer*, 46(6), 22-24.
- Lentini, A., & Petrin, M. G. (2012). Un indice sintetico di virtuosità comunale. *Statistica & società*.
- Lentini, A., & Serati, M. (2014). 100% Lombardia: 100 indicatori statistici a supporto delle attività di programmazione integrata dello sviluppo socio-economico territoriale di Regione Lombardia. *Statistica & società*.
- Noll, H. H. (2002). Social indicators and Quality of Life research: Background, achievements and current trends. *Advances in Sociological Knowledge*, 151-181.
- Talberth, J., Cobb, C., & Slattery, N. (2007). The genuine progress indicator 2006. *Oakland, CA: Redefining Progress*, 26.
- United Nations (1989) *Handbook on social indicators. Department of international economic and social affairs*. Disponibile sul sito [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF\\_49E.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_49E.pdf)