

“100% Lombardia”: 100 indicatori statistici a supporto delle attività di Programmazione Integrata dello sviluppo socio-economico territoriale di Regione Lombardia

Antonio Lentini*, Massimiliano Serati**

*Eupolis Lombardia; ** Scuola di Economia e Management; CeRST – Centro di Ricerca sullo Sviluppo del Territorio, Università Cattaneo – LIUC

antonio.lentini@eupolislombardia.it

1. Introduzione

La costruzione di grandi piattaforme statistiche, progettate per misurare fenomeni socio-economici complessi aventi riferimento territoriale, è divenuta negli ultimi anni pratica ampiamente diffusa e analizzata a livello internazionale, sia in ambito accademico, sia tra i *practitioner* che operano sui diversi mercati¹. Si tratta di sistemi di monitoraggio che, pur sviluppati in contesti e con finalità diverse, condividono alcuni elementi connotativi:

- L'unità di riferimento geografica dell'analisi è tipicamente di dimensione macro e riconosciuta sul piano istituzionale e amministrativo; si tratta di sistemi paese e sistemi regionali (in Europa le regioni NUTS2).
- L'ampia mole di informazioni collezionata, seppur variegata e multiforme, è tuttavia riconducibile per affinità ad un unico tematismo/fenomeno trasversale di fondo, di solito non direttamente osservabile, che viene esploso ed analizzato rispetto ad ognuna delle sue numerose declinazioni e a ciascuno dei fattori che contribuiscono a determinarne l'andamento.
- L'approccio procede secondo una logica “dal generale al particolare”, con la generazione *step by step* di indicatori compositi di sintesi, ottenuti per aggregazione di indicatori generati nello step precedente.

¹ Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alle basi dati che presiedono il Global Competitiveness Report del World Economic Forum (WEF), il Corruption Index di Transparency, l'EU Regional Competitiveness Index della Commissione Europea.

A fronte di una comprovata efficacia nella misurazione statistica del fenomeno finale, questi sistemi soffrono spesso di una modesta flessibilità di utilizzo; l'enorme contenuto informativo che sta alla loro base è infatti organizzato (progettazione degli indicatori, articolazione in famiglie, schemi di ponderazione e aggregazione) al fine di “catturare” il solo fenomeno oggetto di interesse. Di esso viene tuttavia fornita una rappresentazione quasi sempre territorialmente piatta, poiché confinata a scale macro, e di tipo strettamente descrittivo, raramente utilizzabile per la definizione di interventi di policy che modifichino il quadro territoriale.

Éupolis Lombardia e il CeRST (Centro di Ricerca per lo Sviluppo del Territorio) dell'Università Cattaneo – LIUC hanno progettato e sviluppato 100% Lombardia, una piattaforma di 100 indicatori di monitoraggio che si inserisce nel vasto filone internazionale appena citato, ma che nasce dichiaratamente con finalità non solo di tipo informativo, ma anche normativo, poiché intende fungere da strumento di supporto e accompagnamento per le diverse attività della programmazione integrata di Regione Lombardia. L'immediata utilizzabilità di questo strumento per soddisfare necessità di programmazione dello sviluppo territoriale rappresenta l'elemento di maggiore innovatività dell'operazione, ma porta con sé altre implicazioni di portata minore, che peraltro distinguono 100% Lombardia come sistema fortemente peculiare rispetto a piattaforme solo apparentemente simili.

1. L'unità di riferimento geografico per la misurazione dei fenomeni è decisamente micro:

oggi ci si riferisce ai comuni lombardi, in prospettiva a tendere alle sezioni di censimento.

Per quanto questa scelta comporti qualche difficoltà nel reperimento di informazioni statistiche omogenee e tempestivamente aggiornate, essa consente tuttavia processi di analisi dei dati incentrati su bacini territoriali omogenei, variabili a seconda dell'ambito di interesse, non necessariamente codificati sul piano amministrativo e isolabili mediante *clusterizzazione* delle unità di misurazione di base.

Ad ogni modo, l'adozione di una scala geografica micro contribuisce a differenziare sostanzialmente 100% Lombardia da altre piattaforme di informazione statistica; mediante essa viene restituita centralità al concetto di territorialità e tornano ad avere rilevanza fenomeni assolutamente fondamentali e discriminanti per la programmazione territoriale, ma che possono perdere significatività nell'ambito di una geografia meno fine. Lasciando alla sezione successiva approfondimenti in questo senso, alcuni esempi sono dati dall'incidenza del dissesto idrogeologico su scala locale, dalla distribuzione sul territorio dei servizi e delle infrastrutture, dai flussi di micro-pendolarismo territoriale, dalla distanza che separa ogni territorio dalle principali infrastrutture di rete e via dicendo.

2. Non nascendo per scandagliare con capillare profondità un solo fenomeno target, ma per offrire una visione di sintesi di numerosi processi di evoluzione territoriale, la piattaforma risulta estremamente flessibile e si presta ad essere impiegata in contesti applicativi tra loro diversificati; conseguenza "minore" è l'ampia possibilità di intersezione e sovrapposizione di diversi piani di lettura socio-economici su scala territoriale il che appare in coerenza con gli approcci metodologici connotanti della programmazione integrata.

3. Poiché le linee guida della programmazione sono sempre più improntate a logiche di trasparenza, vuoi per effetto di vincoli normativi, come di scelte tattiche, nonché per effetto della crescente facilità nel veicolare le informazioni, 100% Lombardia è strutturata in modo da massimizzare la semplicità di utilizzo e l'immediatezza nella comprensione delle analisi e quindi non risulta destinata esclusivamente agli "addetti ai lavori"

L'ottica di servizio alle necessità della Programmazione impone capacità di sintesi, immediatezza e semplicità di utilizzo dello strumento. Tutto ciò ha salvaguardato la

piattaforma 100% Lombardia dalla tentazione di approfondire in modo esasperato ogni fenomeno in senso verticale e ha così compresso la tendenza (ovunque diffusa) a far proliferare specie e numero degli indicatori socio-economici, con la conseguenza di frequenti casi di elevata collinearità riscontrati in alcune piattaforme tematicamente "mono-dedicate".

La prossima sezione è dedicata a illustrare le logiche ispiratrici dell'operazione 100% Lombardia.

2. Le logiche di fondo alla base della piattaforma

Supportare lo sviluppo socio-economico dei territori mediante una piattaforma statistica significa ragionare con gli occhiali della programmazione e non della semplice misurazione dei fenomeni, sin dalla fase di progettazione degli indicatori di base del sistema. Ogni step di lavorazione è stato ispirato ad alcuni principi chiave.

2.1 Territorio e superficie utilizzabile

Tra gli ingredienti indispensabili in questo senso rientra una nuova visione del concetto di territorio: quest'ultimo, da un lato, non è più solo un'entità puramente geografica a cui riferire il dato e nemmeno, all'estremo opposto, un coacervo di valori, tradizioni, culture e processi identitari, come è nella accezione usuale del concetto di capitale sociale.

Il territorio diventa anche spazio dinamico di interazione tra processi socio-economici e contesto morfologico strutturale; rileggere questa interazione non solo per conoscere, ma per decidere, influenza i criteri di costruzione degli indicatori.

Un semplice esempio in questo senso può essere illuminante. Il più semplice e basilare indicatore di concentrazione/densità imprenditoriale² di un territorio è dato dal numero di imprese attive per Km quadrato. Quando il riferimento è a territori di piccole dimensioni (la scala comunale) possono essere oggetto di confronto ambiti morfologicamente molto diversi tra loro, ad esempio comuni della pianura urbanizzata e

² Discorso simile può essere fatto per gli indici di copertura territoriale delle infrastrutture di rete, rispetto ai quali è inutile e distorsivo includere porzioni di territorio inadeguate agli insediamenti residenziali, commerciali e produttivi.

comuni di medio-alta montagna. In questo caso il territorio non è più solo una misura “neutrale” di pura superficie, usata per normalizzare il dato, ma interagisce qualitativamente col fenomeno misurato. Aree territoriali caratterizzate da altimetrie estreme, da pendenze medie particolarmente elevate, da vincoli ambientali o da conformazioni idrogeologiche di particolare complessità non possono essere dedicate allo sviluppo delle attività produttive e la loro incidenza dovrebbe essere “depurata” nel dato di superficie territoriale, sia per evitare distorsioni nell’analisi della concentrazione produttiva, sia per evitare di programmare interventi di sviluppo a sostegno di territori che hanno ormai “esaurito” lo spazio “utile” per crescere sul piano industriale. Operativamente, il concetto di territorio che è ben presente in 100% Lombardia ci ha portato a restituire numerosi degli indicatori della piattaforma in una doppia veste: normalizzati per la superficie totale e normalizzati per la superficie “utilizzabile”, calcolata al netto di quei segmenti di territorio considerati inadatti a qualunque attività produttiva.

Operare su scale geografiche micro riporta l’attenzione su aspetti che a livello più aggregato perdono di consueto centralità, uno tra i più importanti è quello del posizionamento periferico vs baricentrico dei territori³, che richiama la costruzione di indicatori appositamente progettati. 100% Lombardia ospita un’ampia sezione territoriale votata, tra l’altro a questa finalità; Sempre a titolo esemplificativo essa ospita un indicatore di vantaggio/svantaggio morfologico-localizzativo che pondera opportunamente le altimetrie del centroide comunale, la sua vocazione (codificata dall’Istat) ad essere comune di pianura, collina o montagna, e le distanze tra il centroide comunale e i principali punti di accesso al territorio: la stazione ferroviaria più vicina, il casello autostradale più vicino, la strada statale più vicina.

Inserire il territorio tra i criteri che guidano la costruzione degli indicatori di 100% Lombardia ha significato anche tenere in considerazione peculiarità territoriali specifiche che non sono esplicitamente misurabili. Nei comuni lombardi posizionati vicino al confine di stato il fenomeno del frontalierato incide significativamente sui volumi di reddito dichiarati al fisco italiano. Per tenere conto delle distorsioni indotte da tale fenomeno, in 100% Lombardia è stato inserito un indicatore di reddito per dichiarante, il cui

incrocio col tradizionale indicatore di reddito procapite consente una visione più oggettiva del fenomeno.

2.2 Conoscere il territorio per programmare lo sviluppo

Come già sottolineato, la finalità primaria di 100% Lombardia è quella di supportare l’azione dei soggetti chiamati a programmare lo sviluppo territoriale. Si tratta di un’attività complessa e articolata in fasi successive: (1) conoscenza e rappresentazione delle dinamiche territoriali, (2) Inferenza, ossia estrazione di informazioni complesse mediante incroci di informazioni di base, (3) definizione di priorità di intervento, opportunità di sviluppo, ranking e rating tra fenomeni e territori, (4) costruzione dello strumento di intervento e (5) valutazione delle ricadute e dell’impatto delle azioni effettuate. Numerosi sono poi gli ambiti tematici di intervento e i possibili target da perseguire.

Duttilità e flessibilità devono essere alla base degli indicatori che alimentano la piattaforma i quali, pur catturando fenomeni circoscritti e ben delineati, debbono essere impiegabili a “geometria variabile” in vari contesti e in varie fasi della programmazione, lasciando pertanto all’utente la possibilità di aggregazioni, sintesi e inferenze di volta in volta diverse. Ricorrendo ancora una volta a qualche esempio, si pensi al fatto che un indicatore di quoziente migratorio può assumere una duplice valenza: indicare una situazione di dinamismo e di vantaggio, se inquadrato in un’analisi strettamente demografica, ma può anche essere valutato come fattore di criticità, se oggetto della programmazione è l’inclusione sociale. Similmente, un indice di specializzazione territoriale nel terziario di supporto alle imprese approssima un elemento favorevole di infrastrutturazione del territorio, ma anche un fattore penalizzante se il ragionamento dell’attore regionale verte sullo sviluppo del manifatturiero.

Gli indicatori in piattaforma devono godere inoltre di altre caratteristiche essenziali:

- Anche quando riferiti ad ambiti tematici distinti (e talora lontani), debbono essere costruiti in modo da poter dialogare tra loro e consentire in tal modo la ricostruzione di un fenomeno non immediatamente misurabile. Preso a riferimento un bacino territoriale di taglia media, è solo tramite l’incrocio degli indici relativi allo sviluppo della rete di infrastrutture di trasporto, al gap tra crescita demografica e crescita occupazionale, alla dinamica delle transazioni immobiliari e al gap tra

³ Il “tema” delle Aree interne lanciato dal team dell’ex Ministro Barca è in questo senso illuminante.

consumi elettrici residenziali e consumi industriali che è possibile far luce su flussi di micropendolarismo su scala locale. Allo stesso modo l'incrocio tra consumi elettrici residenziali, produzione di rifiuti pro-residente, prelievo tributario su immobili diversi dalla prima casa fornisce informazioni preziose sulla mappatura del fenomeno delle seconde case turistiche.

- Laddove possibile tutti gli indicatori sono disponibili sia nel formato statico, usuale nelle analisi di *benchmarking*, sia sotto forma di tassi di crescita di breve e di lungo periodo, più adatti a comprendere dinamiche di tipo evolutivo

- Tutte le informazioni sono organizzate in serie storica, di modo che la verifica della loro evoluzione possa servire da *strumento* per produrre una valutazione dell'impatto dinamico delle azioni di *policy* effettuate sul territorio

- Al fine di poter certificare l'attendibilità statistica della piattaforma e di procedere tempestivamente ad ogni aggiornamento, tutti i dati impiegati nella costruzione degli indicatori provengono da fonti istituzionali, in larga parte interne al circuito regionale

3. Alcuni aspetti metodologici

3.1 Le dimensioni di lavoro

L'articolazione della piattaforma si basa sui seguenti 10 domini tematici:

1. Territorio e ambiente
2. Demografia e popolazione
3. Risorse, Servizi e infrastrutturazione socio-economica
4. Sviluppo produttivo
5. Mercato del lavoro e capitale umano
6. Benessere economico
7. Virtuosità finanziaria dei comuni (cfr Indice di virtuosità comunale, Éupolis Lombardia)
8. Famiglia, Sociale e Volontariato
9. ICT
10. Qualità della vita

Ogni dominio tematico ospita una moltitudine di indicatori⁴ che possono essere aggregati per produrre indicatori di sintesi, sia all'interno del medesimo dominio (ad es. un Indice di benessere economico o di infrastrutturazione), sia

⁴ Per esigenze di spazio viene qui omissa l'elenco completo degli indicatori di 100% Lombardia con le relative specifiche tecniche; tuttavia, nella sezione 4 dedicata alle applicazioni operative vengono riportati gli indicatori utilizzati in ciascuna simulazione.

combinando tra loro indicatori di domini diversi. Un indice sintetico delle potenzialità di sviluppo di un territorio incorporerà informazioni sulla qualità del capitale umano disponibile (dominio 5), sulla disponibilità di infrastrutture di supporto allo sviluppo (dominio 3), sulla dotazione di ICT (ambito 9), sulla presenza di settori produttivi dinamici e ad elevato tasso di innovazione (dominio 4)

L'articolazione in famiglie e la strutturazione degli indicatori sono stati definiti secondo una logica di continuità concettuale con i più importanti sistemi di monitoraggio certificati a livello internazionale come sono i sistemi di indicatori definiti nell'ambito della programmazione comunitaria, tra cui l'Indice di Competitività delle Regioni Europee curato dalla Commissione Europea con JRC (Annoni, Kozovska, 2010), l'approccio proposto da World Bank insieme a CitiesAlliance per l'analisi dello sviluppo economico dei sistemi locali e urbani, quello di Ambiente Italia finalizzato all'analisi dello sviluppo sostenibile e numerosi altri.

3.2 Rappresentare i fenomeni e sulla loro scorta sviluppare analisi inferenziali

Allo scopo di rendere le informazioni contenute nella piattaforma immediatamente impiegabili nelle più disparate simulazioni di Policy, si è deciso di declinare tutti gli indicatori secondo un Menù di diverse possibili rappresentazioni:

- Valore espresso nella scala "naturale", immediatamente interpretabile
- Indici di *benchmarking* con base (variabile) Lombardia/Italia/EU27=100
- Posizionamento rispetto a "soglie naturali" opportunamente definite⁵ e ai quartili⁶
- Ranking assoluto nella classifica regionale
- Normalizzazioni del tipo [0-10] o [0 - 100] (come accade nel caso degli indici finanziari)
- Punteggi correlati alle rappresentazioni precedenti
- Cartografie tematiche

Nella piattaforma sono stati incorporati svariati metodi per svolgere inferenza statistico-econometrica ed estrarre indicazioni complesse a partire dagli indicatori:

- Aggregazione ponderata degli indicatori di base e conseguente generazione di Indici Compositi di sintesi usualmente relativi a fenomeni non direttamente misurabili; in

⁵ Gross National Happiness in Bhutan (2011).

⁶ Indice di Sviluppo Umano; Sen e Ul Haq, (1990-1993).

questo caso vengono proposte tre diverse logiche di specificazione del sistema di pesatura:

- Aggregazione non pesata mediante:
 - Cumulazione punteggi/rating associati ai singoli indicatori (componenti)
 - Cumulazione ranking associati ai singoli indicatori (componenti)
- Aggregazione pesata:
 - In modo simmetrico. Z-score: media dei singoli indicatori (standardizzati)
 - In modo differenziato, ma ottimale e oggettivo, mediante analisi delle Componenti principali e Modelli a Fattori Dinamici
- Forma ibrida, molto diffusa nella letteratura empirica⁷.
- Clusterizzazione territoriale e zonizzazione in ambiti omogenei o tematici
- Analisi di correlazione territoriale e temporale
- Analisi di regressione lineare e analisi panel

4. Alcune esempi concreti di utilizzo della piattaforma

Questa sezione è dedicata alla rassegna di alcune situazioni operative in cui la piattaforma 100% Lombardia è stata impiegata come strumento di supporto per la programmazione regionale e/o comunitaria; esse costituiscono solo un “assaggio” delle numerose attività per le quali il ricorso alla piattaforma può risultare utile se non determinante.

4.1 Analisi di supporto alla Programmazione regionale: misurazione del grado di svantaggio dei comuni montani e dei piccoli comuni non montani di Lombardia

Nell’ambito della normativa regionale⁸ è prevista la misurazione del grado di marginalità socio-economica e infrastrutturale dei piccoli comuni non montani⁹ e dei comuni montani¹⁰ e la loro classificazione in classi di svantaggio decrescente. Ai sensi dell’art. 2, comma 1 della L.R. 11/2004, la marginalità socio-economica e infrastrutturale dei piccoli comuni non montani è misurata sulla base dei seguenti parametri:

- a) demografia;
- b) livello di benessere;
- c) dotazione di servizi e infrastrutture comunali;
- d) orientamento turistico;

Ai sensi dell’art. 3, comma 1 della l.r. 25/2007, la marginalità socio-economica e infrastrutturale dei comuni montani e parzialmente montani è misurata sulla base dei seguenti parametri:

- a) demografia;
- b) livello di benessere;
- c) dotazione di servizi e infrastrutture comunali;
- d) orientamento turistico;
- e) svantaggio morfologico – localizzativo;
- f) ruralità territoriale;

Si è pertanto proceduto ad estrarre dalla piattaforma 100% Lombardia un set di indicatori (articolazione in tabella 1, elenco in tabella 2), riconducibili ai parametri previsti dalla normativa e utili alla misurazione del grado di marginalità socio-economico-infrastrutturale dei comuni coinvolti

⁷ Oltre ai già citati prodotti del WEF e di Transparency, si pensi all’indicatore di Qualità della Vita per i paesi industrializzati dell’OECD.

⁸ D.g.r. 20 dicembre 2013 - n. X/1182 Criteri e parametri per l’individuazione e la classificazione dei piccoli comuni non montani, dei comuni montani e parzialmente montani ai sensi dell’art. 2 della legge regionale 5 maggio 2004, n. 11 e dell’art. 3 della legge regionale 15 ottobre 2007, n. 25.

⁹ “inferiore o pari a 3000 abitanti”, come risultante dall’ultimo dato ufficiale disponibile dell’Istituto nazionale di Statistica in base all’art. 4 della L.R. n.7 del 5 febbraio 2010.

¹⁰ Codificati come tali da Istat.

Tabella 1

Comuni Montani	Numero indicatori	% indicatori	Comuni piccoli non montani	Numero indicatori	% indicatori
a) demografia	7	22.6%	a) demografia	8	24.2%
b) livello di benessere	8	25.8%	b) livello di benessere	16	48.5%
c) dotazione di servizi e infrastrutture	6	19.4%	c) dotazione di servizi e infrastrutture	7	21.2%
d) orientamento turistico	4	12.9%	d) orientamento turistico	2	6.1%
e) svantaggio morfologico - localizzativo	5	16.1%			
f) indice di ruralità territoriale	1	3.2%			
TOTALE	31	100.0%		33	100.0%

Tutti gli indicatori sono stati “organizzati” in modo che valori più alti segnalino una situazione di maggiore vantaggio socio-economico (minore marginalità) e sono stati calcolati per tutti i 1531 comuni lombardi (post processi di fusione) e per l’aggregato “Lombardia”, al fine di poter operare

una valutazione del grado di svantaggio del sotto-cluster dei comuni montani e di quello dei piccoli non montani, che risulti correttamente contestualizzata rispetto alle tendenze complessive evidenziate su scala regionale

Tabella 2

INDICATORE	INDICATORE
1 POSIZIONAMENTO GEOGRAFICO	REDDITO PROCAPITE 16
2 % TERRITORIO NON A VERDE	CRESCITA REDDITO PROCAPITE 17
3 INDICE DI SALUTE IDROGEOLOGICA	DIMENSIONE TURISTICA 18
4 RETE VIARIA	CRESCITA TURISTICA 19
5 COPERTURA SERVIZI DI LINEA	PERMANENZA MEDIA 20
6 CAPILLARITÀ SERVIZI DI LINEA	COPERTURA POSTI LETTO 21
7 CRESCITA IMPRESE BREVE PERIODO	CRESCITA RESIDENTI DI BREVE PERIODO 22
8 CRESCITA ADDETTI BREVE PERIODO	CRESCITA RESIDENTI DI LUNGO PERIODO 23
9 INCIDENZA ADDETTI SETTORI COMPETITIVI	INVERSO INDICE DI VECCHIAIA 24
10 INCIDENZA ADDETTI SETTORI OCCUPAZIONALI	DELTA INVERSO INDICE DI VECCHIAIA 25
11 ESERCIZI COMMERCIALI PER KM2	DELTA INVERSO INDICE DIPENDENZA GIOVANILE 26
12 SUP COMMERCIALI PER 1000 ABITANTI	QUOZIENTE ANAGRAFICO 27
13 CRESCITA SUP COMMERCIALI	QUOZIENTE MIGRATORIO 28
14 PREZZO VENDITA MEDIO IMMOBILI	DENSITA' ABITATIVA (INVERSO) 29
15 INDICE DI AGIATEZZA ECONOMICA	% TERRITORIO A PENDENZA > 30° 30
	ALTIMETRIA CENTROIDE 31

Per ogni indicatore si è proceduto a normalizzare il dato comunale, rapportandolo al dato medio regionale. Sulla base degli indicatori normalizzati è stato poi costruito uno schema di attribuzione dei punteggi ai singoli comuni, che prevede un *range* di punteggio che va da 0 a 10 per ciascun indicatore (figura 1).

– Sono stati attribuiti punteggi predefiniti ai comuni situati in corrispondenza delle code della distribuzione, ossia quei comuni a cui si associano i valori in assoluto più alti e più bassi dell’indicatore. Più precisamente sono stati attribuiti 10 punti ai comuni più svantaggiati

(valori dell’indicatore estremamente bassi) e 0 punti ai meno svantaggiati (valori dell’indicatore estremamente elevati)

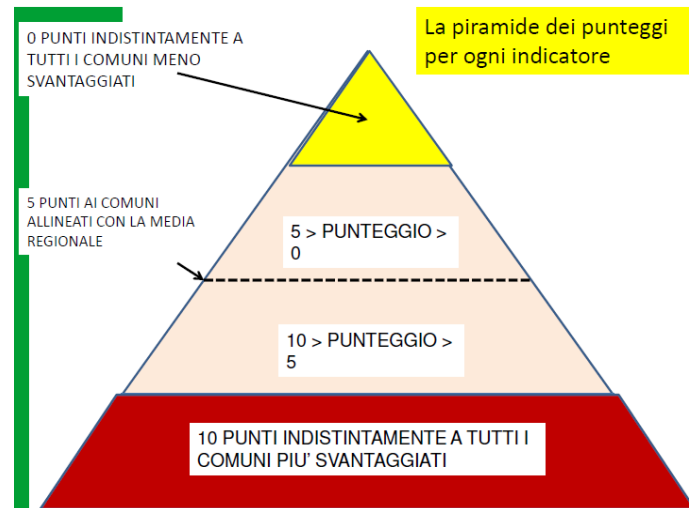
– ai comuni la cui performance è allineata con quella media regionale sono stati assegnati 5 punti

– gli altri comuni hanno ricevuto punteggi (lungo una scala continua) compresi tra 0 e 10 in base al loro grado di svantaggio: tra 0 e 5 (5 e 10) per chi ha performance migliore (peggiore) e quindi minore (maggiore) svantaggio della media regionale.

Il punteggio totale di ogni comune è stato poi ottenuto come semplice cumolazione dei punteggi conseguiti a livello di singoli indicatori. Dal panel complessivo sono stati successivamente estratti i due cluster di comuni oggetto di analisi e

per entrambi è stata costruita la graduatoria decrescente rispetto al punteggio totale, definendo un ranking progressivo che va dai comuni a maggiore svantaggio a quelli a minore svantaggio

Figura 1



Con le deliberazioni n° X/1793 (Seduta del 08/05/2014) e n° X/1865 (Seduta del 23/05/2014) la Giunta di Regione Lombardia ha approvato in via definitiva i criteri e i parametri costruiti sulla base della piattaforma 100% Lombardia per l'individuazione e la classificazione rispettivamente dei comuni montani e dei piccoli comuni non montani lombardi.

4.2 Analisi di supporto alla Programmazione Comunitaria: individuazione di aree destinate ad aiuti di stato a finalità regionale ex 107 3c

Come evidenziato nella Comunicazione della Commissione Europea del 28 giugno 2013, «Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014 – 2020», l'articolo 107, paragrafo 3, lettera (c), del TFUE sancisce che possono considerarsi compatibili con il mercato interno "gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse". Due sono le categorie compatibili col 107 3 c) e pertanto eleggibili a "zone c":

a) zone che soddisfano certe condizioni prestabilite e che uno Stato membro può quindi designare come "zone c" senza ulteriori giustificazioni ("zone c predefinite");

b) zone che uno Stato membro può, a sua discrezione, designare come "zone c« purché dimostri che soddisfino certi **criteri socioeconomici** ("zone c non predefinite") Sulla scorta del punto (b), uno Stato membro può pertanto designare come "c" le "zone c non predefinite" che soddisfino in alternativa criteri predeterminati; tra questi il criterio 5 che identifica come **eleggibili zone contigue con almeno 50000 abitanti che stanno attraversando importanti cambiamenti strutturali o che sono in grave declino e che devono essere individuate in base a parametri statistici strutturali entro un plafond massimo di popolazione assegnato a ciascuna nazione**¹¹.

¹¹ Testualmente, nella Comunicazione della Commissione Europea del 28 giugno 2013, «Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014 – 2020», viene evidenziato che, «ai fini dell'applicazione del criterio 5, lo Stato membro deve dimostrare che le condizioni applicabili sono soddisfatte sulla base di un raffronto tra la situazione delle zone interessate con quella di altre zone nello stesso Stato membro o in altri Stati membri, prendendo in considerazione indicatori socioeconomici riguardanti statistiche strutturali sulle imprese, i mercati del lavoro, i conti delle famiglie, la formazione o altri indicatori analoghi. A tal fine, lo Stato membro può fare riferimento ai dati forniti dall'ufficio statistico nazionale o da altre fonti riconosciute.»

La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome” del 19 marzo 2014 ha assegnato a Regione Lombardia una quota di popolazione totale pari a **150.000 abitanti utili** all’individuazione delle aree.

Su questa base, la strategia adottata da Éupolis per Regione Lombardia si è articolata in due criteri, finalizzati ad esaurire la dotazione di popolazione assegnata alla Lombardia:

- Selezionare uno o più territori (rispondenti ai criteri comunitari di ammissibilità), da condividere con Regioni confinanti, al fine di definire aree eleggibili di natura cross-regionale.
- Attivare «bolle» di popolazione (corrispondenti a territori eleggibili) interamente Lombarde e caratterizzate da importanti processi di cambiamento strutturale o fenomeni di declino socio-economico

Preso atto delle indicazioni comunitarie, l’individuazione (1) dei territori da far confluire nelle aree cross-regionali e (2) nelle aree di intervento corrispondenti alle «bolle» di popolazione interamente lombarda, si è basata su indicatori statistici utili a far emergere situazioni

di evidente difficoltà socio-economica a livello territoriale (declino), o di transizione progressiva

verso nuovi modelli di specializzazione produttiva (processi di cambiamento strutturale).

Gli indicatori sono stati anche in questo caso estratti dalla piattaforma “100% Lombardia” (elenco in tabella 3) e rispondono alle seguenti specifiche:

- Sono riconducibili a 3 macrofamiglie rilevanti in riferimento all’art. 107, ossia **svantaggio geomorfologico, svantaggio sociale e svantaggio economico**.
- Sono in maggioranza espressi sotto forma di tassi di variazione (crescita/decrescita) lungo un orizzonte temporale di medio-lungo periodo, al fine di catturare dinamiche di natura prevalentemente strutturale.
- Sono calcolati su scala comunale e per tutti i 1531 comuni lombardi, al fine di poter operare una valutazione comparata del grado di difficoltà geo-socio-economica locale, correttamente contestualizzata rispetto alle tendenze complessive evidenziate su scala regionale.
- Sono espressi in modo che valori più alti di ogni indicatore segnalino una situazione di minore svantaggio/declino.

Tabella 3

INDICATORE	Formula o metodo di calcolo	Periodo	Significato	Fonte dati	Tipologia di parametro
POSIZIONAMENTO GEOGRAFICO	$[Zona\ alta\ metrica * (\% \text{ sup com} > 600m) * (Max\ (altitudine\ lombarda) - alt.comune)] / \text{somma\ distanze\ da\ punti\ di\ accesso}$	2013	sincretizza 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	$\text{Imprese } 2011 / \text{Imprese } 2001$	2011/2001	vivacità imprenditoriale	Istat: Censimento Industria e ASA	ECO
CRESCITA ADDETTI LUNGO PERIODO	$\text{addetti } 2011 / \text{addetti } 2001$	2011/2001	vivacità occupazionale	Istat: Censimento Industria e ASA	ECO
INCIDENZA A DDETTI SETTORI EFFICIENTI	$\text{Addetti settori (divisioni) } 19, 21, 11, 10, 17, 20, 24, 26, 28, 30, 46 / \text{addetti totale economia}^{**}$	2011	Specializzazione territoriale in settori ad elevata efficienza	Istat: Censimento Industria e ASA	ECO
INCIDENZA A DDETTI SETTORI INNOVATORI	$\text{Addetti settori (divisioni) } 05, 06, 07, 08, 09, 41, 42, 43, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 36, 37, 38, 39, 30, 20, 21, 26, 27, 28, 72 / \text{addetti totale economia}^{**}$	2011	Specializzazione territoriale in settori ad elevata propensione all’innovazione	Istat: Censimento Industria e ASA	ECO
SUP COMMERCIALI PER 1000 ABITANTI	$(\text{Superfici commerciali } 2012 / \text{popolazione } 2012) * 1000$	2012	dotazione servizi commerciali	D.G. CIT	SOC/ECO
CRESCITA REDDITO PROCAPITE	$\text{reddito proc. } 2011 / \text{reddito proc. } 2005$	2011/2005	crescita benessere economico	Comuni Italiani - Agenzia delle Entrate	ECO
CRESCITA REDDITO PER DICHIARANTE	$\text{reddito per dich. } 2011 / \text{reddito per dich. } 2005$	2011/2005	crescita benessere economico	Comuni Italiani - Agenzia delle Entrate	ECO
ATTIRATIVITA' E SVILUPPO SCOLASTICO	$\text{Allievi scuole } 2012 / \text{popolazione } 2012$	2012	attrattività territoriale in campo socioeducativo	Eupolis, Open data R.L.	SOC
CLIMA DEL MERCATO DEL LAVORO	$\text{saldo (avviamenti cessazioni) cumulato} / (\text{media addetti})$	2010-2012	Vivacità e clima del mt	Eupolis	SOC/ECO
CRESCITA RESIDENTI DI LUNGO PERIODO	$\text{popolazione residente } 2012 / \text{popolazione residente } 2002^Z$	2012/2002	vivacità demografica vs spopolamento nel lungo periodo	Eupolis e Demo-Istat	SOC
INDICE DI SOSTENIBILITA' STRUTTURALE DELLA POPOLAZIONE	$\text{Popolazione } 15-64 / (\text{pop. } 0-14 + \text{pop over } 65)$	2011	Rapporto tra pop attiva e non attiva	Eupolis e Demo-Istat	SOC

Note: nell’ultima colonna GEO=Geomorfologico, ECO=Economico, SOC=Sociale
 * la popolazione attribuita all’anno t è quella ufficiale al primo gennaio dell’anno t+1
 ** codici dei settori/divisioni secondo la classificazione Ateco 2007

I 12 indicatori, statisticamente standardizzati, sono stati poi aggregati al fine di costruire per ciascun comune un **Indice Sintetico di**

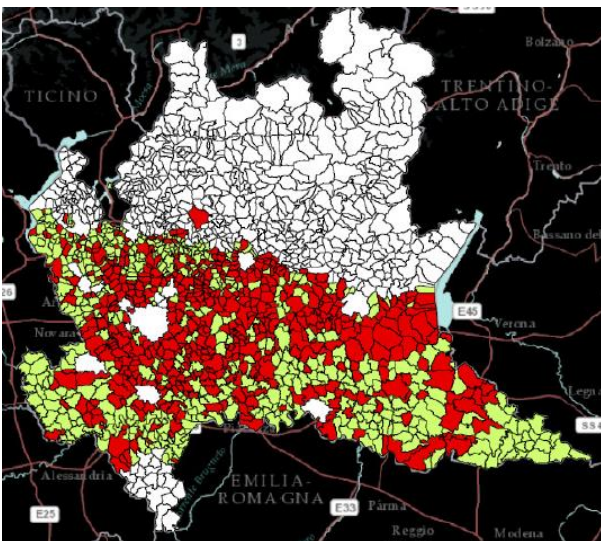
benessere/declino socio-economico. Nello step finale di individuazione delle aree di intervento:

- sono stati esclusi i comuni aventi 50000 e più abitanti (rif. Popolazione legale 2011, Censimento Istat) che da soli avrebbero «esaurito» una bolla.
- Sono stati esclusi i comuni montani a minore densità produttiva che hanno limitata incidenza sui processi di sviluppo/declino produttivo della regione.

La cartografia tematica in Figura 2 riassume le evidenze prodotte dall'analisi: si può agevolmente osservare che le potenziali bolle di declino geo-socio-economico (aree di colore chiaro) che emergono sono numerose e tali da abbracciare ben più dei 150000 abitanti che costituiscono il plafond regionale.

Ne compaiono nitidamente alcune nel mantovano, nel pavese, nel lodigiano e nel cremonese e ancora nei quadranti situati a nord-ovest e nord-est di Milano, fino ad ampie aree in provincia di Varese e Monza-Brianza.

Figura 2



Si è resa pertanto necessaria una scelta tra i territori candidabili per operare la quale si è proceduto a:

- incrociare le evidenze ottenute mediante l'indicatore di benessere/declino geo-socio-economico di 100% Lombardia con i dati del Censimento Industria Istat, al fine di verificare la presenza di grandi imprese e di distretti produttivi (anche naturali) nei diversi territori;

- recepire le segnalazioni provenienti dalle Agenzie per l'impiego territoriali in merito a situazioni di crisi di particolare gravità esplose negli ultimi mesi e come tali non incorporate nell'ultimo aggiornamento ufficiale dei dati
- Misurare le potenzialità di sviluppo futuro dei diversi territori e quindi la loro propensione a reagire in modo positivo all'intervento eventualmente attuato mediante aiuti di stato.

A parità di indice di declino geo-socio-economico, un possibile criterio di selezione tra le aree territoriali candidabili può essere basato sul loro potenziale di sviluppo; a tal fine è stato costruito un **Indice sintetico di sviluppo economico potenziale** dei territori aggregando 15 indicatori territoriali prospettici sempre estratti da 100% Lombardia.

Incrociando le evidenze derivanti dall'indicatore di declino socio-economico e dall'indicatore di sviluppo economico potenziale e tenuto conto delle informazioni raccolte a contorno, sono state individuate tre aree territoriali:

- I. l'enclave costituita dai comuni che gravitano intorno all'aeroporto di Malpensa,
- II. la zona del vimercatese ad elevata densità di imprese dell'ICT,
- III. la zona del lodigiano confinante con la provincia di Piacenza.

All'interno dei 3 bacini territoriali, sono state ritagliate 2 bolle integralmente interne al territorio regionale (nelle aree 1 e 2) e una zona di confine (nell'area 3) da mettere a sistema con territori situati nella provincia di Piacenza al fine di realizzare un bacino cross-regionale

Le tre aree esauriscono il plafond di 150000 abitanti.

La tabella 4 riassume le informazioni essenziali relative alle 2 bolle interne (Malpensa e Vimercatese) e all'area del Lodigiano che confina con l'Emilia Romagna e può confluire in una macro-area cross-regionale

Si noti che per Malpensa e Lodigiano il valore sintetico dell'indicatore di declino a livello di area nel suo complesso è negativo o pressoché nullo, a sintetizzare lo stato di effettiva criticità socio-economica che caratterizza il territorio.

Più elevato, ma limitatamente (si tenga conto che i valori dell'indicatore su scala comunale oscillano tra un minimo di -1.66 a un max di 3.82), il dato del bacino Vimercatese, che sappiamo essere afflitto dalla crisi recentemente esplosa nel settore dell'ICT con numerose aziende in forte stato di

difficoltà economico-finanziaria e un elevato numero di lavoratori dichiarati in esubero.

Tabella 4

	Popolazione comuni inclusi	Numero comuni coinvolti	Valore medio dell'indicatore di declino socio-economico
Bolla Malpensa	51155	6	-0.09
Bolla Vimercatese (ICT)	58133	5	0.16
Area Lodi-Piacenza (parte Lombarda)	40505	12	0.06
TOT POPOLAZIONE USATA	149793		
RESIDUO	207		

Con la Deliberazione n° X/1813 (Seduta del 08/05/2014) la Giunta di Regione Lombardia ha preso atto delle evidenze emerse dallo studio condotto mediante la piattaforma 100% Lombardia e ha ratificato l'individuazione delle aree territoriali I-III come "oggetto della deroga alla normativa comunitaria sugli Aiuti di Stato per finalità di sviluppo regionale (Articolo 107.3.c del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea – TFUE)".

4.3 Analisi di supporto alla Programmazione Comunitaria: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale

Un'ultima interessante applicazione operativa della piattaforma 100% Lombardia¹² riguarda la misurazione del grado di declino di alcune "aree interne" lombarde. L'Unione Europea ha stabilito che le aree interne devono essere individuate in base a parametri di declino/disagio riferibili a 6 ambiti: (1) Accessibilità, Infrastrutture e Servizi, (2) Criticità nell'uso del suolo, (3) Trend demografici, (4) Struttura produttiva, (5) Patrimonio culturale e ambientale, (6) Benessere Economico.

Per la Lombardia le deliberazioni ministeriali hanno isolato numerose aree cosiddette interne e l'attenzione regionale si è posata sull'Alta Valtellina (esclusa Livigno) e sulla Valchiavenna. L'approccio seguito da Éupolis per Regione Lombardia si è basato sulla definizione di una griglia di valutazione alimentata da 29 indicatori

¹² Ma mentre questo lavoro viene scritto il sistema viene impiegato nell'ambito delle analisi di supporto al Fondo di Sviluppo e Coesione.

statistici estratti dalla piattaforma 100% Lombardia e utili a far emergere situazioni di difficoltà/disagio/perifericità geo-socio-economica a livello micro-territoriale.

Gli indicatori

- Sono riconducibili ai 6 tematismi rilevanti già elencati (tabella 5).
- Sono in parte espressi sotto forma di tassi di variazione (crescita/decrecita) lungo un orizzonte temporale di medio periodo, al fine di catturare anche le dinamiche di tipo evolutivo
- Sono stati predisposti per tutti i 1531 comuni lombardi, per gli aggregati costituiti dalle due aree interne che costituiscono il focus di indagine, per l'aggregato complessivo delle aree interne lombarde e per l'aggregato provincia di Sondrio.
- Sono espressi in modo che valori più alti di ogni indicatore segnalino una situazione di minore disagio/perifericità.

Tabella 5

TEMATISMI	NUM. INDICATORI
Accessibilità, infrastrutture e servizi	8
Benessere Economico	4
Criticità nell'uso del suolo	2
Patrimonio culturale e ambientale	2
Struttura produttiva	9
Trend demografici	4

I 29 indicatori, statisticamente standardizzati, sono stati poi aggregati, al fine di costruire per ciascun comune un Indicatore Sintetico di Disagio/Perifericità del tipo Z-score. Anche tale Indicatore Sintetico associa valori più elevati a un più basso grado di Disagio/perifericità.

La tabella 6 destra riporta i valori dell'Indicatore Sintetico di Disagio/Perifericità per le aree rilevanti oggetto di comparazione.

Si noti che:

- L'Indicatore assume valori tra un minimo di -0.80 (Chiesa in Valmalenco) e un massimo di 3.30 (Milano)
- In Alta Valtellina e in Valchiavenna l'Indicatore assume valori negativi (maggior perifericità) e inferiori a quelli che caratterizzano la media delle altre aree interne lombarde e l'aggregato regionale.
- Quest'ultimo è comunque posizionato nelle vicinanze del valore mediano della distribuzione (-0.02), a conferma dell'incidenza significativa che le aree interne hanno sulla *performance* complessiva regionale

Tabella 6

AMBITO TERRITORIALE	Indicatore Sintetico di Disagio - Perifericità
ALTA VALTELLINA 2020	-0.11
VALCHIAVENNA 2020	-0.19
MEDIA ALTRE AREE INTERNE LOMBARDE	-0.07
PROVINCIA SONDRIO	-0.12
LOMBARDIA	0.01
VALORE MINIMO Chiesa in Valmalenco	-0.80
VALORE MASSIMO Milano	3.30