FEDERALISMO E TERRITORIO: GLI INGREDIENTI DEL NUOVO MODELLO DI PROGRAMMAZIONE DELLO SVILUPPO

di Sergio Zucchetti

INDICE

Premessa pag. 2

1. Genesi e natura del processo di riforma delle amministrazioni pubbliche pag. 5

1.1 Il nuovo sistema di Finanza Pubblica Locale pag. 7

1.2 Il ruolo dell'Unione Europea nel processo di risanamento e sviluppo pag. 10

2. Dalla riforma del Titolo V della Costituzione all'attuazione del Federalismo pag. 13

2.1 L'attuazione del federalismo tra riforma regionalista e specificità territoriali pag. 24

3. Gli Ingredienti del Modello di Programmazione pag. 28

3.1 L'attuazione del federalismo demaniale tra efficienza e valorizzazione pag. 31

3.2 Programmare il nuovo sviluppo del territorio pag. 34

3.3 Il sistema territoriale come cuore del modello di programmazione pag. 36

3.4 Natura e caratteristiche del patrimonio informativo pag. 41

3.5 Dall'analisi del territorio alla costruzione della "*matrice di policy* " pag. 43

3.6 Dalla valutazione dell'impatto territoriale alla definizione del sistema di controllo strategico pag. 48

Ringraziamenti pag. 53

Bibliografia pag. 53

Note pag. 57

Premessa

Questo *paper* è la sintesi di un percorso decennale di ricerca accademica ed empirica, di cui la metà in qualità di Direttore del CeRST, il laboratorio di ricerca sulle politiche di sviluppo del territorio dell'Univerità Carlo Cattaneo – LIUC, sul ruolo degli attori pubblici, territoriali e locali, nella programmazione dello sviluppo e della competitività del territorio. L'approccio multidisciplinare alla complesse dinamiche che regolano l'evoluzione dei principi di sviluppo del territorio, consentono oggi di proporre un sistema di riflessioni, quale esito della sedimentazione delle metodologie utilizzate e dei risultati conseguiti negli oltre cento progetti di ricerca elaborati nel corso dell'ultimo ventennio, finalizzati alla definizione di un nuovo e moderno modello di programmazione centrato sul coordinamento e l'integrazione delle politiche d'investimento rivolte sia ai singoli settori economici, sia ai grandi assi d'intervento.

La finalità dichiarata è quella di allineare le variabili disciplinari, tematiche e tradizionali di analisi del funzionamento delle amministrazioni pubbliche, per la specifica dimensione che ne caratterizza la promozione dello sviluppo economico e sociale del territorio, al fine di definire un approccio interdisciplinare in grado di consentire agli attori pubblici di dotarsi di un modello di programmazione efficace, capace, da un lato, di analizzare e comprendere i bisogni e le aspettative dei cittadini e delle imprese, dall'altro lato, di valutare l'impatto e monitorare gli esiti delle politiche, di definire le priorità d'investimento e ricalibrare le policy programmate in funzione dello scostamento tra obiettivi prefissati e risultati conseguiti. Seppur le finalità del modello di programmazione proposto non si scostino dalle motivazioni originarie della programmazione, che consistono sia nel definire sistemi di policy d'investimento basate sulla continua interazione tra i diversi livelli istituzionali e gli attori presenti sul territorio, sia nell'innescare meccanismi di sviluppo endogeno, gli ingredienti che lo caratterizzano sono profondamente diversi da quelli contraddistinguono i precedenti modelli.

Nello specifico, l'attuale modello è figlio della curva di esperienza e dall'apprendimento empirico derivato dal "fare programmazione" e del processo di riforma della pubblica amministrazione iniziato negli anni Novanta - come esigenza di contenimento del debito pubblico e di aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche – e tuttora in corso, con la definizione di una nuova architettura istituzionale derivante dall'attuazione del federalismo. In questa accezione l'approccio riformista va inteso quale risposta operativa alla definitiva applicazione del principio di sussidiarietà e alla responsabilizzazione degli amministratori pubblici: nel contenimento della spesa pubblica non produttiva, nella riduzione degli sprechi e conseguente ricerca di un nuovo equilibrio tra la finanza autonoma e la qualità dei servizi

erogati a cittadini e imprese, nonché nel ridare centralità e dignità alle periferie territoriali. In altre parole, un modello di programmazione che pone delle nuove frontiere e che presuppone sia un approccio interdisciplinare con un'inequivocabile sensibilità alla dimensione territoriale, sia la ridefinizione delle determinanti che regolano il comportamento delle amministrazioni pubbliche. In particolare, se la sfida di riforma della pubblica amministrazione in chiave federalista apre le porte ad un nuovo modello di sviluppo policentrico, si ritiene che il sistema sociale e il sistema territoriale - oltre al sistema economico e politico - debbano rientrare tra le determinati che regolano e condizionano il comportamento delle amministrazioni e delle decisioni pubbliche.

Le esperienze analizzate nell'ultimo decennio hanno visto affermarsi, in Italia e in Europa, forme di *governance* orientate alla programmazione dello sviluppo, soprattutto in chiave strategica, quale strumento e processo innovativo di definizione di "divenire del territorio". Pur con una molteplicità di approcci, le pratiche della pianificazione a carattere strategico, fanno riferimento al tentativo di ***dare coerenza agli interventi*** che si concentrano sul territorio e di ***orientare lo sviluppo futuro dei sistemi urbani e metropolitani***. Occorre, dunque, un sistema di pianificazione in grado di generare decisioni e azioni fondamentali per condurre a realtà la visione del futuro disegnata dagli attori economici e sociali della città; ovvero, uno strumento in grado di delineare uno scenario futuro condiviso capace di interpretare e orientare lo sviluppo di un determinato contesto territoriale valorizzandone le peculiarità e gli *asset*.

L'esigenza pragmatica di dotare gli enti territoriali e locali di un moderno modello di programmazione presuppone la conoscenza delle *pratiche del governo del territorio* e, dunque, dei suoi istituti e saperi; una definizione esplicita nel sottolineare, per il governo del territorio, la necessità di una processualità aperta e, per ciò stesso, orientata alla prefigurazione incentrata sulle potenzialità dell'interazione dialogica-conflittuale fra gli attori istituzionali e non, pubblici e privati; una definizione, infine, che tende a collocare la pianificazione strategica nella dimensione della governance, ovvero di una modalità di interazione con la complessità e la varietà dell'accadere urbano, basata sulla prospettiva di una cooperazione interessata sempre più allargata o inclusiva.

L'approccio multidisciplinare e integrato della programmazione, manifesta la sua funzionalità alla necessità di adattamento, avvertita dalle società urbane, alle profonde e rapide trasformazioni della società postfordista e postindustriale; altrettanto evidente, è il suo sforzo di assumere la caratterizzazione proteiforme, plurale e instabile della morfologia sociale e fisica del territorio contemporaneo, come metro di riferimento; degna di nota è la sua propensione ad offrirsi come forma di conoscenza e di azione collettiva al fine di ordinare, in un orizzonte di bene comune e di futuro aperto, le tensioni che si manifestano tra dimensione locale e globale,

tra cooperazione e competizione, tra vecchie e nuove logiche ed attività economiche, tra la pluralità multiforme di coloro che abitano (soggetti e/o attori) la scena territoriale, misurandosi incessantemente, con le dinamiche odierne del potere e del conflitto sociale. Se quanto sin qui detto è attendibile, allora, impegnarsi nella programmazione dello sviluppo territoriale significa sollecitare l'intero corpo della società a misurarsi con una serrata e continua rivisitazione delle nozioni e delle pratiche della politica, della democrazia, della tecnica; saggiando, in virtù e in forza dell'attraversamento continuo di questi territori, difficoltà e potenzialità dell'innovazione che può discendere all'assunzione, come metro dell'agire sociale e del governo, di una prospettiva pluralista, rappresentativa e dialogico-conflittuale.

Più esplicitamente, un orizzonte della politica teso alla costruzione di una comunità consapevole; un orizzonte della democrazia in grado di integrare forma rappresentativa e forma deliberativa ricostruendo, così, uno smarrito senso di cittadinanza; un orizzonte della tecnica in grado di arricchirsi di conoscenze nuove, sovente impreviste, frutto di inedite interazioni fra saperi esperti e fra questi saperi e i cosiddetti saperi dell'esperienza, solo abbandonando presunzione demiurgico-comprensiva e tentazione tecnocratica. La programmazione, infine, come campo eletto del tempo e dello spazio pubblico: ovvero un apporto non trascurabile per dar forma ad una nuova stagione del tempo della storia nel pieno della temperie della contemporaneità che, ripartendo dall'azione pubblica, sappia rigenerare il tessuto frammentato e separato della società, prospettando in termini di nuovo civismo una progettualità condivisa destinata ad assumere di volta in volta forme e pratiche peculiari per specifiche società locali. Riprendere e sciogliere quanto detto può esser d'aiuto per meglio comprendere l'impostazione del strategico modello di programmazione. Per farlo è opportuno trovare un centro, un motore. Questo non può non esser che l'azione di mediazione dell'attore pubblico assunta, appunto, come chiave di volta dello sviluppo della società locale; come ciò che dà senso al modello di programmazione stesso quale concreto ed efficace strumento o, meglio ancora, mezzo del governo del territorio. Ma l'azione di mediazione pubblica muove, peraltro, dal presupposto della presenza di un istituzione pubblica, politico-amministrativa consapevole del proprio ruolo ordinatore, equilibratore e riequilibratore della società locale e delle sue risorse. Il punto di partenza di questo nuovo approccio alla programmazione si ritiene che, da un lato, debba coincidere con la conoscenza continua sia della vita delle città e del territorio nelle forme che nel tempo vi si sono depositate e sedimentate, sia le pratiche che ne regolano la vita di relazione economica e sociale. Dall'altro lato, il territorio inteso come luogo per eccellenza della complessità, costituisce la base di conoscenza fondamentale per l'elaborazione di strumenti e regole a supporto della competitività e dello sviluppo e che tale conoscenza derivi dall'utilizzo di nuove e moderne tecniche distinte dalle tradizionali analisi condotte per settori e strumentali

all'elaborazione di strumenti di programmazione obsoleti per la sua logica settoriale di costruzione, per il tempo diverso dai tempi di evoluzione delle esigenze e delle aspettative della società e del territorio, per l'assenza di un accordo condiviso sul disegno sull'evoluzione del territorio, per la sua comprensività falsamente oggettiva, infine perché non esaurisce le nuove potenzialità della programmazione. Tutto ciò si ritiene non possa avvenire attraverso l'analisi settoriale dei fenomeni, bensì attraverso una rilettura integrata dei temi e fenomeni dell'accadere urbano e della loro contaminazione nel tempo con il territorio, colto nel suo pulsare nella storia, o meglio nelle storie e narrazioni che ne hanno generato l'attuale organismo e che sono da considerare la vera ricchezza e risorsa per la costruzione di una nuova modernità. Tale sfida e frontiera si ritiene possa essere accettata e perseguita alla sola condizione che il nuovo modello di programmazione assuma il ruolo di "cerniera", in grado di coniugare le esigenze e i bisogni scaturiti dall'analisi del patrimonio informativo e dalla raccolta delle istanze con lo scenario ottimale di sviluppo, prefissato attraverso la continua ricalibratura dell'azione pubblica e del sistema di policy da essa adottata.

1. Genesi e natura del processo di riforma delle amministrazioni pubbliche

Le ragioni che oggi pongono l'esigenza di definire un nuovo modello di programmazione di assoluta centralità nel complesso processo di riforma delle amministrazioni pubbliche, sono figlie dell'impossibilità del sistema economico e sociale di reggersi su un modello di sviluppo pubblico dichiaratamente sbilanciato sul finanziamento della spesa pubblica produttiva attraverso il consolidamento del debito pubblico. Contenimento del deficit, del debito pubblico e della spesa pubblica non produttiva, interventi sul sistema di tassazione e definizione di un nuovo equilibrio tra entrate e servizi pubblici, divengono le parole d'ordine e le determinanti dell'evoluzione della Finanza Pubblica Italiana dalla riforma tributaria degli anni '70 ad oggi. In particolare, le tappe che caratterizzano l'evoluzione e il ruolo degli enti territoriali negli ultimi 40 anni si focalizzano sul principio dell'autonomia, interpretato in modo dicotomico e opposto in funzione dei diversi periodo storici. Gli anni '70 del secolo scorso, sono caratterizzati da interventi nazionali finalizzati a fornire al governo centrale un maggior numero di strumenti per il controllo dell'economia. Il Decreto Legge approvato nel gennaio del 1977, denominato "Stammati 1", relativo al consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e provincie, se da un lato pose limitazioni all'assunzione di nuovi mutui, dall'altro lato consolidò i debiti a breve termine contratti dagli enti locali con gli istituti di credito, ponendo a carico dello Stato il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui pregressi[1]. Nello specifico, il decreto azzerò gli scoperti bancari per le anticipazioni a breve, mediante un sistema

compensativo tra Enti Locali, Cassa Depositi e Prestiti e sistema bancario; nella sostanza, vennero trasformati in mutui decennali con la Cassa Depositi e Prestiti[2] sia le anticipazioni con i relativi interessi non ancora regolarizzati, sia le anticipazioni, sempre per capitale e interessi, contratte dalle aziende di trasporto municipalizzate e provincializzate. In altre parole, tale intervento concentrò il debito locale a livello centrale, consolidando il debito pubblico e azzerò, di fatto, la responsabilità degli attori pubblici locali nella finalizzazione della spesa pubblica. La stessa normativa, allo scopo di perseguire il risultato del pareggio dei bilanci e della situazione economico-finanziaria, richiedeva ai consigli comunali e provinciali di adottare un piano di riorganizzazione e ristrutturazione degli uffici, dei servizi e delle aziende dipendenti, in base a criteri di efficienza, di economicità di gestione e di sviluppo della professionalità del personale dipendente. Per fronteggiare l'accollo da parte dello Stato dell'indebitamento pregresso, venne legiferato l'assoluto divieto di assunzione di nuovo personale da parte degli enti locali: si trattava di un divieto indifferenziato, che prescindeva dalla situazione dei vari comuni, ossia quelli ben organizzati e non, in avanzo o in disavanzo di amministrazione, con personale sotto e sopra organico[3].

Il dicembre dello stesso anno venne approvato un secondo Decreto, denominato "Stammati 2", funzionale a ridefinire i rapporti tra finanza statale e finanza locale[4]. Con tale Decreto venne sancito sia l'obbligo di deliberazione del bilancio di previsione in pareggio, sia il limite di espansione della spesa corrente degli Enti Locali, fissato in una percentuale rispetto alle spese del precedente periodo amministrativo[5]. Lo stesso Decreto, da un lato, impose l'obbligo di ricorre al debito per finanziare le spese correnti, dall'altro lato, consentì di aumentare le aliquote dei tributi propri comunali e delle tariffe dei servizi per finanziare la spesa pubblica non produttiva e di avallare il principio della "spesa storica", ossia della determinazione delle erogazioni statali a favore dei singoli enti locali, in misura pari alla spesa sostenuta l'anno precedente, ovvero il 1977, aumentata di una certa percentuale fissa, maggiorata per gli Enti Locali afferenti alle Regioni del mezzogiorno[6]. In questo modo lo Stato non perseguì l'obiettivo di contenimento della spesa, bensì, privilegiando la spesa storica non finalizzata, ossia del ripiano del fabbisogno denunciato da ogni singolo ente in ordine alle proprie spese, prescindendo dall'analisi della loro consistenza e del loro utilizzo, sancì di fatto l'uso distorto delle risorse pubbliche trasferite dal bilancio statale ai bilanci degli Enti locali, senza resposabilizzazione dalla spesa a livello locale. Si sviluppo così un sistema perverso di gestione pubblica basato sul principio della spesa storica: gli enti potevano programmare le proprie spese imputando sul bilancio di previsione un ammontare di spesa almeno pari a quelle previste negli anni passati. Il criterio utilizzato nella definizione dei bilanci di previsione di oltre 8.100

Comuni e 102 Province, fu quello di aumentare della spesa consolidata nell'anno precedente, senza utilizzare criteri di efficacia e priorità di spesa.

Senza ombra di dubbio il 1977, con i "Decreti Stammati 1 e 2", risulta essere la prima tappa della deriva di un sistema pubblico che priva di autonomia e responsabilità gli Enti Locali, contemporaneamente mette sullo stesso piano le amministrazioni virtuose con quelle inefficienti e pone le basi per l'esplosione del debito pubblico avallando il principio della spesa storica. Infatti, dal 1980, lo Stato concesse mutui a favore degli enti locali per il ripiano dei disavanzi di amministrazione in essere nel 1977 ma, pur di sostenere il crescente volume di spesa locale, fu costretto a ricorrere sempre di più al debito per trasferire risorse alla periferia e colmare la parte di deficit annuale.

Le distorsioni del criterio della spesa storica si fecero subito notare sui diversi territori; si sosteneva che con tale criterio si premiavano gli enti che avevo speso maggiormente e forse male, penalizzando, di conseguenza, i più virtuosi, ma non si andava a vedere se ad una spesa storica più elevata corrispondessero, oppure no, più elevate capacità d'intervento o migliori servizi resi. Per porre rimedio a questo problema, nel 1981, con il D.L. denominato "Andreatta 1", convertito in Legge n. 153/1981, venne istituito un fondo perequativo, destinato a ridistribuire i trasferimenti erariali, non più sulla base della spesa storica, ma anche tenendo conto degli enti e dei territori più svantaggiati. Le entrate di Comuni e Province vennero sostanzialmente riclassificate in funzione della loro natura. Nello specifico: trasferimento ordinario erogato dallo Stato sulla base della spesa storica; contributo perequativo; entrate proprie ripartite in entrate tributarie, che nel 1985 costituivano il 12% delle entrate totali, ed entrate extratributarie, che ammontavano invece al 14,5%.

Dal 1986, lo Stato ha concorso al finanziamento dei bilanci comunali in modo più articolato: attraverso un fondo ordinario, un fondo perequativo ed un fondo sviluppo investimenti. A partire dal 1988, sull'onda di massima esplosione del debito pubblico, venne resa da facoltativa a obbligatoria l'addizionale comunale sul consumo di energia elettrica e istituita nel 1988 l'Imposta Comunale sulle Attività Produttive. L'ICIAP si rivelò un tributo tormentato nella sua disciplina e travagliato da dubbi di legittimità costituzionale; tale imposta fu abolita con il decreto legislativo del 15 dicembre 1997, n. 446 che istituì l'IRAP.

1.1 Il nuovo sistema di Finanza Pubblica Locale

I limiti del modello di finanza pubblica derivata, pongono l'esigenza - dal 1990 - di avviare un nuovo processo di riforma. Attraverso le riforme iniziate nel 1990 con la Legge 142, e proseguite con le Leggi Bassanini, il passaggio da un sistema di finanza derivata ad un sistema di finanza – quasi – autonoma ha modificato la capacità di reperire le risorse necessarie per

sostenere l'economia locale. La stessa elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di Province e Regioni, esprime la necessità di responsabilizzare gli amministratori locali nel contenimento del debito pubblico, attraverso una efficiente politica di programmazione degli interventi sul territorio e dall'uso ponderato degli strumenti di finanziamento. Il passaggio del sistema da *finanza derivata* a *finanza autonoma*[7] è, in termini teorici, perseguibile attraverso il decentramento della spesa e il decentramento delle entrate. Se il primo decentramento è perseguibile attraverso un trasferimento omogeneo di competenze ai diversi livelli istituzionali attraverso atti legislativi, il secondo è condizionato dal trasferimento della capacità impositiva ai singoli livelli istituzionali che, ad oggi, si regge sulla capacità degli stessi di reperire risorse dal proprio territorio di competenza. Proprio questo secondo aspetto fa emergere come le caratteristiche territoriali diventino centrali, poiché ogni territorio è in grado di esprimere una propria "capacità contributiva" composta sia dalla dotazione patrimoniale, sia reddituale, sia connessa ai consumi, nonché dalla capacità endogena di ogni territorio di creare valore e sviluppo. Il passaggio, quindi, tra i due differenti sistemi di finanza pubblica, non ancora completato, evidenzia sin dagli anni '90 la necessità di definire un modello di approccio alla pianificazione dello sviluppo in grado sia di bilanciare istanze territoriali e risorse finanziarie necessarie per eliminare le differenze tra territori, sia di promuovere la coesione e integrazione economica e sociale, nonché di ridefinire e ampliare le competenze e le deleghe strettamente legate alle determinanti che regolano il funzionamento delle amministrazioni pubbliche in chiave programmatoria. Se da un lato, questo primo set di questioni consente di dire sin dall'inizio che non si ritiene possibile ipotizzare un modello, se non in termini esclusivamente teorici, in grado di individuare la lista delle attività che in modo aggregato rispondono in modo olistico alle esigenze di un territorio e possono determinare un modello di programmazione *standard*, in quanto ogni realtà territoriale è depositaria di specificità tali renderla unica; dall'altro, diviene indispensabile riflettere sugli ingredienti di un modello di programmazione territoriale capace di interpretare le aspettative strategiche e rendere esplicito, attribuendo responsabilità e introducendo una sana componente pragmatica nelle caratteristiche del decisore pubblico,"cosa fare" e "come fare" per perseguire tali esigenze.

Il rafforzamento del rapporto tra comunità locali e regionali e le amministrazioni pubbliche di riferimento sembra pertanto il risultato di un'evoluzione dell'intero sistema economico europeo e degli adeguamenti socio-politici nazionali. Le determinazioni di ordine economico-aziendale sulle amministrazioni pubbliche sono, quindi, un inevitabile effetto di una causa che vede il suo punto di partenza nelle nuove relazioni tra il sistema economico, il sistema politico e il sistema istituzionale.[8]. Nel corso degli anni '90 sono stati adottati una serie di provvedimenti di riforma del sistema di finanziamento delle Regioni, mirati a rafforzare la loro autonomia di

entrata e di spesa e, quindi, più in generale, la loro autonomia finanziaria. Il ruolo di "autonomia", riconosciuto in linea di principio agli enti locali dall'intero impianto della legge n.142/90, doveva essere sostanziato dall'individuazione delle risorse necessarie per la sua piena attuazione: individuazione, che prende corpo nel Capo XIV della legge "Finanza e Contabilità". La disciplina organica e generale della finanza locale e quella dell'ordinamento finanziario e contabile, erano attribuite all'esclusiva competenza del legislatore statale, in base alla riserva prevista espressamente dagli articoli 54-55 della Legge, mentre agli Enti locali era riconosciuta la potestà di autoregolamentazione delle procedure e delle modalità di attuazione, da esercitarsi nei limiti e con i vincoli posti dalle leggi statali. Venne chiaramente definita, nell'ambito della finanza pubblica, la necessità per gli Enti Locali di un'autonomia che li ponesse nella condizione di contare su risorse certe, sia proprie che trasferite.

Con la successiva Legge del 23 ottobre 1992, n. 421, recante delega al Governo per la "razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale", sono stati dettati i principi e i criteri direttivi della riforma della finanza degli Enti locali. L'Art. 4, dedicato appunto alla finanza degli enti territoriali, al fine di consentire a Regioni, Provincie e Comuni di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie, delegava il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi, diretti, in particolare per quanto riguarda i Comuni, all'istituzione di un'imposta comunale immobiliare; all'attribuzione, a decorrere dal 1994, della facoltà connessa alla politica degli investimenti di istituire un'addizionale all'IRPEF; all'applicazione agli Enti locali di una disciplina dei trasferimenti correnti che tenesse conto di alcuni principi e criteri direttivi; all'autorizzazione a Provincie, Comuni, loro Consorzi, Aziende municipalizzate e Comunità montane ad accendere mutui per il finanziamento di opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici soltanto sulla base di progetti "chiavi in mano" ed a prezzo chiuso; al riassetto dell'ordinamento finanziario e contabile delle Amministrazioni provinciali, dei Comuni, dei loro Consorzi e delle Comunità montane; alla revisione ed armonizzazione dei tributi locali vigenti in materia di imposta comunale su pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e tasse – non tariffa – per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Le deleghe legislative esercitate (sia pure non interamente) in primo luogo con il D.Lgs. n. 504/1992, che ha ridisegnato il regime dei trasferimenti erariali agli Enti locali ed ha istituito, a partire dal 1993, l'imposta comunale sugli immobili (ICI) e, successivamente, con il D.Lgs. n. 507/1993, che ha formulato la disciplina dei predetti tributi locali, hanno determinato un notevole incremento delle entrate tributarie rispetto alle entrate correnti; secondo la relazione

della sezione Enti locali della Corte dei Conti, presentata il 16 luglio 1998, l'incidenza delle prime rispetto al totale delle disponibilità è passata dal 23,35% nel 1992 al 40,45% nel 1996.

Il progressivo trasferimento di quota da parte del potere impositivo dallo Stato centrale agli Enti locali ha quindi subìto, più recentemente, un significativo progresso sia con il D.Lgs. n.446/1997, istitutivo dell'IRAP e recante il riordino della finanza locale, che ha provveduto all'attribuzione a comuni e provincie di un'ampia potestà regolamentare in materia di entrate proprie, prevedendone la partecipazione anche nello svolgimento delle attività di accertamento e riscossione dei tributi, sia con l'istituzione dell'addizione comunale e provinciale dell'IRPEF, disposta con il D. Lgs. n.360/1998. Questo processo di riforma ha subìto un'accelerazione anche grazie al verificarsi di una serie di eventi che hanno condizionato favorevolmente l'andamento dei mercati ed il quadro politico, economico e sociale. In primo luogo, l'ingresso dell'Italia nell'area Euro ha determinato una maggiore stabilità economica del Paese, ponendo le basi per una ripresa delle politiche d'investimento. In secondo luogo, l'importante fase di passaggio dal nuovo al vecchio Quadro Comunitario di Sostegno del 1994 – 1999 alla nuova fase di programmazione dei Fondi Strutturali, nota come Agenda 2000, sino all'attuale periodo di programmazione 2007 – 2013, ha determinato la crescita del ruolo degli Enti locali in materia di investimenti.

1.2 Il ruolo dell'Unione Europea nel processo di risanamento e sviluppo

L'integrazione europea ha modificato radicalmente il ruolo delle Regioni, riconosciute come l'ambito più idoneo dell'azione comunitaria, le quali sono divenute il mezzo per ridurre la distanza che separa i cittadini dalle istituzioni europee, grazie alla loro funzione di "portavoce" delle politiche territoriali. In Italia, anche normativamente attraverso l'adeguamento dell'ordinamento costituzionale, si ritrovano dei segni inequivocabili di tali cambiamenti. Nel contempo, la nuova concezione dei sistemi di programmazione territoriale, impone una profonda revisione sul ruolo delle amministrazioni pubbliche. In particolar modo, si chiede alle Regioni di manifestare una miglior capacità di raccolta delle istanze degli enti locali, proponendo progetti programmatori effettivamente sinergici, con l'idea di sviluppo più complessiva; le Regioni d'Europa devono essere capaci di sostenere i processi di sviluppo economico e sociale, dimostrando una capacità di essere presenti con istanze innovative sui grandi temi dello sviluppo non affrontabili su scala troppo locale (ad esempio l'ambiente o l'apertura dei mercati economici); infine, le Regioni devono saper esprimere una maggior unitarietà nell'affrontare le problematiche delle aree deboli (specificatamente il Mezzogiorno) superando la logica della ripartizione delle risorse esterne con semplici criteri perequativi[9].

L'Unione Europea ha, di fatto, determinato il superamento delle tradizionali ripartizioni amministrative dei singoli stati nazionali. Ricomporre l'unità economica, sociale e politica dell'Europa, non poteva non richiedere una trasformazione dei rapporti non solo tra i singoli Stati e l'Unione Europea, ma tra gli stessi Stati e gli enti territoriali.

Fin dagli inizi della fase d'integrazione europea, che ha poi portato all'unione monetaria, si è posto il problema di come far sì che le politiche europee, sempre più numerose e capaci d'incidere direttamente sulla vita dei cittadini, venissero attuate in tutta l'Unione in modo analogo e, possibilmente, con la medesima efficienza. L'Unione, ha scelto di adottare due approcci alternativi per promuovere la convergenza delle strutture e delle procedure di attuazione delle sue politiche negli Stati membri:

- la convergenza delle procedure decisionali
- la programmazione degli interventi strutturali

Per quanto concerne l'azione di risanamento attraverso politiche di controllo e responsabilizzazione della spesa, dell'indebitamento e di riduzione del deficit e del debito complessivo, l'Unione Europea ha imposto l'applicazione e il rispetto del Patto di Stabilità e di Crescita[10]. Il Patto nasce con il Trattato di Maastricht nel febbraio 1992 il quale definisce le regole della politica fiscale europea, senza definire una politica di bilancio da seguire, poiché il Trattato prevede soprattutto la definizione dei criteri quantitativi per l'adozione della moneta unica[11], Nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, vennero introdotte specifiche regole per accelerare i processi di convergenza per un risanamento rapido e costante, ovvero:

- il ricorso all'indebitamento è ammesso per finanziare le sole spese di investimento;
- le proposte legislative che non rispettano gli equilibri finanziari fissati in bilancio, sono considerate inammissibili.

L'obbligo di rispettare il Patto di Stabilità imposto dal livello europeo a ogni Stato membro e traslato dal livello nazionale agli Enti Territoriali e Locali, impone ai Governi centrali di rispettare i seguenti criteri:

- stabilità dei prezzi: l'inflazione non deve essere superiore a quella media dei tre paesi con i risultati migliori, aumentata dell'1,5%;
- stabilità dei tassi d'interesse: il tasso nominale sui Titoli di Stato a lungo termine, non deve essere superiore di oltre 2 punti percentuali l'analogo tasso medio dei tre Stati con i migliori risultati in termini di inflazione;
- stabilità dei cambi: assenza di manovre di svalutazione rispetto ai margini di fluttuazione previsti dallo SME, negli ultimi due anni;

- stabilità della finanza pubblica: alla fine del 1998, il rapporto tra disavanzo pubblico e PIL (prodotto interno lordo) non superiore al 3% e il rapporto tra debito pubblico e PIL non superiore al 60%.

Nell'ottica di una corretta gestione delle risorse pubbliche, i pilastri fondamentali su cui poggiare le politiche di bilancio, sono rappresentati dalla responsabilizzazione degli Amministratori locali, da una efficiente politica di programmazione degli interventi sul territorio e dall'uso ponderato degli strumenti di finanziamento. L'adesione al Patto di Stabilità e di Crescita si concretizza in un'azione di risanamento attraverso la quale, regioni, provincie, comuni, si devono impegnare a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e ridurre il rapporto tra il proprio ammontare e il PIL. L'insieme di tutti i provvedimenti si lega con il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di regioni, provincie e comuni, anche se il mutamento delle regole di finanziamento non è stato accompagnato da corrispondenti assunzioni di responsabilità finanziaria da parte di tutte le amministrazioni o di tutti i livelli di governo.

Il periodo compreso tra il 1992 e il 2010 si caratterizza per una doppia azione distinta nella conduzione della politica di bilancio. La prima, compresa tra il 1992 e il 1999, rappresenta il periodo del risanamento della finanza pubblica del Paese Italia, con un forte indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche in percentuale rispetto al PIL, il quale si è ridotto dal 10% del 1992 all'1,7% del 1999, e un rilevante risanamento dell'avanzo primario dall'1,8% al 4,9% del PIL. Negli stessi anni, il rapporto tra debito pubblico e PIL aumenta dal 105,2 % al 121,5% nel 1995 per poi ridursi al 113,7% nel 1999. La seconda fase riguarda gli anni 2000, durante i quali il disavanzo si mantiene quasi sempre al di sopra del 3% del PIL e l'avanzo primario si riduce drasticamente; il debito pubblico resta al di sopra del 1050% del PIL[12], esclusa la flessione al 103,5% del 2007 e sino a superare il 115% nel 2009 a causa della recessione economica iniziata nel 2007, nonostante gli sforzi di contenimento della spesa non produttiva e di riduzione degli sprechi. La riduzione della struttura dei tassi d'interesse ha, invece, favorito il miglioramento della spesa complessiva che la Pubblica Amministrazione sostiene per il ripiano dei propri debiti.

Gli Enti locali hanno potuto beneficiare di questa favorevole situazione in termini di oneri finanziari e di realizzazione delle politiche di spesa per gli investimenti. L'andamento decrescente dei tassi ha permesso agli Enti locali di ottenere migliori condizioni nelle operazioni di indebitamento. Nel corso di questi ultimi anni è aumentato il ricorso al credito. I motivi principali non si trovano soltanto nelle condizioni generali dei mercati, ma derivano anche da pregevoli cambiamenti intervenuti nel sistema di finanziamento complessivo[13]. Numerosi provvedimenti hanno sancito la ristrutturazione dell'Istituto principale erogatore di

finanziamenti agli Enti locali: la Cassa Depositi e Prestiti[14]. Sono migliorate le condizioni di concessione ed erogazione di mutui sia in termini di procedure, che di costi delle operazioni[15]. L'introduzione delle obbligazioni degli Enti territoriali[16] ha attivato un nuovo canale di finanziamento alternativo alla Cassa Depositi e Prestiti e alle banche. L'articolazione del set di strumenti alternativi di reperimento delle risorse finanziarie, dalle operazioni di cartolarizzazione dei crediti alle operazioni di leasing finanziario, all'attuazione del federalismo demaniale, consente agli attori pubblici di avere a disposizione strumenti da utilizzare in modo diversificato e identificare il miglior veicolo finanziario rispetto alla natura dell'investimento. Non va comunque dimenticato l'utilizzo improprio di taluni strumenti e l'esposizione che l'impiego scorretto degli stessi può determinare e ripercuotere sullo stato di salute dei bilanci pubblici, come l'impiego inopportuno di strumenti derivati connesso alle operazioni di Interest Rate Swap (IRS) per la migliore gestione del debito già contratto.

2. Dalla riforma del Titolo V della Costituzione all'attuazione del Federalismo

Se le riforme intervenute nel corso dei primi anni '90 costituiscono la seconda tappa del processo di riforma, la terza tappa è costituita dall'approvazione della Legge Delega n. 59 del 1997, che introduce significative innovazioni di ordine amministrativo e può essere considerato il primo pilastro del "federalismo amministrativo" a Costituzione invariata. La tappa decisiva è costituita dalla revisione della seconda parte della Costituzione. La riforma del Titolo V[17] costituisce, ad oggi, la più grande riforma finora approvata dall'entrata in vigore della Costituzione, e ha comportato la modifica degli articoli compresi tra il 114 e il 133. In altre parole, vengono riscritte le regole e viene definita una nuova architettura istituzionale caratterizzata da nuove ruoli e competenze esclusive, concorrenti e residuali dello Stato e degli Enti Territoriali.

Per semplicità e considerato che la riforma del Titolo V costituisce il caposaldo del nuovo ruolo ricoperto dai territori, che con le sue specificità, criticità e resistenze, condiziona l'ammodernamento del Paese e l'attuazione del processo di riforma della pubblica amministrazione in chiave federale, o meglio regionale, si riporta di seguito la tabella sinottica di comparazione tra il vecchio e nuovo testo della seconda parte della Costituzione.

TITOLO V ABROGATO	**TITOLO V VIGENTE**
ART. 114: "La Repubblica si riparte in Regioni, Provincie e Comuni".	ART. 114: " La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Provincie, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Provincie, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento."
ART. 116: "Alla Sicilia, alla Sardegna al Trentino – Alto Adige, al Friuli – Venezia Giulia a alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali".	ART. 116: "Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei princìpi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".
ART. 117: "La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi	ART. 117: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli

dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione."	derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafe; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale;

	p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta

	alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione

	può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato”.
ART. 118: “Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l’esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici”.	ART. 118: “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.
ART. 120: “La Regione non può istituire dazi d’importazione o esportazione o transito fra le Regioni. Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni. Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro”.	ART. 120: “La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della

	normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".
ART. 127: "Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati. Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito	ART. 127: "Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge".

per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza”.	
ART. 119: “Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Provincie e dei Comuni. Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali. La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.”	ART. 119: "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa

	ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”.

Un primo e fondamentale aspetto innovativo contenuto nelle linee di riforma costituzionale, riguarda il nuovo testo dell’art. 114 Cost. e in particolare il primo e il secondo comma, secondo cui “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Provincie, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Provincie, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con i propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione ”. La riformulazione del primo comma inverte il precedente ordine degli enti territoriali ed evidenzia il rilevante ruolo riconosciuto al Comune inteso quale ente di base, più vicino al cittadino, chiamato quindi in via primaria a soddisfare i suoi interessi nel rispetto del principio di sussidiarietà. La formulazione originaria della disposizione di apertura del Titolo V mostrava chiari residui di un’impostazione centralista dell’ordinamento, atteso che l’affermazione secondo cui “la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni” esprimeva la completa identificazione della prima con lo Stato e, in particolare, con un territorio unico come suo elemento costitutivo[18]. Da questa norma emerge chiaramente il concetto di pluralità organizzativa che caratterizzava il nostro ordinamento repubblicano e viene sancito il principio di parità istituzionale delle diverse organizzazioni di governo operanti ai diversi livelli territoriali. Nel secondo comma appare il principio di pari dignità, consistente nell’attribuzione agli enti territoriali costitutivi della Repubblica, di una posizione direttamente disciplinata da norme costituzionali di principio, ove la legge ordinaria è chiamata a dettare la disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e quella concernete le funzioni fondamentali di Comuni, Provincie e Città metropolitane (art. 117, c. 2, lett. p.). Assumono così rilievo costituzionale, oltre alle leggi statutarie delle Regioni, anche le fonti statutarie di Comuni, Provincie e Città metropolitane[19]. Gli enti del governo territoriale, in quanto dotati di autonomia, hanno propri statuti, poteri e funzioni; essi infatti sono menzionati come organizzazioni di Governo, ne viene predicata l’autonomia statutaria e normativa, e il successivo art.118 stabilisce i principi in base ai quali a tali enti viene attribuita la titolarità delle funzioni amministrative. Nulla si dice riguardo all’assetto organizzativo di questi enti, né riguardo alle materie nelle quali essi sono chiamati ad esercitare le loro funzioni di Governo[20]. Particolare attenzione deve essere dedicata al ruolo assegnato alla Legge statale dell’art. 116, nella parte in cui questa disposizione prevede la possibilità di intese tra Stato e Regioni per l’attribuzione ad alcune Regioni di ambiti di competenze differenziate nelle materie del terzo comma dell’art.117 e nelle materie del secondo comma della stessa disposizione, previste dalla lettera l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, alle lettere n) e s).

La rilevanza del nuovo orientamento federalista si manifesta, in particolare, nell'inversione, disposta con il nuovo testo dell' art. 117, della enunciazione delle materie di competenza esclusiva, che pone implicitamente come più rilevante la competenza regionale rispetto a quella statale. Il secondo comma di tale articolo, infatti, definisce l'ambito di materie in cui deve essere esercitata la potestà legislativa esclusiva da parte dello Stato; nel vecchio testo erano, invece, stabilite in modo esplicito le materie di competenza regionale. Il comma successivo indica le materie "concorrenti", sulle quali, tuttavia, l'iniziativa legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla normativa dello Stato; infine, attribuisce alle Regioni la potestà legislativa residuale, cioè relativamente ad ogni materia non espressamente riservata allo Stato. Il principio di sussidiarietà, espressamente previsto nella Costituzione in tre differenti disposizioni, diviene, in primo luogo, un criterio, insieme alla differenziazione e all'adeguatezza, per la distribuzione delle funzioni amministrative tra enti del governo territoriale (art. 118, c. 1); in secondo luogo, consente di definire un nuovo rapporto orizzontale tra attori pubblici e privati, quali "cittadini singoli e associati", per l'esercizio di attività di interesse generale (art.118, c. 4); infine, insieme alla leale collaborazione, questo principio diviene la misura per un corretto utilizzo dei poteri sostitutivi del governo nei confronti degli enti territoriali (art. 120, ante Riforma del Titolo V della Costituzione). Secondo questo principio, che attribuisce le funzioni al livello "più basso" di Governo, l'ambito regionale, con la riforma, è divenuto quello legislativamente più rilevante, mentre ai Comuni spettano le funzioni amministrative. Al tempo stesso è espressamente riconosciuta l'importanza di un livello "superiore", proprio dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali; il Governo può sostituirsi agli organi degli altri livelli, in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, o a tutela dell'unità giuridica ed economica del Paese.

Il concetto di equiparazione tra i livelli di potestà legislativa, statale e regionale, viene confermato anche dal nuovo testo dell'art. 127, in cui il legislatore dispone che sia il Governo sia la Regione possono promuovere la questione di legittimità, rispetto alle competenze costituzionalmente assegnategli, dinanzi alla Corte Costituzionale. Nel vecchio testo ciò era consentito unicamente al Governo, tramite la figura del Commissario governativo.

La nuova formulazione dell'art. 119, infine, rappresenta l'aspetto più rilevante dal punto di vista degli effetti economico – finanziario del nuovo assetto costituzionale. Esso prevede che Comuni, Città metropolitane, Provincie e Regioni abbiano autonomia finanziaria di entrata e di spesa, possiedano risorse proprie e stabiliscano e applichino tributi propri, sia pure in armonia con la Costituzione e con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, disponendo di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al loro

territorio. Pur fondando un sistema di finanziamento delle Regioni e degli altri enti territoriali fortemente orientato all'esaltazione dell'autonomia di entrata e di spesa, si prevede l'esistenza di un ruolo rilevante dello Stato, non già limitato solo all'istituzione e alla gestione del fondo perequativo, ma esteso anche al coordinamento e alla regolazione dell'intero sistema finanziario e tributario dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali. Il terzo comma prevede un fondo perequativo, da istituire con Legge statale, senza vincolo di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Rilevante, in questo articolo, è il riaffermarsi della potestà legislativa statale in tema di perequazione delle risorse finanziarie, materia questa già individuata come di competenza esclusiva dello Stato. E' dunque da ritenersi che lo schema di perequazione sia di tipo "verticale". In secondo luogo, è da evidenziare l'assenza dei vincoli di destinazione dei contributi perequativi, volta ad indicare l'invito a un sistema di autonomia regionale ampia, in cui lo Stato, in caso di materia a legislazione concorrente, fissa nelle leggi "cornice" principi fondamentali non invasivi, che non necessitano di rilevanti contributi specifici mirati all'ottenimento di livelli uniformi di prestazioni su tutto il territorio nazionale. Nella formulazione dei criteri di perequazione, l'attenzione è posta dunque a compensare, più o meno compitamente, disuguaglianze delle basi imponibili e non a soddisfare bisogni, intesi in senso più in generale; ciò potrebbe implicare un peggioramento, rispetto a prima, per le Regioni meno sviluppate. Nel quarto comma si afferma che le risorse derivanti dalle fonti di finanziamento individuate (tributi ed entrate proprie, compartecipazioni e trasferimenti dal fondo perequativo) consentono agli enti territoriali "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Le disponibilità complessive per le Regioni devono, cioè, essere uguali all'entità delle spese dello Stato relativamente alle funzioni da trasferire. Il quinto comma prevede la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive, rispetto al fondo perequativo, ed effettui interventi speciali, con finalizzazione di tipo solidaristico, economico e sociale, riguardanti l'esercizio dei diritti della persona. Infine, l'ultimo comma sembrerebbe introdurre all'interno del dettato costituzionale il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente, la cosiddetta "Golden Rule", stabilendo che gli enti decentrati possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, escludendo la garanzia statale sui prestiti contratti da tali enti.

L'art. 119 detta, quindi, i principi sui quali deve essere rimodulato il sistema fiscale, basato su tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e da un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

2.1 L'attuazione del federalismo tra riforma regionalista e specificità territoriali

Nel corso della XV Legislatura (2006 - 2008) è stato presentato il testo del Ddl n. 1117/2008 recante Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione del suddetto articolo, presentato al Senato in data 15 ottobre 2008. Dopo rilevanti modifiche è stato trasmesso alla Camera il testo che, migliorandolo notevolmente, lo ha rinviato in terza lettura al Senato per la definitiva approvazione avvenuta il 29 aprile 2009, giungendosi così alla legge n. 42 del 5 maggio 2009.

Il Governo, è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'art. 119, al fine di "assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni". In particolare, il provvedimento prevede:

- l'istituzione di una specifica Commissione Bicamerale;
- l'attribuzione di specifici tributi per le Province e le Città metropolitane;
- la definizione di quote aggiuntive di tributi erariali per Roma capitale;
- l'ineleggibilità per gli amministratori degli enti locali responsabili di dissesto finanziario;
- la possibilità di istituire Città metropolitane nell'ambito di una regione nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli.

Se il dibattito sull'opportunità di definire un modello federalista italiano, in chiave regionalista, è oggi concentrato sulla doppia esigenza di evitare, da un lato, di aumentare il divario tra i territori e quindi rendere vani gli sforzi delle politiche d'impiego dei fondi strutturali finalizzati a perseguire gli obiettivi di coesione, convergenza e integrazione economica e sociale. Dall'altro lato, di garantire che non vi siano costi aggiuntivi per tutti i territori/regioni del Paese e che venga garantita l'erogazione dei servizi minimi essenziali a parità di costi e qualità del servizio percepito. La risposta a questa doppia esigenza si ritiene che vada ricercata nella definizione di un doppio criterio di perequazione, derivante della compensazione delle "capacità fiscali", determinate in entrata dalla minor capacità contributiva; e di "finanziamento dei bisogni", determinati dal maggior costo derivante dall'erogazione dei servizi in specifici contesti territoriali, nonché del sostegno straordinario al finanziamento capitale degli investimenti. I nuovi dettati, unitamente all'esigenza di cambiamento, ripropongono la rivisitazione delle funzioni amministrative, ma anche quelle di carattere programmatorio. Come già evidenziato in precedenza, la responsabilità di programmare gli investimenti e fornire servizi per il territorio è passata ai livelli istituzionali inferiori, attraverso

le riforme iniziate nel 1990 con la Legge 142, e proseguite con le Leggi Bassanini; così come, da un lato, il passaggio da un sistema di *finanza derivata* ad un sistema di *finanza autonoma* ha modificato profondamente la capacità di reperire le risorse necessarie per sostenere l'economia locale e garantire l'erogazione dei servizi. Dall'altro lato, l'elezione diretta di sindaci e presidenti di Province e Regioni è figlia della necessità di responsabilizzare gli amministratori nel contenimento del debito pubblico, attraverso una efficiente politica di programmazione degli interventi sul territorio e dall'uso ponderato degli strumenti di finanziamento. In questa ottica, l'idea di riforma federalista, poggia le sue basi sull'articolazione regionale e persegue i principi di "*corrispondenza*" e "*sussidiarietà*" e sul concetto di "*responsabilizzazione*". Corrispondenza tra servizi offerti e alla comunità dai vari livelli di governo, in base all'attribuzione di competenze e funzioni, e prezzo pagato dalla collettività. Sussidiarietà, ovvero l'erogazione di servizi garantita dal livello istituzionale più vicino al cittadino. La conseguenza è la "responsabilizzazione" degli amministratori pubblici, titolari di funzioni, impositori della fiscalità locale e, nel contempo, garanti dell'equità sociale e fiscale.

L'articolazione della riforma, oggetto dell'attività della commissione bicamerale incaricata di dare forma ai diversi decreti attuativi del federalismo, poggia su dieci pilastri:

- *Nessun aggravio* per i cittadini; il passaggio al nuovo sistema non può produrre aggravi del carico fiscale nei confronti dei cittadini; alla maggiore autonomia impositiva di Regioni ed enti locali corrisponderà una riduzione dell'imposizione statale. La pressione fiscale complessiva dovrà anzi ridursi e ad ogni trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie dovranno corrispondere trasferimenti di personale, in modo da evitare duplicazioni di funzioni o costi aggiuntivi.
- *Autonomia impositiva*; finisce il sistema di finanza derivata, sulla base della spesa storica, gradualmente con graduale passaggio all'autonomia impositiva ed al criterio dei costi standard; in luogo del finanziamento della spesa storica, che può consentire anche sprechi o inefficienze, si farà riferimento ai costi corrispondenti alla media di buona amministrazione (costi standard). Sarà prevista un'effettiva autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali. Ci saranno, quindi, tributi di cui le amministrazioni regionali e locali potranno determinare autonomamente i contenuti, nella cornice e nei limiti fissati dalle leggi. I tributi dovranno garantire flessibilità, manovrabilità e territorialità; le amministrazioni più efficienti, che sapranno contenere i costi a parità di servizi, potranno così ridurre i propri tributi. Le Regioni disporranno, per il finanziamento delle spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni (in specie: sanità, istruzione, assistenza e, in modo analogo, trasporto pubblico locale), di tributi regionali da individuare in base al principio di

correlazione tra il tipo di tributo ed il servizio erogato; di una aliquota o addizionale Irpef; della compartecipazione regionale all'Iva; di quote specifiche del fondo perequativo. In via transitoria, le spese saranno finanziate anche con il gettito dell'Irap fino alla data della sua sostituzione con altri tributi. Per le altre spese le Regioni disporranno di tributi propri. I Comuni disporranno di tributi propri derivanti da tributi già erariali. In particolare, per le funzioni fondamentali usufruiranno della compartecipazione e dell'addizionale all'Irpef. Disporranno anche di tributi di scopo legati, ad esempio, ai flussi turistici o alla mobilità urbana. Le Province disporranno di tributi propri e di tributi di scopo; in particolare, le funzioni fondamentali saranno finanziate da una compartecipazione all'Irpef.

- *Perequazione*; nel quadro del superamento del criterio della spesa storica, si farà riferimento ai costi standard; sarà assicurata l'integrale perequazione per gli enti con minore capacità fiscale per abitante, per le spese riconducibili ai livelli essenziali, per le Regioni, ed alle funzioni fondamentali, per gli enti locali. Il fondo perequativo per i livelli essenziali delle prestazioni sarà alimentato, per le Regioni, dalla compartecipazione all'IVA; per le altre spese dall'addizionale regionale all'IRPEF. La perequazione ridurrà le differenze delle capacità fiscali senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo secondo l'evoluzione del quadro economico. Le Regioni potranno ridefinire la perequazione degli enti locali fissata dallo Stato, d'intesa con gli stessi enti.
- *Garanzie per gli enti locali*; i tributi degli enti locali saranno stabiliti dallo Stato o dalla Regione, in quanto titolari del potere legislativo, con garanzia di un significativo margine di flessibilità e nel rispetto dell'autonomia propria dell'ente locale, il quale disporrà di compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, a garanzia della sua stabilità.
- *Città metropolitane e Roma capitale*; sono previste specifiche disposizioni per le aree metropolitane, la cui autonomia di entrata e di spesa dovrà essere commisurata alla complessità delle più ampie funzioni. Con specifico decreto legislativo sarà disciplinata l'attribuzione delle risorse alla città di Roma, conseguenti al ruolo di Capitale della Repubblica e sarà inoltre disciplinata l'attribuzione a Roma di un proprio patrimonio. Il Consiglio dei Ministri ha già autorizzato la presentazione di un apposito emendamento su tale problematica.
- *Coordinamento dei diversi livelli di governo*; dovrà essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da rendere evidente i diversi flussi finanziari tra gli enti; è stabilito il concorso

all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna Regione e ciascun ente locale nonché l'introduzione a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi di un sistema rispettivamente premiante e sanzionatorio.

- *Attuazione dell'art. 119, V e VI comma, della Costituzione*; è prevista una specifica disciplina per l'attribuzione di risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di determinati enti locali e Regioni; gli interventi sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali. È prevista anche la possibilità di forme di fiscalità di sviluppo. Viene data inoltre attuazione al sesto comma dell'articolo 119 sul trasferimento di beni dallo Stato al patrimonio di Regioni ed enti locali. Per quanto riguarda le sedi di coordinamento si prevede per la prima fase attuativa l'istituzione di una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, della quale faranno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. La Commissione dovrà raccogliere ed elaborare i dati in vista della predisposizione dei decreti legislativi da parte del Governo, in un quadro di complessiva collaborazione e condivisione tra Stato, Regioni ed enti locali. Sull'esempio di importanti Paesi europei di ispirazione federale (Spagna, Germania), si prevede poi l'istituzione di una cabina di regia, denominata "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica", quale sede condivisa tra tutti gli attori istituzionali coinvolti, con funzioni di verifica del funzionamento del nuovo sistema a regime e del corretto utilizzo del fondo perequativo.
- *Regioni speciali*; i decreti di attuazione dei rispettivi Statuti dovranno assicurare il concorso delle Regioni speciali al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti. Specifiche modalità saranno individuate per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale.
- *Fase transitoria*; saranno garantite sia la gradualità del passaggio, in modo non traumatico, dal vecchio sistema basato sulla spesa storica al nuovo sistema fondato sul criterio dei costi standard; sia, la sostenibilità del passaggio da parte di tutti i soggetti istituzionali; sia, la congruità delle risorse a disposizione di ogni livello di governo.
- *Salvaguardia*; l'attuazione della legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita. Le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determineranno una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo.

3. Gli Ingredienti del "nuovo" Modello di Programmazione

Il primo ingrediente del modello di programmazione che si va delineando dalla ricostruzione del processo di riforma in atto, si ritiene debba essere connotato dalla capacità di un sistema di *conoscere per programmare*. Al fine di poter contribuire nell'evidenziare le differenze economico finanziarie dei territori italiani si è proceduto all'analisi degli ultimi conti consuntivi, al 2008, degli oltre 8100 Comuni[21] italiani. In tale direzione, si riscontra l'esigenza di definire un doppio criterio di perequazione che non sia figlio del privilegio della spesa storica, determinato dalle inefficienze e diseconomie territoriali, bensì derivi dalla rilevazione e comparazione quantitativa dei dati disponibili e certificati.

Nella definizione delle variabili da considerare e analizzare ci si è posti come duplice obbiettivo quello, da un alto, di ricostruire i flussi finanziari che regolano il sistema delle entrate e delle spese pubbliche, funzionali a determinare sia lo stato dei bilanci pubblici degli Enti Locali, sia la capacità degli stessi di assorbire, in termini di rigidità/flessibilità strutturale, le nuove regole funzionali ad attuare il federalismo fiscale. Dall'altro lato, proporre alcune considerazioni sull'impiego di variabili e criteri da utilizzare per definire modelli di perequazione in grado di compensare i differenziali determinati dalla minor "*capacità contributiva e fiscale*" e consequenziale "*finanziamento dei bisogni e delle funzioni*", in particolare per i territori montani e gli ambiti caratterizzati da un minore gettito fiscale e *performance* economica. Nello specifico, l'analisi condotta si poggia sull'impiego delle seguenti variabili:

1 **Certificati Consuntivi 2008**[22]

a *ENTRATE - Accertamenti*

- Titolo I - Entrate Tributarie
- Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti
- Titolo II - Categoria 1° - Contributi e Trasferimenti Correnti dallo Stato
- Titolo II - Categoria 2° - Contributi e Trasferimenti Correnti dalla Regione
- Titolo III - Entrate extratributarie
- Titolo IV - Entrate derivanti da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti
- Titolo IV - Categoria 2° - Trasferimenti di capitali dallo Stato
- Titolo IV - Categoria 3° - Trasferimenti di capitali dalla Regione
- Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti
- Titolo VI - Entrate da servizi per conto di terzi

b SPESE - impegni

- Titolo I
  - Spese Correnti
  - Spese per il Personale
  - Spese per prestazioni di servizi
  - Spese per interessi passivi e oneri finanziari
- Titolo II - Spese IN C/Capitale
- Titolo III - Spese per rimborso di prestiti
- Titolo IV - Spese per servizio per conto di terzi

2 Numero di Contribuenti e Imponibile IRPEF 2008[23]

L'analisi e la giustapposizione delle variabili ha consentito di determinare sia la piattaforma che costituisce la capacità contributiva territoriale, determinata dal numero di contribuenti e ricchezza media generata, e correlarla con l'autonomia finanziaria di ogni Ente Locale, sia il differenziale procapite della copertura delle spese correnti attraverso l'utilizzo delle entrate proprie (finanza autonoma) e le risorse derivanti dai trasferimenti correnti dallo Stato e dalla Regione (finanza derivata).

La mappatura delle informazioni ha, inoltre, consentito di scattare una fotografia sulla distribuzione e disomogeneità dei fenomeni rilevati, il cui negativo costituisce elemento di riflessione per definire criteri utili - come l'altimetria, l'accesso alle infrastrutture, numero di contribuenti - per determinare forme di perequazione funzionali a bilanciare la capacità fiscale con il finanziamento dei bisogni e delle funzioni. Prima di entrare nel merito dell'analisi di ogni singolo indicatore e della correlazione tra gli stessi, si vuole evidenziare da subito che più del 20% dei Comuni analizzati e caratterizzati da un dipendenza finanziaria di oltre il 50% presentano una rigidità strutturale di oltre il 75%. In altre parole, oltre il 20% dei Comuni sono caratterizzati da bilanci "blindati" e riescono a garantire le spese correnti solo grazie ai trasferimenti correnti, che pesano sulle entrate correnti per oltre il 50%.

	Capacità contributiva proco-contribuente				
	valori in € al 2008				% Comuni
inferiore a	€			7.500	32%
tra	€	7.500	€	10.000	24%
tra	€	10.000	€	12.500	24%
tra	€	12.500	€	15.000	12%
oltre	€			15.000	8%

	Antonomia Finanziaria				
	valori in € al 2008				% Comuni Montani
inferiore a	€			7.500	12%
tra	€	7.500	€	10.000	23%
tra	€	10.000	€	12.500	25%
tra	€	12.500	€	15.000	24%
oltre	€			15.000	16%

Dipendenza Finanziaria	% Comuni
75%	10%
50%	24%
25%	32%
20%	15%
15%	7%
10%	8%
inferiore al 10%	4%

	Entrate Tributarie Procapite				
	valori in € al 2008				% Comuni
inferiore a	€			150	12%
tra	€	150	€	250	22%
tra	€	250	€	350	28%
tra	€	350	€	450	18%
tra	€	450	€	5.000	20%

	Trasferimenti Correnti Procapite				
	valori in € al 2008				% Comuni
inferiore a	€			150	13%
tra	€	150	€	250	23%
tra	€	250	€	350	25%
tra	€	350	€	450	12%
tra	€	450	€	13.000	27%

	Rigidità Strutturale		% Comuni
inferiore a	50%		20%
tra	50%	60%	8%
tra	60%	70%	12%
tra	70%	80%	24%
tra	80%	90%	11%
tra	90%	100%	25%

	Spese per Sevizi Procapite				
	valori in € al 2008				% Comuni
inferiore a	€			150	15%
tra	€	150	€	250	28%
tra	€	250	€	350	24%
tra	€	350	€	450	15%
	oltre € 450				18%

	Spese Correnti Procapite				
	valori in € al 2008				% Comuni
inferiore a	€			500	18%
tra	€	500	€	750	27%
tra	€	750	€	1.000	17%
tra	€	1.000	€	1.500	21%
tra	€	1.500	€	2.000	14%
	oltre € 2.000				3%

	valori in € al 2008				% Comuni
inferiore a	€			100	15%
tra	€	100	€	250	25%
tra	€	250	€	500	22%
tra	€	500	€	1.000	18%
tra	€	1.000	€	1.500	9%
tra	€	1.500	€	2.000	5%
	oltre € 2.000				6%

	Co-finanziamento locale procapite agli investimenti attraverso il debito				
	valori in € al 2008				% Comuni
	nessun co-finanziamento locale				15%
tra	€	-	€	50	8%
tra	€	50	€	100	15%
tra	€	100	€	200	21%
tra	€	200	€	400	15%
	oltre € 400				26%

3.1 L'attuazione del federalismo demaniale tra efficienza e valorizzazione

Se da un lato il legislatore nazionale è impegnato nella definizione delle regole e dei criteri di ammodernamento del Paese, la sfida che gli attori pubblici territoriali e locali devono accettare - al fine di diminuire gli sprechi e rendere più efficiente la macchina pubblica e diminuire il gap tra le amministrazioni virtuose e quelle maggiormente dipendenti dai trasferimenti e caratterizzate da un forte grado di rigidità strutturale - consiste nel focalizzare le proprie attività nella promozione e valorizzazione del territorio. In particolare, nel confrontare i tradizionali settori d'investimento relativamente alle diverse aree locali, sulla base di cinque macro-aree che stanno emergendo dalle esperienze del periodo più recente e dalla diffusa domanda sociale:

1) Lo sviluppo dei sistemi produttivi locali
2) Il collegamento fisico e immateriale con altre aree e relative reti
3) La valorizzazione degli *asset* e delle risorse naturali e ambientali
4) La valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche
5) Il miglioramento dei servizi, delle performance delle istituzioni locali e della vita associata.

E' attorno a questi assi che si stanno articolando i progetti più avanzati in grado di generare sviluppo economico ed è su questi temi che la nuova *governance* è chiamata a confrontarsi per rispondere alle esigenze dei cittadini e delle imprese. Bisogni, che grazie al complesso lavoro di semplificazione, in fase di adozione, consentono alle imprese di affrontare le nuove sfide di sviluppo attraverso l'erogazione di nuovi e moderni servizi innovativi e lo sviluppo di investimenti afferenti ai principali *asset* che se, da un lato, caratterizzano il territorio, dall'altro ne indirizzano lo sviluppo. Il consolidamento della dotazione patrimoniale e la valorizzazione degli *asset* strategici afferenti alla sfera demaniale, se correttamente utilizzate per sviluppare in modo olistico e integrato le strategie di sviluppo territoriale, possono consentire a tutti gli attori di gestire in modo diretto le risorse demaniali, senza più delegarne le responsabilità del cattivo e inopportuno utilizzo. Il tentativo di ricercare un equilibrio nazionale nel trasferimento dal centro ai territori delle risorse demaniali ha dato forma al primo decreto attuativo della riforma, cioè il *federalismo demaniale*.

I criteri direttivi specifici previsti all'articolo 19 della norma[24] che delega al Governo l'attuazione del federalismo mediante atti distinti, prevede, in tema demaniale:

- l'attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;
- l'attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;
- il ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni;
- l'individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

Nel dicembre 2009 è stato predisposto lo Schema di decreto legislativo sul federalismo demaniale, poi oggetto di discussione in Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, essendo sfumata la possibilità di discuterne in sede di Conferenza Unificata. Dopo una globale revisione dello Schema operata in occasione del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2010, l'articolato è stato presentato alle Camere per l'espressione dei pareri previsti dalla legge delega. Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 20 maggio 2010, ha approvato tale schema sancendo di fatto l'attuazione del federalismo fiscale. Nello specifico, il decreto approvato evidenzia come tutti gli enti territoriali e locali, quali Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, siano tenuti a garantire (art. 1, comma 2), la massima valorizzazione funzionale dei beni attribuiti. Particolare enfasi viene attribuita ai criteri di attribuzione dei beni a titolo non oneroso. Oltre ai principi di

sussidiarietà e adeguatezza, al fine di individuare il livello di governo maggiormente idoneo a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione, viene introdotto per la prima volta il criterio della *territorialità*. Tra gli altri criteri ispiratori, troviamo:

- la semplificazione;
- la capacità finanziaria;
- la correlazione con competenze e funzioni;
- la valorizzazione ambientale.

La norma prevede, inoltre, all'articolo 6, al fine di favorire l'attuazione della capacità finanziaria, l'adozione di uno o più regolamenti aventi ad oggetto la disciplina dei fondi immobiliari secondo i seguenti criteri

- *attribuzione ai fondi immobiliari dei beni immobili da parte dello Stato in proporzione al valore fissato al momento del trasferimento dei suddetti beni;*
- *possibilità che le quote dei suddetti fondi immobiliari possano essere sottoscritte anche da persone fisiche, persone giuridiche e altri enti privati, con versamenti in denaro o apporto di beni immobili o di altri diritti reali, condizionati, nel caso di attribuzione a titolo non oneroso di beni statali, a un contestuale ed equivalente apporto a titolo gratuito dei sottoscrittori privati; possibilità di partecipazione di più Regioni ed Enti territoriali ai fondi immobiliari e di attribuzione a titolo non oneroso di beni statali successivamente alla prima emissione di quote con conseguente trasferimento delle stesse tra le Regioni e gli Enti locali in relazione al beneficio derivante pro-quota dall'apporto suddetto, secondo la stima di un esperto indipendente;*
- *possibilità di utilizzare la liquidità per l'acquisto di beni immobili funzionali alla valorizzazione del patrimonio immobiliare del fondo;*
- *indicazione espressa delle disposizioni che trovano applicazione in materia di quota minima percentuale dell'apporto degli enti territoriali, di facoltatività dell'apporto in denaro da parte degli enti territoriali, di possibilità di utilizzazione della liquidità per l'acquisto di beni immobili funzionali alla valorizzazione del patrimonio immobiliare del fondo, di dismissione delle quote, nonché di offerta al pubblico qualora il collocamento delle quote dei fondi avvenga presso investitori istituzionali o qualificati;*
- *previsione che, ferma restando l'applicabilità, riguardo agli apporti effettuati dagli enti pubblici, della disciplina fiscale di cui ai commi 10 e 11 dell'articolo 14-bis della legge 25 gennaio 1994, n. 86, agli apporti dei beni immobili effettuati dai privati ai fondi disciplinati dal presente articolo sia applicabile la normativa già in*

vigore riguardo agli apporti ai fondi immobiliari di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58;

- *possibilità di prevedere contestuali o successivi conferimenti di altri beni dello Stato, delle Regioni o degli Enti locali.*

Inoltre, il principio di semplificazione, incardinato con i criteri di revisione della disciplina dei fondi immobiliari rimanda alle Regioni, ai Comuni ed altri Enti locali l'opportunità, prevista dall'art. 58 della Legge 133/2008, di dotarsi di specifici piani di alienazione e valorizzazioni immobiliari. Se, da un lato, la finalità della norma è di procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni ed enti locali con l'obiettivo di migliorare la gestione finanziaria degli enti, dall'altro lato, la disponibilità e responsabilità diretta della gestione e valorizzazione divengono tre variabili cardine che immettono qualità nel nuovo modello di programmazione sia finanziaria, sia progettuale.

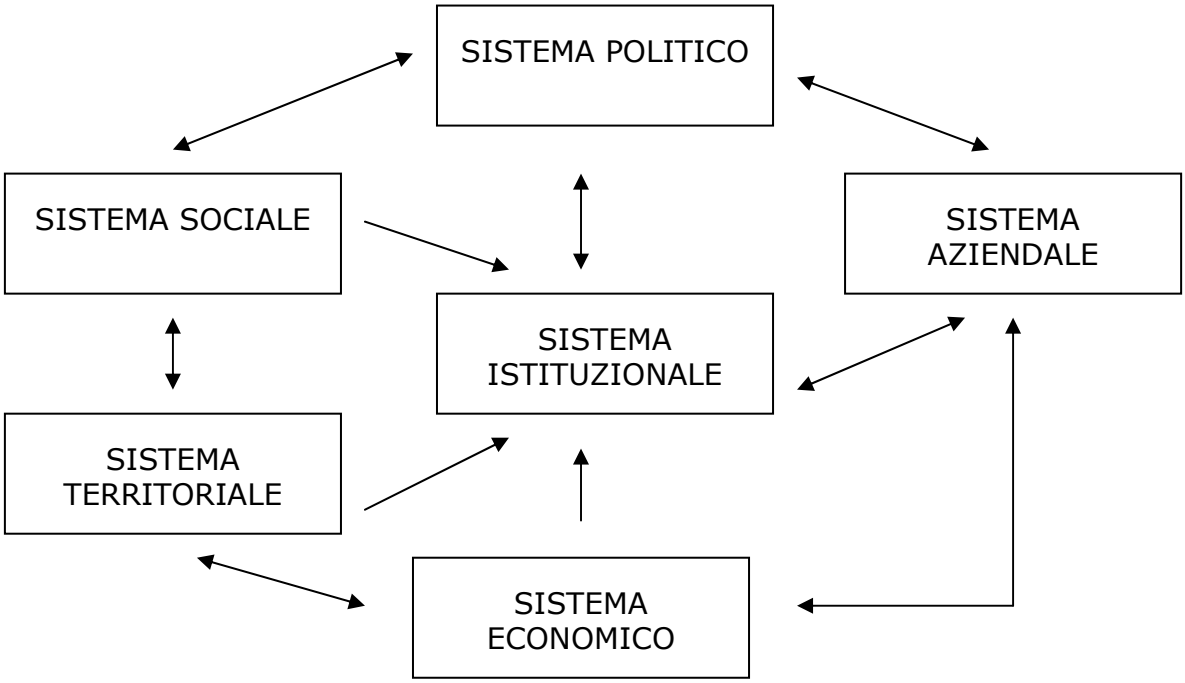
3.2 Programmare il nuovo sviluppo del territorio

La continua evoluzione del processo di riforma, condiziona inevitabilmente le consolidate determinanti che, nel precedente assetto regolamentativo, regolavano il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. In particolare, oltre al legame di forte interdipendenza tra il sistema istituzionale, il sistema politico, il sistema aziendale[25] e il sistema economico[26], si ritiene di poter asserire che, alla luce della ricostruzione effettuata, sia il sistema sociale, sia il sistema territoriale, incidano nella definizione del funzionamento e delle decisioni di natura pubblica. Le diverse motivazioni che hanno determinato il cambiamento, trovano oggi una naturale convergenza nella indiscutibile opportunità di assorbire i principi e le teorie che determinano la costruzione di sistemi complessi di policy in grado rispondere in modo pragmatico alle esigenze e aspettative sia di natura sociale, oltre che economica; sia di sviluppo del territorio, inteso come spazio dell'interazione della società e luogo di manifestazione e sedimentazione degli effetti e degli esiti delle decisioni pubbliche e private. In questa accezione, se il territorio diviene il soggetto della programmazione, solo attraverso un'analisi multidisciplinare è possibile comprenderne le complessità e definire specificità sistemi di policy integrati in grado di promuovere il risanamento, lo sviluppo e la competitività.

In dottrina, il sistema istituzionale, politico e aziendale, può essere definito come l'insieme delle regole tramite cui si persegue un equilibrio di diritti - doveri dei comportamenti; sia tramite cui si persegue un equilibrio tra valori della società e scelte finalizzate a consentire la piena espressione di tali valori e tramite cui si realizzano forme di composizione, mediazione, contemperamento, convivenza di valori e culture diverse; sia tramite cui si persegue un equilibrio tra bisogni e risorse limitate rispetto agli stessi, tra domanda e offerta di beni.

L'analisi combinata del sistema economico, sociale e territoriale, determina l'insieme delle variabili che, da un lato, caratterizzano, contraddistinguono e condizionano in termini di bisogni, aspettative, priorità, risorse disponibili e attivabili, il comportamento delle amministrazioni pubbliche; dalla'altro lato, grazie alla sana contaminazione con il sistema aziendale, incidono sulle scelte del sistema politico e istituzionale nella formulazione delle proposte di cambiamento, di governo e sviluppo del territorio.

Figura 3.1 - Incidenza del sistema sociale e territoriale sulle determinanti del funzionamento delle amministrazioni pubbliche



A questo punto una domanda pare legittima. Se il processo di riforma delle amministrazioni pubbliche, iniziato negli anni '90 e ancora in corso, ha modificato sia le regole di comportamento degli attori pubblici, disegnando una nuova architettura istituzionale e introducendo nuovi sistemi tra le determinanti del loro funzionamento, sia il ruolo proattivo degli amministratori locali nel promuovere e sostenere lo sviluppo: come gli Enti territoriali e locali possono affrontare le sfide che li attendono? La risposta, alla luce di quanto sin qui trattato, pare scontata: attraverso **un nuovo e moderno modello di programmazione dello sviluppo in grado di ripartire dall'analisi dei fenomeni, dei bisogni e delle criticità che**

caratterizzano il sistema territoriale, per poi definire un sistema integrato di policy, che in modo differenziato possa rispondere alle specifiche esigenze di sviluppo settoriali e il cui impatto cumulato sia in grado di innescare meccanismi di sviluppo endogeno. L'analisi empirica dell'impatto territoriale di specifiche politiche pubbliche settoriali, ha dimostrato che l'attuazione di uno specifico intervento determina l'inefficacia di un'altra politica sullo stesso territorio, vanificando, di fatto, l'impiego delle risorse pubbliche. In altre parole, una cattiva programmazione, generata dall'assenza di una visione organica dello sviluppo territoriale, determina la definizione di politiche e forme di intervento incoerenti, destinate a produrre esternalità negative e richiede l'attuazione di specifici interventi compensativi e/o correttivi.

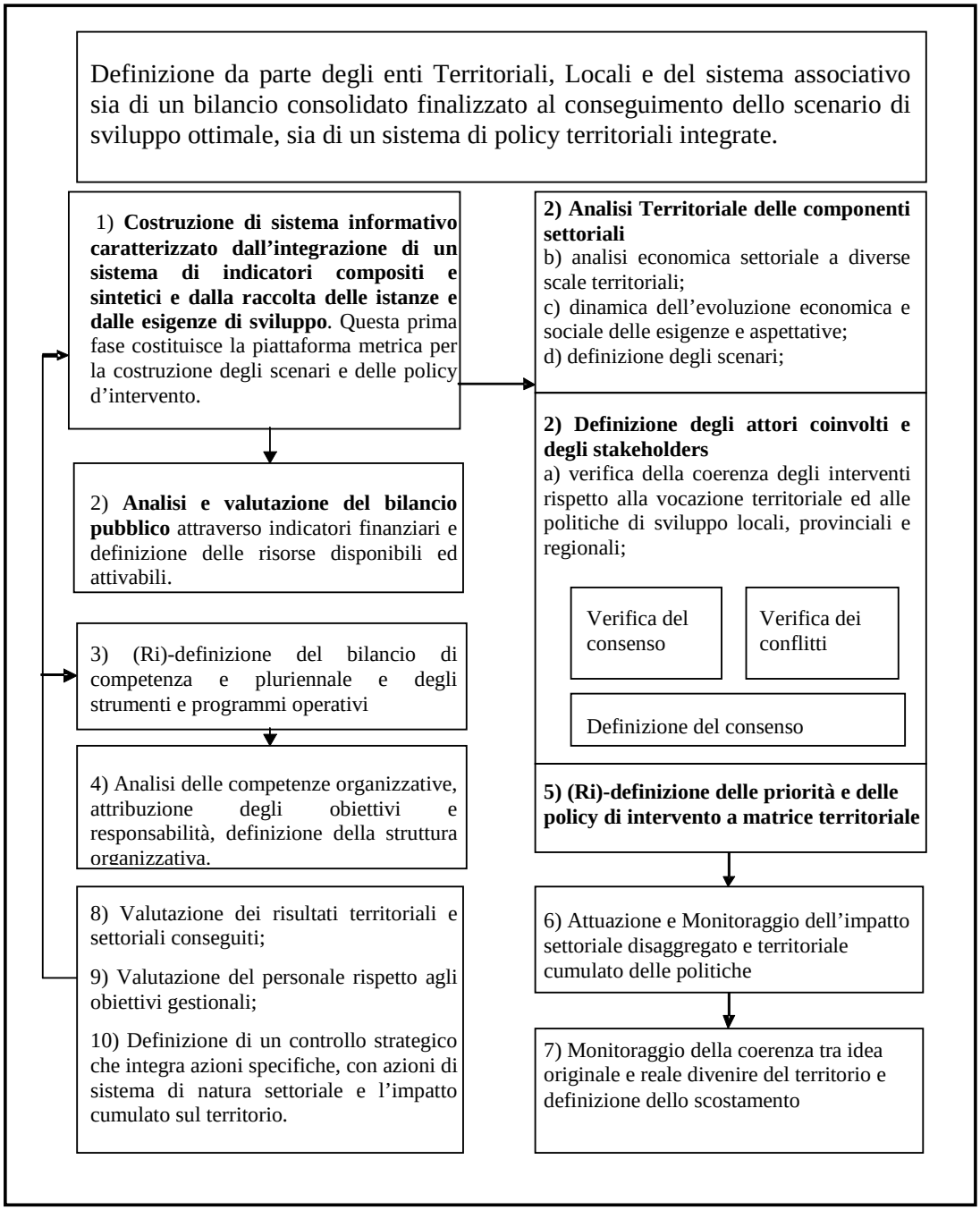
3.3 Il sistema territoriale come cuore del modello di programmazione

E' ormai opinione diffusa sia in ambito accademico, sia attraverso l'esperienza empirica "del fare *policy* ", che le valutazioni delle programmazioni strategiche settoriali o trasversali siano da ricondurre sempre ad una dimensione territoriale, al fine di valutarne il potenziale impatto. Tale considerazione, se da un lato pone l'esigenza di immettere qualità nel modello di programmazione delle *policy*, dall'altro consente di utilizzare il territorio come piattaforma metrica per valutare l'impatto settoriale e cumulato delle strategie promosse dall'attore regionale. A questo va sicuramente aggiunto il riferimento alla scala geografica. In altre parole, su uno stesso territorio è possibile programmare interventi di diversa natura settoriale, solo se la loro comune ragione d'esistere consiste nell'essere stati inquadrati nella medesima scala strategica di riferimento. Prima di entrare nel merito degli ingredienti e dell'approccio multidisciplinare che devono caratterizzare un moderno modello di programmazione incrementale, si vuole evidenziare che le riflessioni che seguiranno traggono origine dall'incapacità degli enti locali di definire un percorso lineare di costruzione delle policy, che parte dalla definizione dello stato di salute del territorio e di uno scenario di sviluppo territoriale ottimale e degli obiettivi specifici territoriali da conseguire; per poi proseguire con la definizione delle priorità, in funzione delle disponibilità finanziarie; e concludersi con le azioni di monitoraggio e ricalibrazione delle policy, in funzione del mutamento dello scenario di sviluppo che le amministrazioni pubbliche, nel processo di concertazione e negoziazione con gli attori privati e gli stakeholders, si pongono come perseguibile. In altre parole, si vuole evidenziare che, ad oggi, le amministrazioni pubbliche sono caratterizzate da un modello di programmazione che non poggia su un patrimonio informativo, quantitativo e qualitativo, che determina la costruzione di politiche territoriali coordinate e integrate per il territorio e per tutte le componenti sociali ed economiche che lo caratterizzano, bensì su un set di policy settoriali sganciate dalla dimensione territoriale.

Giunti a questo punto, diviene indispensabile esplicitare il significato di **Programmazione Territoriale** ovvero, quel processo sequenziale aperto caratterizzato dall'analisi multidisciplinare dei fenomeni territoriali e decodifica dell'evoluzione delle esigenze e dei bisogni spaziali nel tempo - costruzione, integrazione e coordinamento di un sistema di policy - in grado di far evolvere l'organismo territoriale verso le aspettative di sviluppo dichiarate nella fase iniziale del processo, quale sintesi dello scenario territoriale ottimale che gli attori coinvolti nella programmazione intendono perseguire. Il cambio di marcia proposto da questa definizione è riconducibile, da un lato, all'esigenza, dettata dal nuovo connubio tra *federalismo* e *territorio*, di basare la costruzione delle policy su un patrimonio informativo di natura territoriale e contestualizzare le stesse verso una dimensione spaziale invece che settoriale, sganciata da riferimenti territoriali. Dall'altro lato, all'opportunità di costruire un nuovo sistema di relazioni e un flusso informativo tra il sistema territoriale e il sistema istituzionale e i settori/funzioni/servizi che compongono le amministrazioni pubbliche, riconducibile ad una nuova *governance* e *leadership* territoriale, in grado di stimolare il processo di coesione e convergenza delle parti che compongono il territorio, verso una dimensione organica e non settoriale.

Come sintetizzato nello schema successivo, l'interazione tra le differenti attività diventa il presupposto indispensabile per la costruzione del sistema di programmazione e valutazione delle ricadute territoriale delle policy.

Figura 3.2 - Fasi del Nuovo Modello di Programmazione Territoriale dello Sviluppo



La progettazione del nuovo modello di programmazione è caratterizzata dall'integrazione di differenti attività, direttamente legate alle nuove determinanti che regolano il funzionamento delle amministrazione pubbliche in precedenza definite. Nello specifico, il codice genetico del modello di programmazione proposto è composto dalle seguente fasi:

- analisi multidisciplinare delle componenti territoriali;
- raccolta delle esigenze, dei bisogni e delle aspettative settoriali di sviluppo;

- analisi dello stato di salute economico/finanziario del bilancio dell'ente programmatore;
- definizione dello scenario di base, inerziale e di sviluppo ottimale;
- definizione del sistema di policy settoriali e azioni territoriali che contribuiscono a perseguire lo scenario di sviluppo ottimale;
- definizione delle attività, degli obiettivi e delle responsabilità organizzative interne alla pubblica amministrazione;
- integrazione dell'attività di programmazione economica e pianificazione territoriale delle policy;
- valutazione integrata dell'impatto specifico e cumulato delle policy sul territorio;
- monitoraggio e analisi dello scostamento tra risultati dichiarati e conseguiti dalle policy rispetto all'evoluzione del territorio;
- consolidamento del patrimonio informativo quantitativo e qualitativo (raccolta delle esigenze, dei bisogni e delle aspettative settoriali di sviluppo);
- ridefinizione dello scenario di base, inerziale e di sviluppo ottimale;
- revisione del bilancio e ridefinizione dell'assegnazione delle risorse finanziarie;
- ricalibratura delle politiche e degli interventi programmati e definizione del nuovo set di policy.

In particolare, partendo dall'opportunità di definire un bilancio consolidato di tutti gli attori territoriali coinvolti nella programmazione, caratterizzato dalla condivisione del medesimo scenario di sviluppo, il primo *step* del processo di costruzione del modello di programmazione consiste nella costruzione di un sistema di indicatori compositi e sintetici di natura settoriale e a matrice territoriale, in grado di descrivere i fenomeni e lo stato di salute del territorio, alle diverse scale territoriali, nelle sue diverse accezioni territoriali. L'analisi multidisciplinare del sistema territoriale, economico e sociale, diviene, quindi, parte integrante del processo di programmazione, così come l'analisi dei bilanci delle amministrazioni pubbliche - funzionale a valutare le risorse e gli *asset* disponibili – delle performance organizzative e delle competenze professionali interne alla "macchina pubblica". Grazie al connubio del patrimonio informativo con la raccolta delle istanze di sviluppo degli attori economi e sociali del territorio, è possibile formulare, rispetto alle risorse disponibili e attivabili, sia uno scenario di sviluppo ottimale, sia un sistema integrato di policy e servizi territoriali, di natura settoriale, in grado di coniugare le esigenze e i bisogni con le aspettative di sviluppo. L'attività di monitoraggio dell'impatto territoriale delle politiche, incardinata nel processo di controllo strategico, consente altresì di valutare in modo sintetico l'integrazione di più interventi e politiche settoriali sul medesimo territorio, di promuovere azioni di compensazione territoriale e ricalibratura delle policy in

funzione dello scostamento tra obiettivo iniziale delle politiche di sviluppo settoriali e manifestazione degli effetti cumulati sul territorio, nonché di intervenire nella ridefinizione delle politiche finanziarie e di spesa. Inserire queste specifiche azioni in un nuovo sistema ciclico di relazioni e scambio di informazioni, diviene la garanzia dell'efficacia del modello di programmazione. Il raggiungimento degli obiettivi delineati impone, infatti, che il modello sia in grado di:

- Fare analisi e monitoraggio delle caratteristiche e del funzionamento di imprese, settori, mercati e politiche pubbliche.
- Fare sintesi delle opportunità e dei pericoli generati dalle dinamiche economiche locali e generali.
- Fare ordinamento delle priorità funzionali, settoriali e territoriali rispetto alle scelte di *Policy*.
- Fare Programmazione Economica inquadrando ogni azione di *Policy* nel contesto di obiettivi di sviluppo di lungo periodo e di strategie socio-economiche generali.
- Fare valutazione dell'impatto territoriale e delle ricadute dei singoli interventi e delle strategie che li ispirano.
- Fare sistema e tessere relazioni pro-attive tra gli attori di mercato e l'attore pubblico.

Il modello intende, così, focalizzarsi su quattro soggetti e due attività. Tra i soggetti troviamo il **sistema territoriale**, il **sistema economico**, composto dalle imprese e filiere nelle loro varie anime (quella produttiva, quella commerciale, quella occupazionale, quella che innova e fa ricerca), il **sistema sociale** e **tutela ambientale** che "ammortizza" le ciclicità tipiche dei settori economici e il **sistema istituzionale**, quale come soggetto che fa sintesi tra istanze, bisogni e opportunità degli altri due soggetti, predisponendo le condizioni per un loro sviluppo ottimale anche attraverso interventi mirati. La prima **attività** è quella di **carattere "*positivo*"** orientata a scavare nel cuore dei sistemi, facendone emergere elementi di forza e debolezza, istanze e fattori di insoddisfazione, limiti e potenzialità e ricostruendo il sistema di relazioni e di flussi che legano i diversi attori operanti sul mercato. La seconda **attività** è quella di **carattere "*normativo*"** finalizzata a definire obiettivi, strumenti e sequenze di intervento delle politiche socio-economiche territoriali, secondo una logica di efficiente e bilanciata ripartizione delle risorse e di attenta valutazione ex ante ed ex post dell'impatto di ogni intervento. Il pilastro su cui si regge il modello è caratterizzato dall'acquisizione e continua alimentazione del patrimonio informativo articolato in modo da (a) acquisire tutte le informazioni necessarie e sufficienti a intercettare i fenomeni socioeconomici in atto nel territorio, (b) definire le priorità di intervento territoriali, tematiche e settoriali, (c) valutare l'impatto delle politiche di intervento.

3.4 Natura e caratteristiche del patrimonio informativo

La prima fase di costruzione del modello di programmazione territoriale si è caratterizzata per la progettazione del sistema di indicatori semplici e per la definizione dell'architettura degli indicatori compositi e sintetici funzionali a ***descrivere*** le varie componenti settoriali di un territorio e definire le variabili *target* da utilizzate sia per ***valutare*** l'impatto territoriale delle politiche, sia per ***monitorare*** l'evoluzione del territorio e l'efficacia delle politiche nel perseguire lo scenario ottimale definito, sia per ***ricalibrare*** le politiche programmate nel caso di sfasamento tra obiettivi attesi e risultati conseguiti. Difatti, il set informativo deve ispirare, affiancare e supportare l'azione pubblica nella definizione dello scenario di sviluppo ottimale e nella definizione delle politiche di intervento. La natura multidisciplinare dell'analisi permette di non tralasciare nessuna delle variabili che determinano il livello di sviluppo socioeconomico e produttivo del territorio oggetto di programmazione.

Sulla scorta di dati certificati, tratti da Fonti Istituzionali, e relativi a fenomeni "fondamentali" (nati-mortalità imprese, loro capacità occupazionale e di fatturato, caratteristiche morfologiche ed economiche del territorio, dotazioni infrastrutturali eccetera), la tecnica degli indicatori compositi[27] consente di fare luce su fenomeni articolati e complessi, nonché in taluni casi "latenti", come la produttività, la competitività, la dimensione imprenditoriale e la vocazione di un territorio o di un settore produttivo. L'utilizzo di indicatori compositi e sintetici permette, altresì, di fornire informazioni non solo sugli aspetti facilmente misurabili e "di largo consumo" di un fenomeno, ma soprattutto su aspetti più originali, più complessi, difficilmente misurabili "in natura" e per questo spesso avvolti da penombra, a dispetto della rilevanza delle informazioni che trasmettono. Ad esempio, indicatori relativi al livello di competitività del territorio, alla sua propensione all'innovazione, all'impatto economico delle policy, alle potenzialità di sviluppo; alla vivacità imprenditoriale, alla capacità delle economie territoriali di assorbire le aree dismesse. Tali indicatori, forniscono informazioni su fenomeni intangibili e privi di una propria specifica unità di misura, che, pertanto devono essere ricostruiti in modo indiretto attraverso la tecnica dei cosiddetti indicatori compositi. Infatti, gli indici compositi di sintesi permettono di sintetizzare in un unico "numero" le informazioni economiche non osservabili, veicolate da un set di variabili osservabili distinte ma affini. L'analisi delle componenti principali è la tecnica più diffusa e ottimale per ricostruire in via indiretta un fenomeno X, che non è direttamente misurabile, estraendo le informazioni ad esso relative da un set di variabili che lo approssimano anche parzialmente e in modo incompleto e convogliando tali informazioni in un indice composito di sintesi. Secondo tale metodologia di aggregazione si ha che: indici compositi = combinazioni lineari degli indicatori di base.

Un esempio di carattere generale può essere di aiuto: si supponga di voler misurare il grado di ricchezza di un territorio, mediante la costruzione di un Indicatore Composito di ricchezza. Inizialmente occorrerà individuare quali, tra gli indicatori di livello più basso, contengono informazioni utili a misurare il fenomeno *target*. Tra questi potremmo considerare il volume dei depositi bancari situati sul territorio, gli imponibili relativi alla tassazione sulle persone fisiche e sulle imprese residenti, il fatturato delle imprese operanti sul territorio, l'importo medio delle pensioni INPS erogate ai residenti, il volume delle entrate tributarie comunali (che approssimano la base imponibile), eccetera. Aggregando in modo opportuno e statisticamente rigoroso tali informazioni, possiamo ottenere un valido Indicatore Composito che misura la ricchezza locale.

Pertanto, l'indice composito di ricchezza (ICR) è generato nel seguente modo:

$ICR=\beta 1*IND1+ \beta 2*IND2+ \beta 3*IND3+ \beta 4*IND4\ldots\ldots$

In base alla procedura il β associato a ogni indicatore di base (ad es. generato mediante analisi delle componenti principali; cfr ultra) riflette il contributo che esso dà all'indice composito finale, ossia la quantità di informazione rilevante che da esso si può estrarre. I β assomigliano ai pesi usati nel calcolo di una media ponderata, ma rispetto a questi ultimi presentano due differenze rilevanti:

- Possono anche essere negativi; nulla vieta che uno degli indicatori di base influenzi negativamente l'indice finale (l'indicatore che misura il livello dell'aliquota ICI ha un effetto negativo su un indice composito che misura la ricchezza di un territorio).
- La loro somma non è necessariamente 1 (lo è la somma dei loro quadrati); nulla vieta, infatti, che l'interazione dei diversi indicatori di base generi un effetto più (o meno) che proporzionale a carico dell'indice finale.

La letteratura accademica in proposito è ampia e suggerisce che quanto più numerosa è la batteria dei componenti di base, quanto più forte è il loro legame col fenomeno target; quanto più robusto è l'algoritmo di pesatura e aggregazione, tanto più efficaci sono le indicazioni derivanti dagli indicatori compositi che ne derivano. Peraltro, per quanto l'attività dei *practitioner* e dei Centri di Ricerca Istituzionali guardi con sempre maggiore interesse all'impiego dello strumento degli indicatori compositi, al fine di approssimare fenomeni che altrimenti non consentono una misurazione diretta, non si hanno notizie di sue applicazioni su ampia scala al monitoraggio globale delle performance socio-economiche di un territorio ampio e complesso, ma al contempo pervaso da dinamiche "micro" eterogenee.

La tecnica di ricostruzione degli indicatori dei livelli più alti della piramide prevede che essi siano ottenuti attraverso l'aggregazione ponderata di numerosi indicatori di livello più basso tra loro imparentati. In altri termini, per misurare fenomeni economici intangibili (fenomeno target)

si è proceduto a definire un primo set di informazioni in grado di sintetizzare in un "unico numero" tutte le informazioni rilevanti che gli indicatori di livello più basso veicolano in merito al target. Secondo tale approccio è possibile costruire misure di *performance* e di funzionamento della dimensione socio-economica tramite aggregazione selettiva e ponderata di fenomeni (i componenti) tra loro diversi (a volte significativamente), ma accomunati dal fatto di alimentare e determinare significativamente il fenomeno target, seppur con intensità disomogenea e attraverso percorsi causali eterogenei.

Questo approccio si ritiene, in quanto sperimentato, funzionale alla definizione delle politiche e delle azioni di sostegno da parte dell'attore pubblico, soprattutto nella misura in cui deve allocare le risorse economiche in base all'esito di valutazioni comparative tra settori e territori, o settori di uno stesso territorio per la definizione delle priorità di intervento. Infatti, dato lo stato dell'arte, la metodologia proposta fornisce uno strumento utile e prezioso per l'attività di analisi, di valutazione e programmazione, sia del tipo "top-down", sia del tipo "bottom-up". In altri termini, la piattaforma conoscitiva permette sia di individuare a monte le aree territoriali e le filiere nelle quali si sviluppano endogenamente opportunità di crescita economica, sia forme e tipologie di intervento a supporto della crescita stessa. Infine, i criteri generali che le amministrazioni pubbliche devono rispettare nella costruzione del patrimonio informativo sono:

- 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;
- selezionare dati e delle prime 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. Si ritiene che buona parte del successo del progetto possa scaturire dalla capacità di ogni soggetto di generare valore dall'integrazione delle informazioni.
- 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).

3.5 Dall'analisi del territorio alla costruzione della "*matrice di policy*"

Solo attraverso l'analisi del territorio e la verifica della coerenza di piani, programmi e progetti già adottati rispetto al reale divenire del territorio, è possibile individuare le linee

strategiche di intervento e perseguire un obiettivo di sviluppo di medio lungo periodo coerente con la coesione sociale. In tal senso, il modello di analisi da utilizzare dovrà consentire di esaminare la situazione territoriale sotto diversi aspetti: geografici, economici, storici, sociologici, politici, naturali, ambientali e turistici. Tale **approccio multidisciplinare** non dovrà tralasciare nessuna variabile che determina il livello di sviluppo socioeconomico del territorio oggetto di programmazione. Rispetto alle metodologie tradizionali questo approccio permette da un lato, di osservare lo stesso territorio sotto ogni suo aspetto e attraverso differenti variabili e comprendere l'intreccio di queste ultime e i rapporti di causa – effetto che si producono. Dall'altro lato, di individuare aree territoriali di intervento diverse rispetto ai confini "istituzionali" degli enti e di sviluppare, di conseguenza, ipotesi progettuali di network tra enti con un obiettivo chiaro: individuare un percorso di concertazione condiviso tra imprese, associazioni, enti locali e territoriali. In particolare, l'analisi multidisciplinare delle caratteristiche territoriali dovrà consentire di studiare e confrontare i tradizionali settori di investimento relativamente alle diverse scale (da quella territoriale a quella locale), sulla base di cinque tematiche che stanno emergendo dalle esperienze del periodo più recente e dalla diffusa domanda sociale.

1 Lo sviluppo sostenibile e integrato dei sistemi produttivi locali, industriali, ambientali e terziari nelle sue diverse dimensioni:
   - economiche, per un corretto e adeguato utilizzo delle risorse;
   - sociali, per assicurare una bilanciata ripartizione delle risorse disponibili;
   - ambientali, nel rispetto delle risorse naturali.
2 Il collegamento fisico e immateriale con altre aree e relative reti.
3 La valorizzazione delle risorse naturali e ambientali e dei settori economici ad esse correlate.
4 La valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche.
5 Il miglioramento della qualità della vita, legata a doppio filo sia al benessere economico, sia al rispetto di un equilibrio "ambientale" sempre più sottoposto a stress.

In questa fase gli analisti dovranno attingere dal patrimonio informativo una serie di dati economici e materiali cartografici dettagliati, che permettano di valutare al meglio le peculiarità dell'area territoriale oggetto di programmazione e di valutare i punti di forza del contesto locale e territoriale. Il territorio dovrà essere segmentato al fine di individuare il sistema di relazioni sedimentate e strutturate nel tempo, in funzione della vocazione economica locale e del suo grado di specializzazione, della dotazione e carenza di servizi, di infrastrutture e delle caratteristiche sociali. Per comprendere fino in fondo le dinamiche economiche e sociali che condizionano in alcuni periodi storici, in modo negativo, la vita del territorio oggetto di studio,

sarà indispensabile rintracciare le "vere" cause che le hanno generate. Per far ciò, diviene indispensabile leggere i fenomeni, così come si manifestano, utilizzando un'analisi su diverse scale territoriali, incrociando la lettura dei fenomeni locali con quelli territoriali, al fine di individuare effetti per esempio rintracciabili alla scala provinciale o sub-provinciale (aumento del tasso di serrata delle imprese di piccole e medie dimensioni), ma prodotti da cause imputabili alla scala comunale (la serrata di un'azienda di dimensioni rilevanti che drenava su un territorio più grande gli effetti della sua presenza). In altre parole, si è rilevato in più contesti territoriali che esistono fenomeni riconducibili ad una determinata scala, per esempio territoriale, che trovano spiegazione in cause maturate nel tempo a una scala diversa, per esempio comunale. L'analisi temporale consente, invece, di comprendere se la causa del problema (la serrata della grande azienda e quindi dell'indotto connesso) è dovuta a un fenomeno di breve, medio o lungo periodo. L'insieme delle due combinazioni permette di definire "la natura del problema" sia nella sua dimensione spaziale (dove), sia in quella temporale (da quanto tempo), e determinare possibili soluzioni in grado di risolvere ciò che si è definito come problematico. Questa prima ricognizione e analisi dovrà consentire sia di definire una prima griglia di lettura dell'evoluzione della struttura economica, sia di definire gli ingredienti economici, sociali e più in generale di contesto, che caratterizzano e contraddistinguono l'area vasta o la rendono deficitaria in termini di opportunità di sviluppo o debolezze da sanare. In altre parole gli analisti dovranno isolare ed estrarre dal "rumore", che tipicamente attraversa i sistemi territoriali complessi (shock locali vs shock globali, dinamiche endogene vs dinamiche esogene, fenomeni strutturali vs congiunturali, trasformazioni di breve vs lungo periodo), i segnali economici fondamentali, allo scopo di ricavarne alcuni messaggi "forti" dal punto di vista dell'*idea di divenire del territorio*. L'individuazione dei punti di forza e di debolezza di un sistema territoriale, diventa la premessa essenziale, da un lato per individuare i settori economici trainanti sui quali si potrebbero strutturare azioni di rafforzamento, e dall'altro per intervenire su quelli che presentano performance peggiori studiandone un rilancio strategico.

Contemporaneamente e parallelamente all'analisi quantitativa, diviene indispensabile procedere all'analisi delle diverse percezioni delle idee di sviluppo e alla raccolta delle istanze degli attori privati e degli enti locali coinvolti nella costruzione dello scenario di sviluppo ottimale da perseguire. Spesso, questo processo è attivato attraverso la costruzione di specifici "tavoli" settoriali e territoriali, dove i rappresentanti del mondo associativo e le stesse aziende manifestano i bisogni e le aspettative. La finalità del processo di ascolto deve essere quella di consentire alle risorse umane impegnate nel processo di programmazione, di ricostruire le percezioni che gli attori privati hanno del contesto in cui operano e di definire le aspettative

comuni di sviluppo. La giustapposizione delle informazioni ricavate dell'analisi quantitativa e qualitativa deve consentire agli attori della programmazione delle amministrazioni pubbliche di delineare lungo un orizzonte temporale decennale, o almeno quinquennale, i possibili percorsi di evoluzione del sistema territoriale nelle sue diverse componenti di Varese e definire le linee guida di possibili interventi di *policy* territoriale o di strategia imprenditoriale utili a accompagnare e indirizzare opportunamente tale evoluzione. Alcune domande, o grandi temi, alle quali il processo di elaborazione degli scenari di tipo inerziale e ottimale di sviluppo deve dare possono essere così sintetizzate:

- quali sono i grandi nodi vocazionali del territorio sui quali continuare ad investire o da sviluppare?
- quali sono i più rilevanti fattori di traino?
- su cosa puntano i territori che continuano a trainare l'economia (innovazione, tecnologia, tradizione, capacità di credito, modalità di collaborazione/coordinamento, etc.)?
- come risolvere il mismatch tra domanda e offerta sul mercato della formazione e del lavoro (soprattutto giovanile), quali azioni intraprendere per colmare il gap e per indirizzare i nostri giovani verso i settori in sviluppo?
- quali sono i temi/gli interventi che non si possono trascurare?
    - Invecchiamento della popolazione
    - Immigrazione
    - Precarizzazione del lavoro
    - Mancanza di un sistema di banche locali
    - Convivenza tra grandi imprese e piccole imprese e microimprese
    - Complementarietà tra privato sociale e intervento pubblico nella assistenza ai cittadini

Sulla scorta del quadro conoscitivo complessivo, diviene indispensabile come primo *step* ricostruire il percorso evolutivo "inerziale di base" che ci si attende caratterizzare i principali fenomeni socio-economici, misurati a livello territoriale. Il primo scenario, definito "di base", deve essere considerato come rappresentativo di un'evoluzione "naturale" coerente sia con le tendenze già in atto, sia con l'agenda degli interventi già previsti nei tradizionali strumenti di programmazione o attivati sul territorio: dal Piano Regionale di Sviluppo, al piano delle opere pubbliche, passando attraverso lo strumento di programmazione economica e finanziaria, il bilancio di previsione annuale e pluriennale degli enti locali, sino agli strumenti di pianificazione del territorio e urbanistici. Operativamente si tratta di rispondere alla domanda: dove andrà il territorio se verrà lasciato libero di muoversi in linea con i trend socio-economici

già intrapresi e le azioni che l'attività di programmazione dello sviluppo locale ha già collocato in agenda. In altri termini, la prima simulazione deve coniugare un approccio neutrale e asettico che proietta nel futuro le dinamiche endogene del sistema territoriale attualmente in corso con l'ipotesi che il quadro di contesto evolva sulla base di quanto pianificato allo stato di cose attuale, quindi considerando il sistema territoriale "chiuso" e influenzato nella previsione da agenti esogeni conosciuti, in quanto riconducibili alla storia e al DNA del territorio oggetto della simulazione.

Lo scenario così ottenuto potrà essere impiegato nella fase successiva, di definizione dello scenario ottimale di sviluppo, come quadro di *benchmarking*, ossia come termine di riferimento per qualificare e quantificare, in termini di scostamento da esso, le ricadute di interventi di *policy* nuovi e aggiuntivi oppure sostituivi di quelli che attualmente alimentano lo scenario base o ancora gli effetti di riprofilazioni delle esigenze e aspettative del sistema economico e sociale. Nello specifico, lo scenario ottima di sviluppo dovrà essere caratterizzato da un mix ottimale tra approfondimenti di natura sia descrittiva/qualitativa[28], sia quantitativa[29]. Oggetto del processo di scenarizzazione dovranno essere fenomeni che incidono sulle variabili macro, micro e ambientali, quali:

- fenomeni macro/aggregati
    - a crescita economica (Valore aggiunto, Fatturato imprese, produzione)
    - b condizioni occupazionali (popolazione attiva, forza lavoro, occupati,
    - c struttura produttiva (imprese e addetti)
    - d istruzione e capitale umano
    - e innovazione
    - f competitività
- fenomeni micro (disaggregazione dei fenomeni macro)
    - a evoluzione del modello di specializzazione produttiva e sua composizione per settori
    - b evoluzione dell'articolazione del mercato del lavoro per sesso, età, figure professionali, background formativo
- fenomeni ambientali e di contesto
    - a sostenibilità
    - b grandi infrastrutture
    - c demografia
    - d sostegno e servizi alle imprese
    - e migrazione (in/out)

L'incrocio tra le prime due dimensioni dovrà consentire di pesare la rilevanza e l'incidenza di fenomeni più micro sull'evoluzione dei fenomeni più macro[30] e di dettaglio, al fine di comprendere come in funzione dell'evoluzione di alcuni settori ed involuzione di altri cambia la vocazione del territorio e quindi come l'evoluzione del tessuto economico influenza le variabili micro e determina le variabili macro, nel breve, medio e lungo periodo. L'esito della definizione dello scenario ottimale di sviluppo deve consentire la definizione sia di un "*matrice di policy* " settoriali e territoriali, sia della giusta allocazione delle risorse economiche e finanziarie nei bilanci di previsione annuali e pluriennali, al fine di consentire l'efficacia e l'efficienza economica, nonché il raggiungimento degli obiettivi fissati.

Il passaggio dal *cosa fare* al *come farlo*, cioè dalla matrice di policy all'attuazione degli interventi risulta condizionato, nel modello di programmazione proposto, sia dalla valutazione ex –ante dell'impatto economico territoriale degli interventi settoriali definiti nella matrice di policy, sia dalla ricognizione delle risorse finanziarie e attivabili, sia dalla struttura organizzativa e dalle competenze tecniche interne alla pubblica amministrazione.

3.6 Dalla valutazione dell'impatto territoriale alla definizione del sistema di controllo strategico

La valutazione quantitativa ex-ante dell'impatto economico atteso dagli investimenti individuati, da un lato, consente di ricostruire nella storia i mutamenti del codice genetico del territorio in funzione dei condizionamenti e delle relazioni tra le variabili endogene ed esogene di sviluppo, dall'altro lato, consente di definire – come vedremo in seguito attraverso l'analisi della struttura finanziaria del bilancio pubblico – le priorità settoriali d'intervento[31]. In particolare, la valutazione si basa sulla stima e sulla simulazione di modelli econometrici di tipo Vector Auto Regressive (VAR); metodologia già utilizzata dall'Unione Europea per la valutazione dell'impatto del fondo di Coesione e dei Fondi Strutturali stanziati per investimenti infrastrutturali. Nello specifico il modello si basa su autoregressioni vettoriali che consistono in sistemi di equazioni che mettono in relazione i valori correnti di un dato insieme di variabili economiche con i valori passati delle variabili stesse. Tutte le variabili (in numero limitato, contrariamente ai modelli macroeconometrici tradizionali di ampia scala) assumono natura endogena, mentre sono considerati esogeni gli shock al sistema derivanti dall'iniezione di risorse pubbliche connesse all'attuazione degli interventi di policy.

Analiticamente, dato un insieme di *n* variabili economiche di interesse, il modello economico sottostante può essere espresso come:

[1] $$BX_t = d_t + A_1 X_{t-1} + A_2 X_{t-2} + \ldots + A_j X_{t-j} + u_t$$

dove *A* e *B* sono matrici quadrate n-dimensionali, *d* è un vettore n-dimensionale che descrive gli effetti di variabili deterministiche o esogene, *u* è un vettore di errori serialmente e mutualmente non correlati, con media nulla e matrice di varianza-covarianza costante. La forma strutturale rappresentata in [1], tuttavia, non può essere stimata direttamente a causa della presenza di possibili elementi non nulli fuori dalla diagonale principale della matrice *B*, che rappresenta le interazioni contemporanee tra le *n* variabili del sistema. Tali interazioni contemporanee implicherebbero infatti la presenza di correlazione tra il termine di errore e le variabili esplicative, inficiando la validità delle stime OLS. E' invece possibile stimare direttamente la seguente forma ridotta:

[2] $$X_t = f_t + C_1 X_{t-1} + C_2 X_{t-2} + \ldots + C_j X_{t-j} + e_t$$

dove $C_i = B^{-1} A_i$, $f_t = B^{-1} d_t$, $e_t = u_t$. Tale forma ridotta rappresenta una autoregressione vettoriale. Una volta stimati i parametri della forma ridotta il problema di identificazione consiste nel formulare ipotesi sufficienti per essere in grado di risalire da questi ai coefficienti della forma strutturale.

Indirettamente, l'applicazione della metodologia permette anche di verificare la possibilità di valorizzare le risorse già presenti nell'area, avvalendosi della collaborazione di tutti i soggetti attivi e presenti sul territorio: gruppi economici locali, autonomie funzionali, associazioni di categoria ed istituzioni creditizie.

Il comportamento dei principali agenti economici viene quindi modellato esplicitamente mediante un sistema di equazioni che descrivono la risposta ottimale degli agenti ai rispettivi problemi di ottimizzazione intertemporale vincolata. Parimenti sono modellati esplicitamente i flussi commerciali e i sistemi di comunicazione tra le diverse aree geografiche che riterremo interessanti per l'analisi. Inoltre il modello VAR consente di ottenere delle valutazioni quantitative rispetto all'impatto, nel breve e nel lungo periodo, dell'investimento pubblico sull'investimento privato a livello locale; in quale misura i programmi di investimento dei soggetti pubblici influenzino le variabili target del territorio oggetti di programmazione; ed, infine, quale sia l'effetto complessivo dei programmi di intervento sull'output. Il contributo offerto dalla valutazione dell'impatto territoriale dalle politiche di settoriali diviene determinante per valutare l'impatto dei costi di tali interventi sul bilancio dell'ente programmatore.

Infatti, come abbiamo già avuto modo di trattare, il passaggio dal sistema di finanza derivata a quella autonoma, accentuato dal processo di riforma federalista, ha rivoluzionato il sistema di gestione delle politiche finanziarie e di reperimento di risorse. L'approccio multidisciplare più

volte richiamato impone di assorbire nel complesso processo di programmazione l'analisi della struttura del "pacchetto di bilancio" e l'individuazione delle strategie necessarie per verificare la coerenza delle strategie di investimento con le politiche di copertura - rispetto all'autonomia finanzia, al grado di rigidità strutturale delle spese fisse (spese correnti e spese per rimborso prestiti) al variare delle entrate - e la definizione delle politiche di gestione attiva del debito.

Definire le strategie di bilancio significa analizzare le politiche su cui è fondato un bilancio pubblico. L'Ente deve considerare non solo le trasformazioni in atto, ma soprattutto deve essere in grado di fare delle scelte strategiche sull'impostazione delle politiche finanziarie nell'ottica di attuazione del federalismo fiscale. Diviene indispensabile impostare un sistema di analisi strategica di bilancio in grado di raccogliere informazioni sintetiche, ma indicative, relative alle condizioni economiche e finanziarie complessive dell'Ente. L'individuazione di specifici indicatori e la modalità di lettura e interpretazione dei *numeri del bilancio* dovrà consentire al valutatore di individuare il grado di affidabilità dell'ente, anche attraverso una scala di rating costruita ad hoc.

Le modalità di valorizzazione del patrimonio unite all'utilizzo delle informazioni georeferenziate, che permettono di avere in tempo reale informazioni quantitative e qualitative sulla struttura delle fonti di entrata derivante dai tributi, consentono di definire degli scenari operativi sulla possibile strategia di bilancio da adottare al fine di rendere operative le politiche d'investimenti. In altre parole, la relazione tra il sistema di politiche di sviluppo e le previsioni finanziarie di spesa non è etero diretta, bensì caratterizzata da un bilanciamento coerente tra forme di entrate e reperimento delle risorse necessarie a copertura degli investimenti, cioè, tra la definizione dei bisogni e delle aspettative, la costruzione dello scenario di sviluppo e la matrice di policy, rispetto alle disponibilità di bilancio e la conseguente definizione delle priorità.

Per poter stabilire il possibile connubio tra le strategie e le politiche di intervento sul territorio, diviene necessario valutare attentamente la posizione debitoria al fine di definire le strategie di ricorso al mercato dei capitali. La definizione di una metodologia per la valutazione delle dinamiche di indebitamento - caratterizzata dal rapporto tra le spese per il rimborso mutui e le entrate derivanti da nuove accensioni - e la capacità di ricercare forme alternative al debito divengono i requisiti ordinari dell'attività di gestione strategica del bilancio.

Fermi restando i vincoli che il Testo Unico impone agli enti locali, in fase di semplificazione e riforma rispetto al nuovo Codice delle Autonomie, rispetto del limite di indebitamento, nella realizzazione delle politiche di investimento risulta necessario individuare un set di indicatori quantitativi e qualitativi, relativi alla situazione debitoria complessiva e agli strumenti di raccolta alternativi. Diversi sono gli strumenti e i veicoli finanziari che possono essere impiegati per reperire le risorse, dal finanziamento attraverso la Cassa depositi e Prestiti o attraverso

strumenti altrettanto flessibili, come i mutui con il sistema bancario e le emissioni obbligazionarie, diventati ormai canali ordinari e spesso più convenienti di raccolta. Infine, non vanno dimenticati gli altri canali di raccolta rappresentati dalle voci legate alle alienazioni e dismissioni e alle operazioni di cartolarizzazione e leasing finanziario. Ogni strumento è caratterizzato da specificità tali da impattare in modo differente nel tempo sulla struttura di spesa corrente e in conto capite del bilancio; quindi, possiamo affermare che non vi è uno strumento finanziario adeguato per tutte le tipologie d'investimento, bensì, in funzione della natura della policy si dovrà ricercare lo strumento adeguato in quanto coerente con l'azione da intraprendere. Solo dopo aver definito il quadro complessivo della situazione economico-finanziaria, è possibile definire la strategia di gestione del debito. L'opportunità di gestire la "cassa" permette di realizzare operazioni di reinvestimento della liquidità stessa. La finalità di tale gestione offre alcuni interessanti spunti sulla comparazione dei vari strumenti di raccolta capitale, in quanto, per ciascuno di questi vige un sistema differente di gestione e un impatto diverso sul bilancio. L'amministrazione locale dovrà interagire sempre più con il sistema bancario e investire le proprie liquidità in operazioni, *a rischio zero*, come pronti contro termine, già realizzate da numerosi enti, oppure pensare a operazioni di investimento in fondi di gestione.

Come già evidenziato, il passaggio dalla definizione della matrice policy all'attuazione delle priorità, in funzione delle risorse finanziarie disponibili, impone la ricerca della migliore struttura organizzativa in grado di stabilire l'opportuna coerenza tra indirizzi strategici di sviluppo – tradotti in policy e servizi – e forma di funzionamento della "macchina pubblica". Il modello di *governance* attuale richiama soprattutto gli Enti Locali di medie e grandi dimensioni, dotate di una certa flessibilità e dotazione organica, all'adozione di una forma organizzativa decentrata che garantisca unità, in un assetto interno flessibile, e che siano capaci di divenire centri di attivazione di strategie efficaci, in un contesto ambientale che appare fisiologicamente caratterizzato da complessità e incertezza. Nella stessa direzione vanno attivati meccanismi di integrazione che permettano la creazione di sinergie significative e l'introduzione di moderni sistemi di coordinamento, di gestione integrata, nonché di sistemi operativi che siano nelle condizioni di trasformare far convergere i flussi informativi prodotti ed elaborati da ogni ambito di competenza in sovrastrutture o unità di staff a dei vestici del sistema organizzativo e politico al fine di supportare l'elaborazione e definizione delle decisioni. Così come il modello di programmazione proposto va inteso come strumento dinamico di definizione delle politiche d'intervento, altresì l'intervento organizzativo, che miri alla coerenza con nuovi indirizzi strategici, non può essere considerato come un'azione *una tantum*, ma necessita il costante monitoraggio dell'intera organizzazione, attraverso il continuo aggiustamento delle sue

strutture, delle modalità di lavoro, dei meccanismi di coordinamento, dei sistemi di integrazione, degli strumenti di programmazione e controllo e delle leve di gestione. Tale azione di monitoraggio organizzativo è la migliore risposta alla complessità operativa derivante dall'articolazione dei processi operativi, dalla necessità di impiego di professionalità specializzate e innovative, dalla pluralità dei diversi gruppi di utenti/clienti, dalla visibilità dell'azione dell'ente così come dalla pervasività delle norme che regolano le attività. Allo stesso modo il continuo governo dell'organizzazione e dei suoi elementi riduce il grado di incertezza che occorre fronteggiare in virtù di una complessità strategica generata dalla diversità e numerosità dei servizi generati dagli Enti e dalla necessaria interdipendenza e integrazione delle diverse linee di attività.

In questa logica la definizione dei budget, degli obiettivi gestionali e i sistemi di controllo interno si devono porre la finalità sia di misurare l'azione amministrativa a livello multidimensionale rispetto a differenti livelli decisionali della struttura organizzativa, sia di restituire le informazioni necessarie per intervenire, con specifici sistemi operativi, a dare nuova forma alla struttura organizzativa. I diversi strumenti di controllo, riferiti agli specifici ambiti decisionali, da quello politico, a quello direzionale e gestionale, impongono l'esigenza di strutturare, sebbene tendano a misurare *performance* differenti, una connessione circolare al fine consentire la definizione di un controllo strategico che immettere qualità nel modello di programmazione sia in termini di processo, sia di scostamento rispetto agli obiettivi fissati, sia di risultato. Diverse sono le metodologie che permettono di misurare in modo chiaro e preciso l'azione pubblica, soprattutto molteplici sono le tecniche che consentono di legare il sistema di controllo e valutazione del personale con il sistema di contabilità finanziaria utilizzato dalle amministrazioni. Anche in questo caso diviene indispensabile il ricorso a un multidisciplinare, capaci nel contempo, di monitorare aspetti economici ed aspetti qualitativi, all'interno di un quadro degli obiettivi chiaro e pervasivo, che assegni alle diverse risorse coinvolte specifici obiettivi, sia pure variamente declinati in funzione delle posizioni e delle competenze.

Il legante indispensabile, ed ultimo ingrediente, che consente a tutte le variabili descritte di divenire un modello, coincide con l'introduzione nel sistema politico e istituzionale della *governance* territoriale. Infatti, si ritiene che *l'azione di mediazione pubblica*, nella definizione delle scelte strategiche, debba assumere un ruolo ordinatore, equilibratore e proattivo nella scelta del modello e processo di *governance* su cui poggiare le scelte delle *policy* per dello sviluppo del territorio. Dove per governance, si intende la costruzione di un sistema continuativo, durevole e perfettibile, di legittimazione degli atti e delle pratiche della responsabilità politica, con un riferimento naturale alle politiche di sviluppo del territorio, fondato sulla *negoziazione* fra le presumibili, molteplici, differenziate e conflittuali istanze degli

attori e dei soggetti dell'interazione sociale, alla ricerca di una visione pragmatica di un *futuro territoriale condiviso*. In altri termini, *governance* come dimensione dell'azione politica e dell'esercizio della *cooperazione e del coordinamento* che integra i molteplici attori ed i relativi interessi che si esprimono in un determinato ambito locale, mobilitandoli e organizzandoli in un processo di costruzione di un condiviso divenire territoriale e, dunque, coprogettato, codeciso e cogestito. Una nozione di *governance*, che attribuisce a tutti gli attori del territorio - dagli Enti Territoriali e Locali, dalle associazioni di categoria alle organizzazioni sindacali, sino agli enti funzionali - uno specifico ruolo sinergico e addizionale nella programmazione dello sviluppo. Insomma, una *governance* di garanzia della coesione e integrazione economica e sociale, che fa convergere le idee, le competenze e le risorse umane ed economiche verso lo sviluppo del sistema territoriale.

Ringraziamenti

Un ringraziamento particolare a mia moglie Nerea per il supporto, la fatica quotidiana e per essermi stata vicina e sempre paziente. Un grazie di cuore a tutte le persone che mi hanno insegnato questo mestiere.

Bibliografia

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

Aiyagari R., Christiano L. J., Eichenbaum M. (1992), "The output, employment, and interest rate effects of Government spending", *Journal of Monetary Economics*.

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

Barro R. J., (1981), "Output effects of Government Purchases", *The Journal of Political Economy*.

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

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

Bellesia C., (1998), *Enti locali – Analisi di bilancio*, Ed. IPSOA.

Boccia F., Nigro M., (2000), *La Finanza Innovativa, Boc, Bop, Bor, Swap e mutui: costi e opportunità per non sbagliare investimento*, Ed. Il Sole 24 Ore.

Boccia F, (2002),.*Economia e finanza delle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano.

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

Borgonovi E., (1973), *L'economia aziendale negli istituti pubblici territoriali*, Giuffrè, Milano.

Borgonovi E. (a cura di), (1995), *Il controllo della spesa pubblica*, Egea, Milano.

Borgonovi E., (1984), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano.

Borgonovi E., (1997), "La contabilizzazione delle spese pluriennali", in Ragazzi G. (a cura di), *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, FrancoAngeli, Milano.

Borgonovi E., (2004), *Ripensare le amministrazioni pubbliche. Tendenze evolutive e percorsi di approfondimento*, Egea, Milano.

Borgonovi E., (2205), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, V edizione (prima edizione 1996), Egea, Milano.

Borgonovi E., (2207), "Considerazioni per una teoria degli stakeholder nelle Amministrazioni Pubbliche", in Freeman R.E., Rusconi G., Dorigatti M. (a cura di), *Teoria degli stakeholder*, FrancoAngeli, Milano.

Borgonovi E., Fattore G., Longo F., (2208), *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano.

Borgonovi E., Rusconi G., (2208), *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, FrancoAngeli, Milano.

Borgonovi E., Laudau J., (2207) *Relationship Competence for Healthcare Management. Peer to Peer*, Palgrave.

Borgonovi E., Marsilio M., Musì F., (2006), *Relazioni pubblico privato. Condizioni per la competitività*, Egea, Milano.

Borgonovi E., Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, Egea, Milano, 1996.

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

Cadot O., Roller L. H., Stephan A. (1999), "A Political Economy model of Infrastructure allocation: an empirical assessment", *CIC Working papers*, FS IV 99-15, Berlin, Wissenschaftszentrum.

Castorina E., "La Riforma del Titolo V della Costituzione", in *www.federalismi.it*

Cerulli V., Pinelli C., (2008), *Verso il federalismo*, Quaderni di Astrid, Il Mulino.

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.

Circolare 1232, pubblicata sul Supplemento ordinario n. 93 della Gazzetta Ufficiale n. 109 del 12 maggio 1999.

Circolare del Ministero del Tesoro del 12 marzo 1999, n.11

Circolare del Ministero del Tesoro del 13 ottobre 1999, n.2

Circolare del Ministero del Tesoro del 17 febbraio 2000, n.3

Circolare del Ministero del Tesoro del 26 marzo 1999, n.1/99

Circolare del Ministero del Tesoro del 4 febbraio 2000, n.4

Circolare del Ministero dell'Interno del 27 aprile 1999, FL n.18/99

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

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

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.

D.L. 17 gennaio 1977, n.2 (Decreto Stammati 1), convertito in Legge 17 marzo 1977.

D.L. 29 dicembre 1977, n.946 (Decreto Stammati 2), convertito in Legge 27 febbraio 1978.

D.lgs.267/2000.

De Prophetis F., Unione Provinciale Enti Locali (UPEL), *Incontro studio sull'accesso ai mutui della Cassa depositi e prestiti*, 1 giugno 2000.

Decreti del Ministero del Tesoro del 16 Febbraio 2000 e 2001

Decreto del Ministero del Tesoro del 7 gennaio 1998, n. 187.

Decreto Legislativo del 30 luglio 1999, n. 284, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 17 agosto1999, n. 192.

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

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

Direttiva del 18 febbraio 1999

DMT 1 agosto 2000 (GU del 31 agosto 2001)

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

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

Falini A., (1996), *Introduzione alla lettura del bilancio del Comune*, Ed. Guerini.

Falini A., (2000) *La strategia economico – finanziaria degli enti locali*, Ed. Guerini.

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

Giarda G., (1995), *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino.

Giuffrè F., (2000) "Principio unitario e modello comparativo nella transazione tra vecchio e nuovo regionalismo", *Scritti di diritto costituzionale italiano e comparato*, Giappichelli, Torino.

Gramlich E., (1994), "Infrastructure Investment: a review essay", *Journal of Economic Literature*.

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

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

Kalyvitis K., (2003), "Public Investment rules and Endogenous Growth with empirical evidence from Canada", *Scottish Journal of Political Economy*.

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

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

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

Legge 13 ottobre 2001, n. 3.

Legge 388/2000 (Finanziaria 2001).

Legge 448/1998 (Finanziaria 1999)

Legge 488/1999 (Finanziaria 2000)

Legge 5 maggio 2009, n. 42

Legge Istitutiva del 23 dicembre 1994 n. 724;

Leonardi, P. (2001), "Il Patto di stabilità interno ed il piano di contenimento dell'indebitamento; le principali conseguenze sulle politiche finanziarie degli enti locali (Cap. IV)", *Le politiche di gestione della liquidità e i nuovi strumenti finanziari degli enti locali*, O. Pignatti (a cura di), Ed. Maggioli.

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

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

Marongiu G. (2001), *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Cedam, Genova.

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

Nigro M., "Il tesoro è pronto a eliminare i vincoli", *Il Sole 24 Ore*, 14 giugno 1999, n.161.

Nigro M., "Non pesa più sul costo del denaro la durata dell'indebitamento", *Guida agli Enti Locali*, n.31, 11 agosto 2001.

Nigro M., "Strumenti finanziari a tutto campo per rilanciare lo sviluppo locale", *Guida agli Enti locali*, n.9, 6 marzo 1999.

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

Racca E., (1998), "Il parere del Ministero del Tesoro sugli investimenti in pronti contro termine", *Azienda Italia - Finanza e Tributi*, n.4.

Rebora G., (1998), *Organizzazione aziendale. Teoria e strumenti per l'analisi e la progettazione*, Milano, Carocci.

Rebora G., (1999), *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Guerini e associati.

Rebora G., (19999, *La valutazione dei risultati delle amministrazioni pubbliche. Proposte operative e di metodo*, Milano, Guerini e associati.

Rebora G., (a cura di), (2008), "Il management e le riforme delle P.A.: uno sguardo al futuro", in *Manuale di management dell'ente locale : logiche e strumenti di governance pubblica*, Luca Bisio, Mario Mazzoleni, Il Sole 24 Ore, Milano

Ruffini R., (2000), *Una democrazia senza risorse. Strategie di sviluppo nei piccoli comuni*, Ed. Guerini

Serati M., Zucchetti S., "Valutare e programmare le politiche di sviluppo: teoria e applicazioni", *LIUC Paper*, n. 126, supplemento a luglio 2003 - Collana Economia e istituzioni.

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

Temple, (1999), "The new growth evidence", *Journal of Economic Literature*.

Vettoretto V. (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., Ohkawara T. (2001), "The regional allocation of Public Investment: efficiency or Equity?", *Journal of Regional Science*, n.2, Vol.40.

Zucchetti S., "Il marketing territoriale: una leva per lo sviluppo?", *LIUC paper*, n. 214, marzo 2008 – Collana Economia e istituzioni.

Note

[1] D.L. 17 gennaio 1977, n.2 (Decreto Stammati 1), convertito in Legge 17 marzo 1977.

[2] Con pagamento diretto degli enti creditori da parte della Cassa stessa mediante propri buoni fruttiferi. La Cassa Depositi e Prestiti divenne, così, il principale e pressoché esclusivo finanziatore degli Enti locali.

[3] G. Marongiu, Storia dei tributi degli enti locali, Genova 2001, pag.296.

[4] D.L. 29 dicembre 1977, n.946 (Decreto Stammati 2), convertito in Legge 27 febbraio 1978.

[5] Occorre sottolineare che tale percentuale era più alta per i comuni del Mezzogiorno.

[6] G. Marongiu, Storia dei tributi cit., pag. 297. Accettando le stime del fabbisogno dei comuni elaborate da loro stessi sulla base dei bilanci preventivi 1977 (sostanzialmente la spesa storica) lo Stato assicurava un contributo incrementale anno dopo anno.

[7] Boccia, F., Economia e finanza delle amministrazioni pubbliche, Milano, Guerini e Associati, 2002.

[8] F. Boccia, Economia e finanza delle amministrazioni pubbliche, Milano, Guerini e Associati, pag.15

[9] Si faccia riferimento a Documenti CNEL, Dal localismo alla politica delle autonomie, Roma, 1992.

[10] Con la Legge Finanziaria del 1999, è stato stabilito il contributo degli Enti locali per ridurre il peso del debito della Pubblica Amministrazione. Le successive Leggi Finanziarie, hanno confermato la necessità di contribuzione degli enti territoriali nel processo di risanamento del debito pubblico.

[11] P. Leonardi,*Il Patto di stabilità interno ed il piano di contenimento dell'indebitamento; le principali conseguenze sulle politiche finanziarie degli enti locali (Cap. IV)*, tratto dal Testo "Le politiche di gestione della liquidità e i nuovi strumenti finanziari degli enti locali", a cura di O. Pignatti, Ed. Maggioli, 2001.

[12] La dinamica del debito riflette anche il disavanzo di cassa (fabbisogno), che, a partire dal 2001, risulta quasi sempre più elevato dell'indebitamento, che invece rivela in sede europea che si fonda su di un principio di competenze.

[13] Per una trattazione completa si rinvia a: F. Boccia e M. Nigro, *La Finanza Innovativa, Boc, Bop, Bor, Swap e mutui: costi e opportunità per non sbagliare investimento*, Ed. Il Sole 24 Ore, 2000.

[14] Per una trattazione più approfondita del funzionamento della Cassa depositi e prestiti, si rinvia al testo a cura di O. Pignatti, op cit., Capitolo II di M. Nigro, *L'evoluzione della Cassa depositi e prestiti: modalità e nuovi strumenti finanziari*, Ed. Maggioli, 2001.

[15] Si vedano il Decreto del Ministero del Tesoro del 7 gennaio 1998; il Decreto Legislativo del 30 luglio 1999, n. 284 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 17 agosto1999, n. 192); la Circolare 1232 (pubblicata sul Supplemento ordinario n. 93 della Gazzetta Ufficiale n. 109 del 12 maggio 1999); i Decreti del Ministero del Tesoro del 16 Febbraio 2000 e 2001 sui tassi e sulle procedure.

[16] Legge Istitutiva del 23 dicembre 1994 n. 724; Regolamento attuativo D.M.T. del 5 luglio 1996 n.420.

[17] Legge 13 ottobre 2001, n. 3. Appare opportuno precisare che il decentramento viene sancito dalla Costituzione già nel 1948, dove all'art. 5 si stabilisce che: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato, il più ampio decentramento amministrativo".

[18] F. Giuffrè, Principio unitario e modello comparativo nella transazione tra vecchio e nuovo regionalismo in Scritti di diritto costituzionale italiano e comparato.

[19] E. Castorina, "La Riforma del Titolo V della Costituzione", in www.federalismi.it

[20] V. Cerulli, C. Pinelli, Verso il federalismo, Quaderni di Astrid, Il Mulino.

[21] Fonte: Ministero dell'Interno, Direzione Finanza Locale, elaborazione EIM. Considerato il 2008 come anno di riferimento per le analisi effettuate si ricorda che i Conti Consuntivi esaminati sono al lordo della manovra finanziaria relativa all'esenzione dell'ICI e della contrazione-recessione economica iniziata nel 2008.

[22] Fonte: Ministero dell'Interno, Direzione Finanza Locale.

[23] Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, elaborazione CeRST - LIUC.

[24] Legge 5 maggio 2009, n. 42

[25] Borgonovi E., Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche, Egea, Milano, 1996.

[26]F.Boccia,, Economia e finanza delle amministrazioni pubbliche, Milano, Guerini e Associati, 2002

27 M. Serati, S. Zucchetti, Valutare e programmare le politiche di sviluppo: teoria e applicazioni. LIUC Paper n. 126, supplemento a luglio 2003 - Collana Economia e istituzioni.

[28] Ad esempio rispondendo a domande del tipo: quali settori manifatturieri avranno maggiore sviluppo? Il processo di deindustrializzazione si arresterà? Verso quale fabbisogno professionale evolverà il mercato del lavoro? Quali saranno le tecnologie su cui investire? Vi sarà e in che termini un ritorno alla piccola distribuzione.

[29] Ad esempio rispondendo a domande del tipo: La popolazione è attesa crescere del X% da oggi al 2020? Quale sarà la quota di mercato del tessile varesino sul totale Italia/Europa/mondo? Quale sarà il profilo del fabbisogno energetico territoriale?

[30]A titolo esemplificativo si potrà capire quanto incide la partecipazione femminile sulla crescita economica, oppure, quanto contribuisce la ricettività turistica al fatturato complessivo provinciale, quanto pesa la formazione professionale nel determinare l'occupazione complessiva.

[31] Fase 2 della metodologia di valutazione degli investimenti pubblici per innescare svillo endogeno dei terittori, CeRST – LIUC.