

Aree periferiche in Lombardia: specificità e prospettive

Dirigente di riferimento: Alberto Ceriani

Codice Éupolis Lombardia: 2012C007

RAPPORTO FINALE

Milano, novembre 2012

La ricerca (Cod. Éupolis Lombardia 2012C007) è stata affidata a Éupolis Lombardia dal Consiglio regionale della Lombardia nell'ambito del Piano delle ricerche 2012 dell'Ufficio di Presidenza.

Responsabile di progetto: Alberto Ceriani, Éupolis Lombardia.

Gruppo di lavoro tecnico: Giuseppina Dantino, responsabile regionale della ricerca, Consiglio regionale della Lombardia, Servizio Studi e Valutazione Politiche regionali; Alessandro Rotilio, Consiglio regionale della Lombardia, analista Servizio Studi e Valutazione Politiche regionali.

Gruppo di ricerca: Luigi Bernardi, Alberto Ceriani, Vittorio Ferri, Simona Montagnana, Luca Pesenti, Davide Zanon - Éupolis Lombardia.

Si ringrazia per la preziosa collaborazione Gisella Accolla (Ores), Massimo Carelli e Massimo Ceriani (DG Protezione civile, Polizia Locale e Sicurezza).

Indice

Introduzione	7
Capitolo 1	
<i>Concettualizzazione</i>	11
1.1. Periferia e marginalità: pluralità di punti focali	11
1.2. Una rassegna della letteratura	12
1.3. Le condizioni e i fattori determinanti dei territori periferici	14
1.4. I processi causali	15
1.5. Ipotesi per un uso della marginalità nell'individuazione delle aree periferiche e nelle politiche di sviluppo territoriale	16
Capitolo 2 -	
<i>Misurazione</i>	19
2.1. L'importanza della misurazione	19
2.2. Indicatori	20
2.3. Indicatori utilizzati da Regione Lombardia	22
2.3.1. Metodologia per la classificazione dei "piccoli comuni" per classi di svantaggio ai sensi della L.r. n.11/2004	22
Capitolo 3	
<i>Le aree periferiche in Lombardia</i>	29
3.1. Introduzione	29
3.2. Le diverse lombardie	29
3.3. I piccoli comuni svantaggiati: l'applicazione della L.r. n.11/2004	32
3.4. Analisi dei livelli di povertà nei piccoli comuni svantaggiati	38
3.5. Conclusioni	40
Capitolo 4	
<i>La marginalità sociale nelle aree urbane</i>	43
4.1. Introduzione	43
4.2. La città contemporanea e i "nuovi ceti popolari"	43
4.3. Le periferie delle città	44
4.4. La marginalità sociale a livello territoriale	46
4.4.1. Povertà e grave esclusione sociale	46
4.4.2. La marginalità metropolitana: considerazioni sul caso di Milano	50
4.5. Il capitale sociale dei territori	51
4.6. Il contrasto alla marginalità e lotta all'esclusione sociale in contesti urbani: la centralità dei "servizi di prossimità"	53
4.6.1. Le caratteristiche dei "servizi di prossimità"	55

4.7. Conclusioni	57
Capitolo 5	
<i>Dinamiche demografiche e tutela del suolo</i>	59
5.1. Introduzione	59
5.2. Le aree di marginalità demografica	60
5.3. I principali problemi di tutela del suolo	65
5.4. Evidenze empiriche degli effetti dello spopolamento sul territorio in termini di rischio e pericolosità	67
5.5. Conclusioni	70
Capitolo 6	
<i>La finanza locale</i>	71
6.1. Introduzione	71
6.2. Sviluppo locale e finanza	72
6.3. I limiti delle classificazioni di svantaggio basati su indicatori fisici e delle entrate tributarie ed il ruolo degli extra costi	73
6.4. La finanza nei piccoli comuni non montani svantaggiati (L.r. n.11/2004)	77
6.5. La finanza nei piccoli comuni montani svantaggiati	82
6.6. I costi standard, gli extra costi ed il ruolo della Regione	85
6.7. Le forme di cooperazione orizzontale nei territori svantaggiati ed il ruolo della Regione	86
6.8. Conclusioni	89
Capitolo 7	
<i>Attori e iniziative per la marginalità e per le aree periferiche</i>	93
7.1. Introduzione	93
7.2. Attori istituzionali e strumenti per il governo del territorio	94
7.3. Programma Regionale di Sviluppo 2010-2015	98
7.4. Le politiche comunitarie	100
7.5. Le politiche sociali	109
7.5.1. Le politiche sociali in Lombardia: considerazioni a partire dall'esperienza dei Piani di Zona	110
7.5.2. Politiche locali e marginalità: le azioni e gli interventi	111
7.5.3. La diffusione dei servizi di prossimità: il caso custodi sociali	112
7.6. Conclusioni	114
Capitolo 8	
<i>Prospettive possibili di intervento</i>	117
8.1. Introduzione	117
8.2. Politiche per aree	118

8.3. Politiche per enti	120
8.4. Politiche per individui	122
8.5. La futura politica di coesione 2014-2020	123
<i>Conclusioni</i>	125
<i>Bibliografia</i>	129
Appendice A del capitolo 6: La finanza dei piccoli comuni non montani definiti dalla Lr. 11/04	133
Appendice B del capitolo 6: La finanza dei piccoli comuni montani definiti dalla Lr. 11/04	153

Introduzione

La ricerca raccoglie una sfida particolarmente impegnativa: quella di analizzare le specificità e le prospettive di sviluppo delle aree periferiche Lombarde. Le pagine che seguono pur senza rinunciare all'obiettivo di studiare le aree periferiche lombarde si propongono di approfondire alcuni fattori di spinta e/o resistenza rispetto ai processi di depauperamento.

Negli anni più recenti tanto a livello di governo centrale quanto a livello regionale l'attenzione dei territori periferici si è spostato verso i piccoli o piccolissimi comuni che si trovano in una condizione di marginalità, superando così la distinzione fisica, morfologica e altimetrica, che storicamente assimilava i comuni montani con i territori interessati da processi di depauperamento.

L'esistenza di numerosi piccoli e piccolissimi Comuni lombardi che, colpiti da una condizione di perifericità e svantaggio relativo, sono minacciati da dinamiche di depotenziamento demografico ed economico, e al contempo gli indirizzi di governo sviluppati a livello nazionale, ha spinto molte regioni italiane, tra cui anche la Lombardia a predisporre delle classificazioni che, individuassero i territori svantaggiati per la loro condizione di marginalità socioeconomica.

Con la legge 5 maggio 2004 "Misure di sostegno a favore dei piccoli Comuni della Lombardia", Regione Lombardia si è dotata di uno strumento di indirizzo per il sostegno dei piccoli Comuni aventi popolazione residente inferiore o pari a 2 mila abitanti e per i quali si riscontri una situazione di svantaggio o di marginalità misurata sulla base di fattori quali la demografia, il livello di benessere e l'orientamento turistico.

Fatte queste premesse e per gli obiettivi conoscitivi della ricerca è in questa sede importante definire il concetto di periferia in ambito territoriale.

Per periferia si intende quella parte di un territorio che circonda e delimita il centro o per dirla con altre parole si pone al margine. Si tratta quindi di un concetto relativo, che presuppone un confronto o una misurazione con un altro luogo assunto come centro.

Nella definizione di periferia rientra spesso anche il concetto di marginalità geografica e socio-economica. Per il nostro proposito conoscitivo assumiamo che periferia e marginalità non siano sinonimi, ma aspetti diversi che possono o non possono manifestarsi in uno stesso luogo.

L'analisi e l'individuazione delle aree periferiche in Lombardia è stata sviluppata con un ampio quadro di studio, che oltre ad indagare il ruolo e le situazioni dei territori lontani, dei territori deboli o delle aree marginali, valutasse

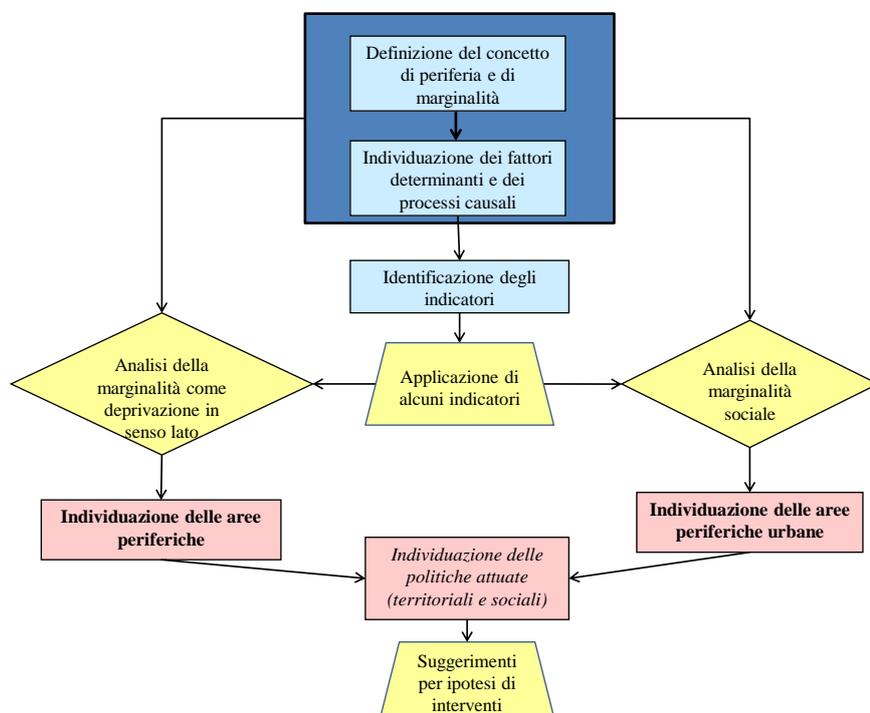
i fattori che concorrono alla loro formazione. La multidisciplinarietà della ricerca ha determinato la necessità di competenze scientifiche diversificate, che potessero studiare specifici aspetti del fenomeno oggetto di studio.

La metodologia del lavoro è stata sviluppata secondo approcci differenti: una rassegna della letteratura esistente seguita da analisi di natura empirica. Il carattere multidisciplinare ha imposto di effettuare la ricerca in fasi parallele, organizzate in modo autonomo ed i cui risultati venissero messi a sistema per identificare le diverse aree periferiche del territorio lombardo: da un lato i piccoli comuni svantaggiati definiti dalla l.r. 11/04, dall'altro le aree periferiche rispetto al centro della metropoli milanese e le aree periferiche urbane.

Il rapporto è strutturato in otto capitoli. Il capitolo primo definisce gli aspetti salienti dei fenomeni di perifericità e marginalità, chiarendo i fattori e i processi causali. Il capitolo secondo descrive gli indicatori in uso in Regione Lombardia per l'individuazione dei piccoli comuni svantaggiati (Legge regionale N.11 del 5 maggio 2004). Il capitolo terzo verifica l'attualità della classificazione di piccoli comuni svantaggiati definito dalla l.r. 11/04. Il capitolo quarto approfondisce quindi il tema della marginalità sociale, esaminandola, in relazione ai fenomeni quali la povertà, la grave esclusione sociale e la centralità del capitale sociale. Il capitolo quinto si propone di verificare empiricamente quali siano i luoghi interessati ai processi di marginalità demografica e quali siano gli effetti dello spopolamento di tali aree in termini di pericolosità e rischi attesi. Il capitolo sesto ha come obiettivo di verificare se esiste uno svantaggio finanziario nei comuni appartenenti ad aree svantaggiate (piccoli comuni svantaggiati di pianura e di montagna, con differenti gradi di svantaggio) e di verificare il ruolo della finanza locale in tali comuni. Il capitolo settimo affronta la questione degli attori, delle iniziative e delle politiche, che direttamente o indirettamente hanno effetti sulle aree periferiche della Lombardia. Infine nel capitolo conclusivo vengono presentate delle riflessioni riguardo prospettive possibili di intervento per i territori periferici.

Il diagramma presentato nella figura sottostante mostra il processo logico della ricerca

Figura 1 – Flusso logico della ricerca



Elenco degli acronimi

Di seguito vengono riportati gli acronimi dei termini utilizzati all'interno della presente ricerca.

- ATO: Autorità d'Ambito Territoriale
- CCMM: Comunità Montane
- CPS : Comitato per la Protezione Sociale
- GAL: Gruppi di Azione Locale
- GAO: Gestione Associata Obbligatoria
- ICI: Imposta Comunale sugli Immobili
- IMU: Imposta Municipale Unica
- ICOT: Indice complesso di orientamento al turismo
- IOT: Indicatore di orientamento turistico
- ISMU: Iniziative e Studi sulla Multietnicità
- ISP: Indicatore Sintetico di Priorità
- ORES: Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale
- PISL: Programmi Integrati di Sviluppo Locale
- PIT: Progetti Integrati Transfrontalieri

PRIM: Programma Regionale Integrato di Mitigazione dei Rischi
PRS: Programma di Sviluppo Regionale
PSR: Programma di Sviluppo Rurale
PSL: Piani di Sviluppo Locale
PTR: Piano Territoriale Regionale
PTRA: Piano Territoriale Regionale d'Area
SSD: stato di salute demografica
UIU: Unità immobiliari urbane

Capitolo 1

Concettualizzazione

1.1. Periferia e marginalità: pluralità di punti focali

La finalità del capitolo è di chiarire il concetto di “*territorio periferico*” e individuare i fattori che lo definiscono e caratterizzano.

In ambito territoriale per periferia si intende quella parte di un territorio che circonda e delimita un centro, in altre parole un territorio periferico è un territorio posto al margine. Si tratta quindi di un concetto relativo, che presuppone un confronto con un altro luogo assunto come centro. Il concetto di aree periferica deve comunque la sua origine all’idea di marginalità geografica e socio-economica. Introducendo alcune suggestioni relative all’inquadramento teorico dello “*spazio geografico marginale*”, il geografo Farinelli introduce la categoria analitica di marginalità, a cui rivendica una centralità, da cui poi far discendere il rapporto centro-periferia, secondo un preciso modo di vedere e di interpretare la realtà: fatta di rapporti di forza e di controllo del potere (Farinelli, 1983, p.28).

La perifericità nella sua accezione territoriale è un concetto intuitivo e evocativo, ma allo stesso tempo complesso. Intuitivo ed evocativo perché si riferisce ad una realtà fatta di squilibri o differenze territoriali, complesso perché dipendente da un sistema di indicatori dinamici, relativi allo spazio, ma anche all’ambito socio-economico e alla capacità di *governance*, nonché dalla prospettiva cui si fa riferimento.

Il termine “*territori periferici*” porta quindi con sé una pluralità di significati: aree marginali, aree in ritardo di sviluppo, aree lontane, aree rurali, aree montane, ecc... - da cui possono discendere condizioni di forza e debolezza territoriale collegate con l’idea generale della “*capacità*” di un territorio di promuovere il proprio sviluppo e di saper dominare i cambiamenti, o con l’idea, se vogliamo usare l’approccio territoriale di accessibilità delle aree periferiche rispetto ad aree centrali, che non si esplicita più solo in termini di infrastrutture per il trasporto e la mobilità, ma anche di infrastrutture tecnologiche per la comunicazione e di flussi di informazioni e conoscenza. I territori periferici così come fino ad ora li abbiamo intesi corrispondono quindi ad aree con una fragilità geografica, economica, istituzionale e sociale e normalmente appartengono ai territori più fisicamente lontani dai luoghi di decisione.

Nell'affrontare la questione dei territori periferici o dei territori lontani, si rileva utile definire inoltre il concetto di marginalità, come una manifestazione di fenomeni multidimensionali con riferimento alla sfera economico-territoriale, socio-culturale e tecnologico-infrastrutturale. Si tratta quindi di una condizione *relativa* in quanto può essere definita solo attraverso il confronto con contesti differenti; è *dinamica*, perché influenzata da diversi fattori che nel tempo possono modificarsi. L'elemento di dinamicità rende quindi la marginalità un *processo*, che evolve nel tempo secondo scale dimensionali diverse in funzione dei contesti socio-economici e geo-politici, che possono ad esempio favorire il rafforzamento del fenomeno stesso.

Tuttavia i termini "periferia" e "marginalità" non sono concetti completamente sovrapponibili, in quanto rappresentano aspetti diversi che possono o non possono manifestarsi in uno stesso luogo: un territorio può essere periferico perché geograficamente distante dai luoghi della produzione e delle decisioni politiche, ma può non essere caratterizzato da marginalità sociale.

In termini pratici la questione risiede dal punto di vista o dagli occhiali con cui si vuole osservare il fenomeno o i fenomeni. Basterebbe cioè rispondere alla domanda "periferico rispetto a cosa?" oppure "marginale da *che cosa*?" i diversi punti di vista dipendono dalle variabili che - nei fatti e non soltanto in teoria entrano in gioco rispetto ad un'altra variabile di riferimento. Chiameremo questa variabile, la *variabile focale*, sulla base della quale si realizza un'analisi che consiste nel confrontare situazioni o luoghi diversi. Quindi la scelta della variabile focale dipende dall'ambito di analisi - sociale, economico o territoriale - da cui si vuole affrontare il problema. È quindi necessario essere consci, che si tratta di un atto selettivo dello sguardo.

1.2. Una rassegna della letteratura

Nell'affrontare l'analisi e il governo dei territori periferici la letteratura internazionale tradizionalmente ha utilizzato il concetto di *marginality* per identificare una condizione di disagio che si realizza internamente alla dimensione sociale. Per indicare invece una condizione più complessa di svantaggio, che contraddistingue i territori, non solo dal punto di vista sociale, ma anche economico, territoriale ed infrastrutturale, è stato normalmente utilizzato il termine di *territorial deprivation*. Più recentemente anche la letteratura internazionale si è avvalsa del concetto di marginalità all'ambito territoriale, assimilandolo al concetto di deprivazione territoriale. Pertanto in questa sede si è convenuto utilizzare il concetto di marginalità, quando non espressamente esplicitato come condizione localizzata di svantaggio socio-economico. Avendo fatto tale premessa possiamo definire "marginalità" come "*una condizione e un processo socio-spaziale in cui i componenti della società e dello spazio di una unità territoriale mostrano, se confrontati, condizioni economiche, politiche e*

*sociali al di sotto della media nel territorio nel suo insieme*¹. La marginalità socioeconomica identifica, pertanto, una situazione di disagio che colpisce i territori, compromettendone la competitività e i percorsi futuri di sviluppo. In quest'ottica, il concetto di marginalità può essere utilmente messo in relazione con alcuni concetti chiave sviluppati all'interno della teoria dello *sviluppo locale* (Ferlaino et al, 2008, 2010)

Queste premesse sono utili per ribadire che un'area periferica non sempre è assimilabile con un area di svantaggio o di disagio socioeconomico.

Il territorio e le disparità che lo caratterizzano possono essere interpretate con diverse chiavi di lettura: dai sistemi territoriali alle polarità urbane e alla dicotomia centro-periferia. Infatti all'interno di un territorio delimitato da confini amministrativi possono coesistere aree polarizzate con un grado di competitività maggiore che fungono da poli attrattori² ed aree periferiche o marginali.

Con l'introduzione del concetto di periferia e con l'applicazione a livello territoriale della marginalità si ripropone l'utilità del paradigma *centro-periferia* sviluppato quasi un secolo fa dalla scuola di Chicago e poi applicato ad una pluralità di ambiti. Il paradigma *centro-periferia* esprime il grado di distanza sia geografica che sociale dall'asse centrale e può riferirsi tanto al territorio quanto ai gruppi sociali. I due concetti correlativi di "centro" e "periferia" sono stati ampiamente utilizzati anche nell'analisi politica (Tarrow, 1974) ed economica.

I cambiamenti delle strutture di potere tra il centro e le periferie è un tema affrontato negli anni '70 negli studi pionieristici di Sidney Tarrow. Oggi con le trasformazioni in atto e con la riorganizzazione degli ambiti territoriali (ad esempio la conseguente eliminazione di alcune province italiane e lombarde) il paradigma del centro e della periferia in ambito politico è ancora parzialmente valido, ma è bene richiamare il fatto che, in Lombardia come in molti altri contesti territoriali europei, processi di degrado urbano si installano anche nel cuore delle città, tanto che è ormai evidente come "*l'idea di un centro socialmente integrato e di una periferia pericolosa e disgregata coglie con sempre minore precisione la realtà contemporanea*" (Caritas Italiana, 2007: 32-33).

Il concetto di territorio come elemento attivo dello sviluppo è stato riscoperto e diffusamente impiegato nelle analisi dei sistemi economico-sociali dell'Italia post-industriale della Terza Italia (Bagnasco, 1977; Dematteis, 1983; Paci, 1979). Negli anni sessanta, infatti, si assiste ad un ribaltamento del ruolo della periferia rispetto al centro. Ricordiamo che in Italia, l'esperienza dei distretti industriali è innanzitutto il tempo della periferia (Coppola, 1989; Becattini, 1972; Brusco, 1989). Lo spazio, in cui questi modelli si sviluppano, è considerato periferico rispetto al centro, individuato nel triangolo industriale Torino-Milano-Genova. La generalità e la concomitanza delle trasformazioni in atto nella geografia degli insediamenti industriali ed urbani dell'Italia degli anni '70 assegnano quindi un nuovo ruolo di primo piano alla periferia.

¹ "Socio-economic marginality is a condition of socio-spatial structure and process in which components of society and space in a territorial unit are observed to lag behind an expected level of performance in economic, political and social well being compared with average condition in the territory as a whole" (Sommers et al., 1999).

² La teoria dei poli di sviluppo viene elaborata per la prima volta da Perroux negli anni '50.

L'impostazione multidimensionale dell'analisi del rapporto centro-periferia ha interessato anche la città. Infatti a partire dagli anni Settanta sotto l'etichetta «*urban studies*» sono proliferate le suggestioni di sociologi, urbanisti, geografi, economisti ed antropologi, che hanno affrontato tematiche come quelle delle periferie o dei quartieri cittadini (Cremaschi, 2010; Borlini & Memo, 2009). Lo studio delle città e della sua evoluzione ha radici lontane. Nelle prossime pagine si mostra come lo studio della città moderna e contemporanea abbia messo in luce la necessità di osservare le evoluzioni urbane secondo uno sguardo composito, che tenga insieme slanci e arretramenti appartenenti allo stesso ambito cittadino. Il vivere contemporaneo ha visto mettere in questione il centro e la periferia della città come tradizionalmente sono state immaginate e pensate. Basti pensare all'emarginazione sociale di alcuni ceti della popolazione che abitano i centri storici di tante città metropolitane.

Lo svantaggio e la marginalità rispetto ad alcuni processi e fenomeni sociali non sono caratterizzati solo da uno svantaggio geografico, dalla lontananza da un centro geografico o dalla collocazione in ambiti montani. Infatti la città, e ancora di più quando questa assume caratteri metropolitani, può presentare dinamiche che sono tipiche del *centro-periferia* e della maggiore esposizione ai rischi sociali e alla vulnerabilità connessa. Nello sviluppo delle città molto spesso, oggi, sono proprio i centri "storici" a diventare periferie per lo spopolamento, l'anzianità dei cittadini, l'arrivo di migranti e l'allontanamento delle attività commerciali.

1.3. Le condizioni e i fattori determinanti dei territori periferici

Le principali dinamiche di sviluppo dei territori possono essere spiegate in funzione di diverse combinazioni di fattori e processi, che appartengono a diverse dimensioni (Crescimanno, Ferlaino, & Rota, 2010) e che ne determinano il grado di competitività. Per l'individuazione di aree periferiche è opportuno considerare i diversi fattori determinanti. Di seguito vengono presentati i più rilevanti.

- *Dinamiche demografiche*: le caratteristiche della popolazione residente, sia con riferimento alla qualità e quantità delle risorse umane, sia con riferimento alla loro distribuzione spaziale, e ai condizionamenti del passato sull'evoluzione in atto. Le dimensioni demografiche sono, quindi, elementi che incidono sulle possibilità di sviluppo di un territorio.
- *Fattori economici*
 - *reddito e benessere economico*: assumendo un'interpretazione dello sviluppo dei territori, come un processo che procede attraverso cicli virtuosi, il livello di benessere della popolazione è misurabile in termini di reddito, consumi, patrimoni, istruzione e professione, quali elementi primari di innesco di questi cicli;
 - *tessuto produttivo*: le attività economiche in termini di presenza di attività commerciali, industriali e di servizio sono alla base dello

- sviluppo di qualsiasi sistema economico: la presenza di economia informale, la struttura dell'occupazione e della disoccupazione, etc.
- *basi imponibili*: il valore dei terreni e dei fabbricati di un comune come indicatore di ricchezza di un territorio.
 - *Dotazioni di servizi*: le dotazioni di servizi locali considerati come infrastrutture della residenza e servizi alla persona condizionano l'attrattività di un territorio rispetto ai flussi di finanziamento, attività (imprese) e persone provenienti dall'esterno. L'assenza di infrastrutture o la presenza di infrastrutture inadeguate, tra cui la disponibilità e la qualità delle strade, delle ferrovie, dei sistemi di trasporto, della rete dell'energia, collegamenti telefonici e reti multimediali condizionano enormemente la competitività di un territorio, così come il grado di penetrazione delle tecnologie nei processi e nelle modalità gestionali dell'erogazione dei servizi.
 - *Caratteristiche territoriali – morfologiche*: il grado di disponibilità delle risorse, le condizioni ambientali circostanti, la bassa percentuale di abitazioni in buono stato, la pericolosità nonché la prossimità con siti politici, economici ed istituzionali “sensibili”, ecc...
 - *Fattori sociali e culturali*: la criminalità e la percezione soggettiva di sicurezza urbana; la rete sociale e le dotazioni di capitale sociale; gli indicatori di coesione sociale; la presenza di minoranze non integrate, etc. Vale qui la pena di sottolineare come i fattori sociali, fondandosi su parametri storici e culturali, siano suscettibili di valutazioni oggettive e soggettive, in cui la percezione degli attori può essere diversa. Il capitale sociale è spesso considerato una variabile latente che permette di comprendere altri fenomeni più visibili e complessi.

1.4. I processi causali

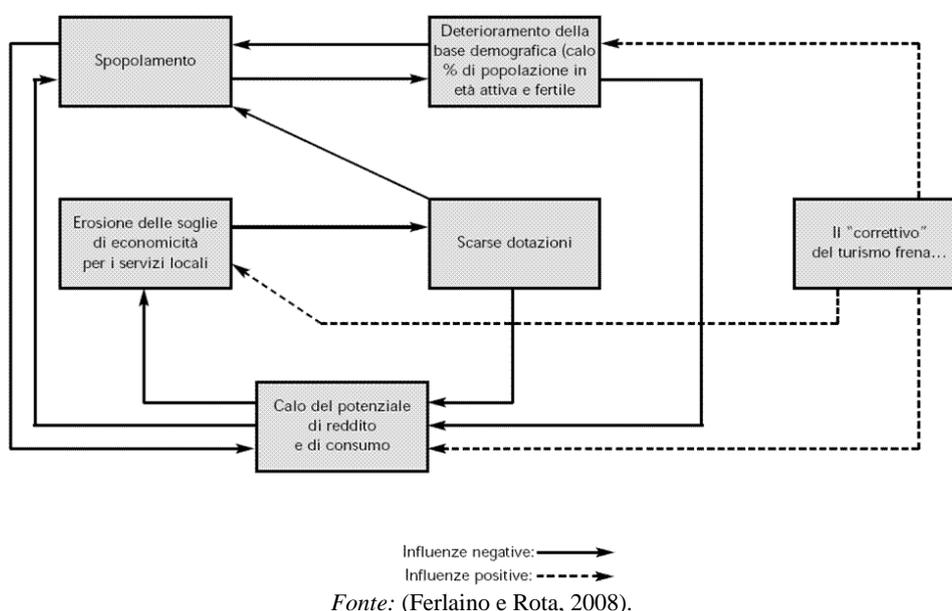
Nell'analisi delle aree periferiche, il fenomeno della marginalità può essere definito come l'effetto di processi che spingono un territorio “alla periferia” delle reti e dei flussi economici e informativi. La “marginalità” o lo “svantaggio” di determinate aree dovrebbe essere esaminato come un fenomeno “multi-dimensionale”, poiché spesso alla base dello svantaggio di un territorio risiede la coesistenza di una pluralità di fattori, che con gradi e manifestazioni diverse si autoalimentano ed avviano processi causali, che rinforzano le singole problematiche e generano dinamiche conservative. Tali meccanismi tendono ad auto-rafforzarsi vicendevolmente ed a consolidare nel tempo i ritardi nello sviluppo o ad innescare processi di a-crescita o di decrescita (Georgescu-Roegen, 2003; Latouche, 2012).

Le evidenze empiriche hanno infatti spesso mostrato come in quei luoghi caratterizzati da una morfologia territoriale ostile e in cui le infrastrutture sono

scarse ed obsolete, le attività economiche si sviluppano con difficoltà, incentivando i processi migratori verso altri luoghi.

La mappa 1.1 riporta un esempio di relazioni causa - effetto applicato ai comuni minori. Il diagramma mostra come l'avvio di un processo di spopolamento produca un deterioramento della base demografica con una riduzione della popolazione attiva, che si concretizza in termini economici con una riduzione del potenziale del reddito e quindi del consumo. Tale contrazione rinforza ulteriormente la migrazione della popolazione attiva verso altri luoghi, e contemporaneamente riduce i gettiti e quindi le risorse destinate ai servizi locali, determinando un ulteriore spopolamento, producendo una spirale perversa che annulla gli sforzi di rivitalizzazione dell'area (Ferlaino e Rota, 2008).

Mappa 1.1 - Diagramma delle relazioni causa effetto per i comuni minori



1.5. Ipotesi per un uso della marginalità nell'individuazione delle aree periferiche e nelle politiche di sviluppo territoriale

Lo studio e l'individuazione dei territori periferici e delle relative politiche di sviluppo possono presupporre modalità analitiche differenti.

La prima è che la marginalità, più che un dato, sia un costrutto. In sostanza, la condizione di marginalità (di certi territori, economie e società) si appoggia sull'analisi di dati, l'interpretazione di serie statistiche, la collezione di indicatori, ma questi servono a sostenere una specifica argomentazione: la definizione di certi territori, economie e società come marginali è una operazione di *problem setting* che serve a costruire politiche coerenti con questa impostazione.

La seconda ipotesi è che, per progettare politiche territoriali efficaci, conviene assumere un approccio *marginale*. Marginale è la posizione del ricercatore, che si colloca *al margine* delle interpretazioni consuete e così facendo è in grado di cogliere fenomeni *liminali*.

Le due ipotesi hanno delle conseguenze.

La prima conseguenza è metodologica: assumendo la marginalità come un “paio di occhiali”, si possono mettere a fuoco certi aspetti (e non altri); dobbiamo dunque essere coscienti che si tratta di una operazione selettiva dello sguardo. È un *frame* in senso proprio, che può essere più o meno fertile per trattare certi problemi di politiche e di conseguenza identificare possibili soluzioni. È un *frame* che consente di guardare ai contesti marginali riconoscendovi problemi, risorse, opportunità, attori, secondo una prospettiva progettuale, secondo la quale ciò che importa è non tanto enucleare i caratteri dell’oggi, ma i potenziali del futuro. La marginalità non richiede necessariamente – secondo questo *frame* – il suo ribaltamento in centralità per essere trattata efficacemente.

La seconda conseguenza è valoriale: collocandosi al margine, si può più facilmente cogliere l’innovazione. Come scrive Carlo Donolo, oggi nel nostro paese “i fattori di innovazione si ritirano sul margine e nelle pieghe” (Donolo 2011, p. 132). Dunque, essere marginali non significa condannarsi alla irrilevanza. Tutto il contrario: porsi al margine dà modo di sperimentare una diversa prospettiva; significa scegliere di affrontare un problema aggredendolo dai bordi; significa assumere uno sguardo liminale nella consapevolezza che è strategicamente fertile. Carlo Ginzburg, uno studioso che si è sempre occupato di microstorie e dunque di soggetti e situazioni marginali, afferma: “È lo sguardo che conta; le domande che facciamo. Io penso che la microstoria ponga sempre, in maniera esplicita o implicita, un problema di generalizzazione. Si parte da un caso circoscritto (tutti i casi, grandi o piccoli, lo sono) per capire qualcosa di più generale. Magari si tratta di un caso anomalo: ma ogni anomalia contiene in sé la norma. Non è vero l’inverso” (Mannoni 2007).

Capitolo 2

Misurazione

2.1. L'importanza della misurazione

Per lo studio e la comprensione delle aree periferiche in Lombardia è stato doveroso concettualizzare i temi di periferia e marginalità, i quali essendo fenomeni relativi (dipendenti dal punto focale da cui si osserva), dinamici (perché in continuo divenire) e complessi (perché composti da una moltitudine di fattori), richiedono l'adozione di un approccio multidimensionale, che tenga conto di variabili socio-culturali, economico-territoriali e tecnologico-infrastrutturali.

Partendo dalla definizione teorica del fenomeno e in virtù delle trasformazioni in atto in Italia e in generale in Europa, ritornano ad essere validi alcuni paradigmi del passato, come ad esempio il paradigma *centro-periferia*, soprattutto nell'ambito di *policy making*.

Punto di partenza della nostra analisi è la seguente riflessione: per interrogarsi su cosa significhi "*aree periferiche*" è necessario osservare quei contesti che più acutamente mostrano condizioni di marginalità.

In virtù del fatto che con la legge regionale 11/2004 Regione Lombardia identifica i comuni svantaggiati, in questa sede si è ritenuto opportuno privilegiare l'utilizzo di indicatori per misurare la marginalità e lo svantaggio dei territori.

Essere periferico presuppone la misurazione della distanza geografica, istituzionale o sociale dall'asse centrale. Essere quindi un territorio periferico implica di valutare le differenze tra territori in termini di variabili che di volta in volta vengono definite. Nell'immaginario comune, i territori periferici sono stati fatti spesso coincidere con i territori lontani (montani o interni), svantaggiati (ad esempio rispetto alle dotazioni infrastrutturali o rispetto alle capacità produttive) o deboli (perché scarsamente popolati e quindi con limitato peso politico). La misurazione dello svantaggio relativo dei territori è necessario perché consente di individuare i fattori e le condizioni per poter identificare le dinamiche territoriali e per favorire lo sviluppo locale. La misurazione appare, inoltre, necessaria alla luce dei mutati rapporti tra i diversi livelli di governo (locale, provinciale, regionale e nazionale) e quindi dei cambiamenti dei rapporti tra aree territoriali, che determinano una variazione nei "posizionamenti" relativi dei territori stessi (che diventano marginali).

Considerata la complessità del fenomeno, in Italia (Lombardia, Piemonte e Toscana) così come in altri paesi europei sono stati costruiti indicatori sintetici e compositi³, che potessero identificare i luoghi delle disparità e della marginalità territoriale e socioeconomica.

Nel presente capitolo si intende presentare alcuni indicatori atti a misurare le diverse marginalità nei differenti contesti. In particolare vengono presentati gli strumenti in uso in Lombardia per identificare i comuni svantaggiati e per definire le priorità di intervento per lo sviluppo degli stessi.

2.2. Indicatori

Per individuare le aree periferiche o svantaggiate è utile avvalersi di indicatori, capaci di misurare le singole componenti che generano il fenomeno oggetto di analisi, in altre parole risulta utile analizzare il grado di marginalità dei territori rispetto ad alcune dimensioni. La tabella seguente propone per ciascuna dimensione di marginalità alcuni indicatori che possono essere usati singolarmente o in forma aggregata per valutare il fenomeno.

Tabella 2.1 - Indicatori per l'analisi delle marginalità

	Dimensione	Indicatore
Marginalità	Territoriale	Distanza tra i luoghi, morfologia del suolo (altimetria)
	Economica	PIL pro capite, tasso di disoccupazione
	Infrastrutturale / tecnologica	Accesso ai servizi: trasporti, comunicazioni energia pulita Digital divide
	Sociale	Indice di povertà assoluta, Esclusione sociale, indice di salute demografica, Tasso di alfabetizzazione-istruzione, aspettativa di vita
	Ambientale	Tasso di inquinamento / condizioni delle risorse naturali
	Politica	Indice di corruzione, grado di autonomia degli enti locali

Per l'analisi della marginalità territoriale-infrastrutturale e per l'individuazione di aree definite periferiche, la letteratura ha utilizzato indicatori che rilevano l'uso del suolo, la lunghezza della rete stradale, la distribuzione della popolazione in funzione delle diverse tipologie di servizi presenti sul territorio comunale. Più recentemente sono state proposte misure sintetiche che valutassero la disposizione

³ realizzati attraverso l'aggregazione e la ponderazione di indicatori semplici (utilizzando metodologie di analisi multivariata, di analisi della consistenza interna, ecc...). A titolo esemplificativo si ricordano: *Indicator ranking* per l'analisi della marginalità dei comuni minori (Fumagalli, Garlanda, & Tiboni, 2011), il Valore Aggiunto Territoriale per l'analisi della Marginalità dei comuni minori per la Regione Piemonte (Ferlandino & Rota, 2008), Indicatore Unitario del Disagio per l'analisi della marginalità per la Regione Toscana. In alcuni casi la costruzione di un indicatore composito ha portato all'emanazione di leggi regionali come nel caso della Regione Piemonte (L.r. 15/2007) e della regione Toscana (L.r. 39/2004).

spaziale dei servizi collettivi (ospedali, scuole, uffici postali, pubblica amministrazione, ecc...). L'accessibilità ai servizi collettivi viene assunta infatti tra le prove della centralità di un luogo rispetto ad un altro. Utilizzando il concetto di "*centro della distanza minima*" viene misurata l'accessibilità di un luogo mediante un servizio di trasporto pubblico. La misurazione dell'accessibilità ai servizi esistenti (istruzione, sanità, trasporti, ecc...) sul territorio comunale deve tener conto anche della distribuzione della popolazione residente in termini assoluti e per fasce d'età, affinché le fasce più vulnerabili (infanti e anziani) possano poter accedere con semplicità e senza particolari oneri ai servizi loro dedicati. Tuttavia in Italia le informazioni necessarie per la costruzione di indicatori atti a misurare la dotazione delle diverse categorie di infrastrutture al momento non sono disponibili a livello comunale.

La marginalità economica può essere valutata con indicatori che sintetizzano la struttura economica: l'incidenza degli addetti nei diversi settori economici (agricoltura, industria e servizi), l'incidenza dei consumi elettrici per usi industriali, l'incidenza del settore dei servizi avanzati per unità locali, il rapporto tra addetti e residenti, la densità di operatori economici per abitante, il reddito pro-capite, il peso dei contribuenti nelle fasce medio - alte, il parco veicoli circolante.

Per quanto riguarda la marginalità sociale⁴ (cfr. 0), oltre che con i canonici indicatori demografici⁵, è necessaria un'analisi dei fenomeni di povertà ed esclusione sociale, che non si limiti alle letture "*dall'alto*" garantite in modo sistematico da Istat e Banca d'Italia, ma penetri nei territori attraverso metodologie di analisi aggiornate e innovative⁶. Nel tentativo di una attenta lettura e osservazione è possibile affermare che la povertà e l'esclusione sociale sono dei fenomeni sociali opachi. Sebbene la povertà relativa consenta di cogliere una parte delle disuguaglianze interne alla popolazione che vive in un territorio, tuttavia non può essere assunta come misura sintetica della diffusione del disagio o della marginalità sociale, perché non solo rischia di creare fraintendimenti sulla reale diffusione del fenomeno, ma non individua pienamente il disagio. Per tali ragioni in Italia l'Istituto Statistico Nazionale (Istat) nel 2009 ha riproposto il ricorso alla misura della povertà assoluta come indicatore del fenomeno, che individua chi non raggiunge l'ammontare di una certa cifra necessaria per accedere al paniere di beni e servizi ritenuti essenziali (Istat, 2009).

⁴ A questo proposito è opportuno ricordare allo scopo di valutare la natura multidimensionale della marginalità - intesa come esclusione sociale - il Comitato per la Protezione Sociale (CPS) della Commissione Europea, in accordo con gli Stati membri, nel 2001, ha proposto al Consiglio di Leaken 18 indicatori. Le dimensioni coperte dal set di indicatori riguardano: la povertà monetaria, la disuguaglianza economica, la mancata partecipazione al mercato del lavoro, le condizioni di vita (alloggio e condizioni di salute), l'istruzione e la formazione. Nell'analizzare il fenomeno della esclusione sociale - marginalità sociale - nel set di indicatori di Leaken sono state considerate condizioni soggettive come il possesso di determinate *commodities*, ad esempio l'alloggio, e i sistemi di relazione e meccanismi sociali (mercato del lavoro, il sistema di istruzione, ecc...).

⁵ quali l'indice di salute demografica, l'indice di dipendenza, la struttura della popolazione in età attiva, il numero di residenti per abitazione occupata, il numero di componenti per famiglia, i tassi medi di mortalità e di cancellazioni anagrafiche.

⁶ Si farà ricorso alle indagini ORES (Osservatorio Regionale Esclusione Sociale) che hanno monitorato negli ultimi anni gli andamenti nel tempo.

2.3. Indicatori utilizzati da Regione Lombardia

Come in altre regioni italiane, anche in Lombardia è stata affrontata la questione della misurazione del grado di svantaggio dei territori.

Lo studio e l'analisi delle condizioni di sviluppo socio-economiche ed infrastrutturali hanno portato a definire un set di indicatori di misurazione del dello svantaggio, permettendo di realizzare diverse classificazioni, che hanno portato all'emanazione di una legge regionale per l'agevolazione dei piccoli comuni svantaggiati (L.r. n.11/2004).

2.3.1 Metodologia per la classificazione dei "piccoli comuni" per classi di svantaggio ai sensi della L.r. n.11/2004

Con la Legge Regionale 5 maggio 2004 n.11 "*Misure a sostegno a favore dei piccoli comuni della Lombardia*" sono stati individuati i piccoli comuni lombardi con basso-medio-grave svantaggio⁷. La l.r. individua l'ambito di applicazione dei piccoli comuni della Lombardia aventi popolazione residente inferiore o pari a 2.000 abitanti come risultava dall'allora ultimo censimento ufficiale (2001) e in cui insistevano situazioni di marginalità socio-economica e infrastrutturale, misurata sulla base di variabili demografiche, di livello di benessere, di dotazioni di servizi e infrastrutture comunali e di orientamento turistico.

La legge distingue inoltre i comuni svantaggiati secondo anche la ripartizione di "comuni montani" e "comuni non montani" a cui viene attribuito uno svantaggio basso, medio ed elevato. È infatti previsto che per i comuni rientranti nelle classi di svantaggio elevato e medio sia concesso di poter beneficiare di maggiorazioni o agevolazioni di tipo finanziario erogati della Regione.

La L.r. 11/2004 ha quindi individuato 689 piccoli comuni lombardi con popolazione fino a 2000 abitanti, di cui 333 definiti piccoli comuni non montani e 356 piccoli comuni montani.

La metodologia utilizzata per la classificazione dei piccoli comuni svantaggiati in tre livelli di svantaggio si basa sull'adozione di criteri, ciascuno dei quali prevede l'attribuzione di un "indice di svantaggio"⁸ per ogni comune sulla base di una sintesi ottenuta attraverso una media ponderata di tre indici a cui sono stati assegnati i seguenti pesi:

- Stato di Salute Demografica (SSD): 0,25;

⁷ La classificazione è stata elaborata dalla Struttura Statistica e Osservatori della Direzione Generale Risorse e Bilancio.

⁸ La classificazione finale dei comuni, in tre categorie di svantaggio (svantaggio elevato, svantaggio medio e svantaggio basso) è stata ottenuta in base alla ripartizione della distribuzione in quartili. Ai fini dell'applicazione dei criteri sopra indicati, occorre quindi procedere in primo luogo ordinando in ordine decrescente i comuni non montani con popolazione fino a 2000 abitanti, attribuendo a ciascuno un coefficiente compreso tra 0 (indice di svantaggio massimo) e 1 (indice di svantaggio minimo), in base la media pesata dei tre indici sopra riportati (SSD, ISP, IOT); e successivamente applicando il metodo dei quartili e accorpando il 2° e il 3° quartile, identificando così tre classi di svantaggio.

- Indicatore di Orientamento Turistico (IOT): 0,05;
- Indicatore Sintetico di Priorità (ISP): 0,70.

Lo *stato di salute demografica* (SSD) è un indicatore composito che sintetizza le caratteristiche della struttura della popolazione. Per il calcolo del SSD vengono utilizzate le informazioni riguardanti la popolazione, l'incremento della popolazione rispetto al periodo precedente, l'indice di migrazione (t-1; t) e l'indice di vecchiaia (t-1; t)⁹.

L'*indicatore di orientamento turistico* (IOT) è composto da due indicatori: i flussi turistici, quantificato come la presenza di turisti e la presenza di abitazioni¹⁰.

L'*Indicatore Sintetico di Priorità* (ISP)¹¹ è un indicatore composito che sintetizza "in un numero" tutte le informazioni veicolate dai diversi indicatori economici in merito alle caratteristiche rilevanti delle varie aree territoriali (comunità montane, province, comuni, ecc...).

Nello specifico gli indicatori che compongono l'ISP sono:

- indicatori relativi allo stato di salute,
- indicatori di equità distributiva,
- indicatori di impatto economico della spesa in conto capitale.

L'ISP è uno strumento in grado di effettuare la valutazione delle ricadute territoriali delle programmazioni strategiche e settoriali a valenza territoriale, incluse le politiche ed i progetti infrastrutturali, sia in termini aggregati (a livello regionale) sia considerando la distribuzione degli effetti dell'intervento sul territorio (a livello comunale), arrivando a definire una sorta di rating per ogni progetto d'investimento.

Dal punto di vista operativo gli indicatori economici comunali utilizzati per il calcolo dell'ISP sono divisi in tre sezioni e poi in sottosezioni e a ciascuno di essi è assegnato un peso utile per la costruzione dell'indicatore sintetico (come mostrato in figura 2.1). Nel complesso sono stati considerati 78 indicatori semplici, che poi sono stati aggregati nell'ISP finale.

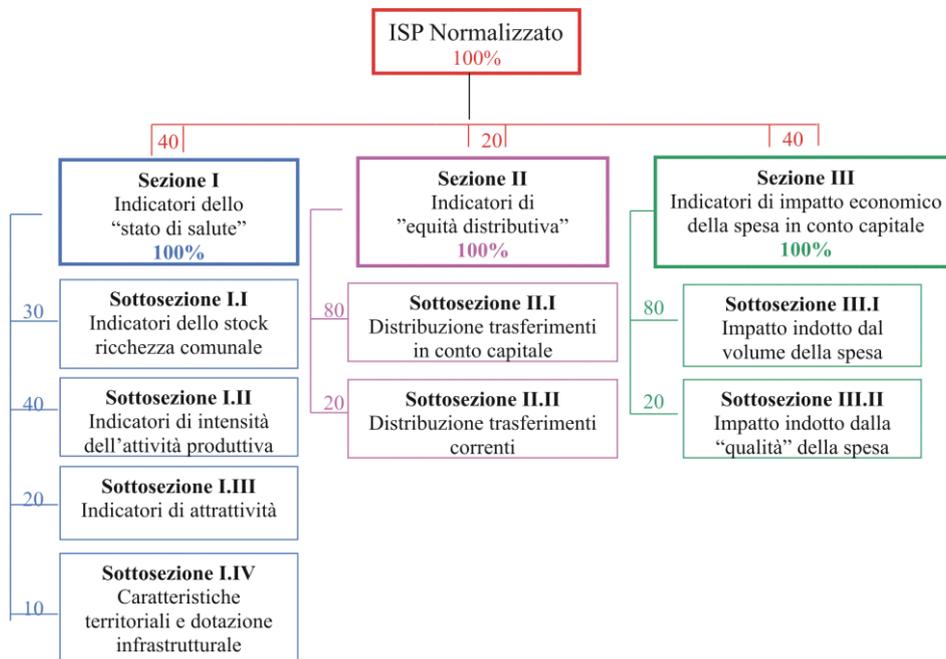
All'ISP è applicata una procedura di normalizzazione così da rendere agevoli e immediati i confronti incrociati tra comuni e indicatori e poter individuare il rating di priorità per quanto riguarda l'accesso a programmi di investimento finanziati (in tutto o in parte) dalla Regione. Ai comuni che presentano valori dell'indicatore sintetico vicini allo 0 corrisponde priorità di intervento superiore.

⁹ Ai singoli indicatori viene successivamente applicata la normalizzazione.

¹⁰ Ai singoli indicatori viene successivamente applicata la normalizzazione.

¹¹ <http://www.Sisel.regione.lombardia.it>

Figura 2.1 - Struttura dell'ISP



Fonte: <http://www.Sisel.regione.lombardia.it>

Nota: I pesi associati alle tre sezioni sommano a 1 e quindi rappresentano il 100% dell'ISP, mentre i pesi associati alle sottosezioni sommati rappresentano il 100% del peso della sezione corrispondente.

Nella sezione I sono calcolati gli indicatori relativi allo stato di salute, essi forniscono indicazioni circa l'opportunità di erogare finanziamenti a favore di un sistema economico comunale (o aggregato di comuni), permettendo di discriminare tra comuni economicamente meno fiorenti e comuni che versano in migliori condizioni di salute economica. Pertanto a valori maggiori di ciascuno degli indicatori corrisponde priorità di intervento più bassa¹². Come mostrato nella Figura 2.1 tali indicatori sono articolati in quattro sottosezioni: indicatori dello stato di salute, indicatori dello stock di ricchezza comunale, indicatori di intensità dell'attività produttiva, indicatori di attrattività e caratteristiche territoriali e dotazioni infrastrutturali (vedi tabella 2.2).

¹² Fatta eccezione per gli indicatori 36 e 37 che sono stati opportunamente rinormalizzati.

Tabella 2.2 - Composizione degli indicatori dello stato di salute

Sottosezioni	Indicatori compositi	Indicatori semplici	Pesi sulla Sezione I
Sottosezione I.I.	indicatori relativi allo stock di ricchezza comunale	IND1: Volume depositi bancari comunali procapite IND2: $\Delta\%$ Volume depositi banc.comun. procapite IND3: $\Delta\%$ Volume depositi banc.comun. procapite IND4: $\Delta\%$ Volume Depositi Bancari comunali IND5: $\Delta\%$ Volume Depositi Bancari comunali IND6: Entrate tributarie comunali procapite IND7: $\Delta\%$ Entrate tributarie comunali procapite IND8: $\Delta\%$ Entrate tributarie comunali procapite IND9: $\Delta\%$ Entrate tributarie totali comunali IND10: $\Delta\%$ Entrate tributarie totali comunali IND11: Ici comunale procapite IND12: $\Delta\%$ Ici comunale procapite IND13: $\Delta\%$ Ici comunale procapite IND14: $\Delta\%$ Ici comunale IND15: $\Delta\%$ Ici comunale IND16: Unità locali attive (U.L.)/ superf comunale IND17: $\Delta\%$ Unità locali [06/96 lp]*IND16 IND18: $\Delta\%$ Unità locali [2006/2001 bp]*IND16 IND19: Addetti / superf comunale IND20: $\Delta\%$ Addetti [06/96 lp] *IND19 IND21: $\Delta\%$ Addetti [06/01, bp] *IND19 IND22: Presenze turistiche/Popolazione IND23: $\Delta\%$ Presenze turistiche/Popolazione IND24: Autoveicoli circolanti. IND25: $\Delta\%$ autoveicoli circolanti. IND26: superfici esercizi commerciali/popolazione IND27: $\Delta\%$ (superfici esercizi commerciali/popolazione) IND28 # Sportelli Bancari comunali procapite IND29: $\Delta\%$ # Sportelli Bancari comunali IND30: $\Delta\%$ # Sportelli Bancari comunali procapite IND31: $\Delta\%$ # Sportelli Bancari comunali IND32: $\Delta\%$ # Sportelli Bancari comunali procapite IND33: Addetti comunali / popolazione residente comunale IND34: $\Delta\%$ (Addetti comun. / pop. Resid. Comun.) IND35: $\Delta\%$ (Addetti comun. / pop. Resid. Comun.) IND36 quote medie con penalità*pj*distanze IND37 # autoveicoli circolanti/rete viaria comunale IND38 # procapite scuole dislocate in territorio comunale IND39 # procapite "strutture" sanitarie operanti sul territorio	0.30
Sottosezione I.II.	indicatori di intensità dell'attività produttiva		0.40
Sottosezione I.III.	indicatori di attrattività		0.20
Sottosezione I.IV.	Caratt. territoriali e dotaz. infrastrutturali		0.10

Nota: i pesi associati alle quattro sottosezioni sommano a 1

Nella sezione II sono considerati gli indicatori di “equità distributiva”, che forniscono indicazioni circa l’equità di un intervento di finanziamento regionale dal punto di vista redistributivo, ovvero la distribuzione trasferimenti in conto capitale e la distribuzione trasferimenti in conto corrente. Questi indicatori

permettono, infatti, di individuare i comuni che hanno già beneficiato in passato di tali finanziamenti (erogati dalla regione e/o dallo stato) e i comuni che invece sono rimasti relativamente più “scoperti”. Pertanto a valori maggiori di questi indicatori corrisponde priorità di intervento più bassa.

Tabella 2.3 - Composizione degli indicatori equità distributiva

Sottosezioni	Indicatori compositi	Indicatori semplici	Anni	Pesi IND	Pesi sulla Sezione II
Sottosezione II.I	Distribuzione trasferimenti in conto capitale	IND40: trasf in conto capitale dalle regioni / popolazione comunale		(0.20)	0.80
		IND41: trasf. dallo stato / popolazione comunale		(0.10)	
		IND42: $\Delta\%$ trasf. da regioni a comune		(0.20)	
		IND43: $\Delta\%$ trasf. da regioni a comune		(0.05)	
		IND44: $\Delta\%$ trasf. da stato a comune		(0.10)	
		IND45: $\Delta\%$ trasf. da stato a comune		(0.15)	
Sottosezione II.II	Distribuzione trasferimenti correnti	IND46: trasf correnti dalle regioni / popolazione comunale		(0.05)	0.20
		IND47: trasf dallo stato / popolazione comunale		(0.02)	
		IND48: $\Delta\%$ trasf. da regioni al comune		(0.05)	
		IND49: $\Delta\%$ trasf. da regioni al comune		(0.01)	
		IND50: $\Delta\%$ trasf. dallo stato al comune		(0.03)	
		IND51: $\Delta\%$ trasf. dallo stato al comune		(0.04)	

Nota: i pesi associati alle quattro sottosezioni sommano a 1

Nella sezione III sono calcolati gli indicatori di impatto economico della spesa in conto capitale. Tali indicatori forniscono informazioni sugli effetti economici prodotti nel corso del tempo da politiche di intervento pubblico a carico del tessuto economico locale e della sua capacità di produrre ricchezza e sviluppo, valutando gli effetti indotti dal volume della spesa e dalla sua qualità. Questa sezione è costituita da due indicatori compositi: impatto indotto dal volume della spesa e impatto indotto dalla “qualità” della spesa.

Tabella 2.4 – Composizione degli indicatori di impatto economico

Sottosezioni	Indicatori compositi	Indicatori semplici	Pesi IND	Pesi sulla Sezione II
Sottosezione III.I	Impatto indotto dal volume della spesa	IND52: Δ addetti(t) / Δ tot spese conto capitale		0.80
		IND53: Δ addetti / Δ tot spese	(0.12);	
		IND54: Δ addetti / Δ tot spese	(0.09);	
		IND55: Δ addetti / Δ tot spese	(0.05);	
		IND56: Δ addetti / Δ tot spese	0.05	
		IND57: Δ unità locali / Δ tot spese	0.08	
		IND58: Δ unità locali / Δ tot spese	0.10	
		IND59: Δ unità locali / Δ tot spese	0.06	
		IND60: Δ unità locali / Δ tot spese	0.03	
		IND61: Δ unità locali / Δ tot spese	0.03	
		IND62: Δ superfici esercizi commerciali / Δ tot spese	0.025	
		IND63: Δ superfici esercizi commerciali / Δ tot spese	0.025	
		IND64: Δ autoveicoli circol. / Δ tot spese	0.01	
		IND65: Δ presenze turistiche / Δ tot	0.015	

		spese		
		IND66: Δ presenze turistiche / Δ tot	0.025	
		spese		
		IND67: Δ addetti / Δ RIF	0.019	
		IND68: Δ addetti / Δ RIF	0.023	
		IND69: Δ addetti / Δ RIF	0.019	
		IND70: Δ addetti / Δ RIF	0.017	
		IND71: Δ addetti / Δ RIF	0.017	
		IND72: Δ unità locali / Δ RIF	0.017	
Sottosezione	Impatto indotto dalla "qualità" della spesa	IND73: Δ unità locali / Δ RIF	0.021	0.20
III.II		IND74: Δ unità locali / Δ RIF	0.017	
		IND75: Δ unità locali / Δ RIF	0.015	
		IND76: Δ unità locali / Δ RIF	0.015	
		IND77: Δ superfici esercizi commerciali / Δ RIF	0.01	
		IND78: Δ superfici esercizi commerciali / Δ RIF	0.01	

Nota: A valori maggiori degli indicatori [52-78] corrisponde priorità di intervento più bassa e quindi essi sono stati opportunamente rinormalizzati (1-ind_normalizzato).

Tabella 2.5 – Struttura del RIF

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

Nella sezione III sono compresi indicatori (denominati RIF) che forniscono indicazioni in merito alla propensione alla spesa dei comuni e alla loro capacità di programmazione economica, ovvero quanto e come i trasferimenti pubblici abbiano attivato la spesa comunale e la capacità dei comuni di spendere "bene", ossia di erogare risorse senza ingessare il proprio bilancio, attraverso l'accensione di mutui.

Capitolo 3

Le aree periferiche in Lombardia

3.1. Introduzione

La Lombardia è una delle regioni più ricche d'Europa, ciononostante anche in questa regione sono presenti disparità e marginalità territoriali. Gli squilibri sono connessi sia allo sviluppo socio-economico sia alla distribuzione demografica. Tali disparità negli ultimi anni sono mutate e in alcuni casi si sono acuite. Le trasformazioni in atto stanno portando ad una rilettura del territorio lombardo secondo una nuova combinazione dei vecchi modelli degli anni '70 - il paradigma *centro-periferia*, le polarità urbane ed i sistemi territoriali - ridisegnando nuovi rapporti territoriali di tipo multi-direzionali e multi-livello.

L'analisi qui presentata si propone di individuare le aree periferiche della Lombardia attraverso l'applicazione di alcuni degli indicatori semplici e compositi già definiti nel capitolo 2.

Il presente capitolo è articolato in quattro paragrafi. Il paragrafo 3.2 restituisce una fotografia dell'eterogeneità del territorio lombardo. Il paragrafo 3.3 è dedicato ai piccoli comuni svantaggiati definiti dalla l.r 11/04. In particolare si prova a verificare l'attualità della classificazione attraverso un aggiornamento di alcuni degli indicatori utilizzati per stilare la graduatoria e di appurare il livello di povertà presente in tali comuni. Infine nel paragrafo 3.4 vengono esposte alcune riflessioni conclusive.

3.2. Le diverse lombardie

La Lombardia è una regione estremamente eterogenea sia per conformazione del territorio sia per le caratteristiche socio-economiche. Sono, infatti, presenti aree polarizzate con un grado di competitività elevato ed aree svantaggiate e con un basso livello di attrattività.

La Lombardia si caratterizza inoltre per uno spiccato livello di frammentazione comunale: i comuni fino a 3.000 abitanti rappresentano oltre la metà (53%) dei

1.544 comuni lombardi e i Comuni fino a 5.000 abitanti costituiscono il 70% del totale, con un'incidenza non uniforme dei piccoli Comuni sull'intero territorio.

Tabella 3.1 - Distribuzione della popolazione nei comuni lombardi

	Frequenza	Frequenza cumulata	Percentuale	Percentuale cumulata
Comuni < 1.000 ab.	327	327	21,2	21,2
Comuni fra 1.000 e 3.000 ab.	493	820	31,9	53,1
Comuni fra 3.000 e 5.000 ab.	266	1086	17,2	70,3
Comuni > 5.000 ab.	458	1544	29,6	100
Totale	1544		100	

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Istat

Se invece osserviamo la regione da un punto di vista geografico, vediamo che la Lombardia si estende su una superficie di poco inferiore ai 24 mila kmq, suddivisibile in tre fasce territoriali: montagna (oltre 9600 kmq), centrale collinare (poco meno di 3mila kmq) e pianura (oltre 11 mila kmq).

I “piccolissimi comuni”, o comuni polvere, prevalgono nelle aree montane¹³, dove si annoverano 205 Comuni con popolazione inferiore ai mille abitanti e 186 con popolazione fra 1.000 e 3.000, su un totale di 526 Comuni a cui corrispondono circa 1.226.000 abitanti (equivalente al 13% della popolazione totale regionale). Nei territori non montani sono presenti invece 122 Comuni sotto ai mille abitanti, 494 nella fascia di popolazione fra 1.000 e 5.000 e 400 nella fascia di popolazione oltre ai 5.000 abitanti, per un totale di 1.018 Comuni.

Infine volendo fornire una definizione di area rurale ed area urbana, Regione Lombardia non ha proposto una definizione propria, ma si è rimessa a quella utilizzata nel Programma Sviluppo Rurale (PSR) che identifica quattro classi di categorie: poli urbani, aree rurali intermedie, aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata ed aree rurali con problemi di sviluppo¹⁴ (Regione Lombardia, 2007).

¹³ Con l'approvazione della l.r. 19/2008 che definisce il “riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali”, la montagna lombarda ha subito un riordino territoriale, istituzionale e funzionale. I Comuni montani e parzialmente montani sono stati suddivisi in 23 zone omogenee costituendo per ciascuna zona omogenea una sola Comunità Montana.

¹⁴ Nella seconda e nella terza tipologia di aree rurali rientrano anche i territori montani. Secondo la definizione del PSR i comuni definiti rurali sono oltre mille. Nelle aree rurali intermedie rientrano 434 comuni collocati prevalentemente in territori di collina che continuano a mantenere una caratterizzazione rurale e nello stesso tempo presentano anche una certa diversificazione delle attività economiche e anche una parte della montagna significativamente rurale in particolare quella più inserita nei processi di sviluppo extra-agricolo. L'area interessa circa il 9% della popolazione regionale. Nelle aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata rientrano tutte quelle aree di pianura che presentano una caratterizzazione di rurale, significativamente rurale o anche di rurale urbanizzato. Rientrano anche alcune aree di collina immediatamente adiacenti e particolarmente intensive appartenenti al gruppo rurale urbanizzato. Complessivamente, si tratta di 571 comuni abitati dal 24% della popolazione complessiva regionale. Mentre nelle aree rurali con problemi di sviluppo ricade tutta la montagna con più spiccate caratteristiche di ruralità e la collina significativamente rurale. Il territorio comprende 86 comuni ed una popolazione pari al 2% del totale regionale. Infine nei poli urbani ricadono 455 comuni con una densità media molto elevata (più di 1000 ab/kmq). Sono compresi sia i capoluoghi

Per la nostra analisi una distinzione geografica per fasce territoriali e per dimensione comunale appare riduttiva, si ritiene per tanto utile fornire qualche informazione qualitativa che descriva meglio il territorio lombardo.

Al di là delle definizioni ufficiali, è da tempo che studiosi hanno provato a schematizzare i diversi tratti distintivi della Lombardia¹⁵.

L'interazione tra territorio e globalizzazione degli ultimi vent'anni ha definito nuovi modelli organizzativi all'interno della regione. Per cui sono in molti ormai ad avvalorare la tesi di Aldo Bonomi (Bonomi, 2008, 2010), secondo cui i processi socioeconomici hanno ridisegnato la geografia del territorio lombardo in quattro piattaforme che scavalcano i confini amministrativi o le *gabbie istituzionali*. Le quattro piattaforme o quattro lombardie sono:

- la piattaforma alpina (l'alto Varesotto, l'alto Comasco, tutta la Valtellina, l'alta Valle Camonica e le alti valli bergamasche),
- la *città infinita* (la pedemontana lombarda) che va da Varese a Brescia,
- l'area metropolitana milanese,
- l'asse padano (lungo il Po).

Come è emerso nella prima parte ricerca del rapporto parlare di marginalità e di aree periferiche senza parlare della marginalità che si sviluppa all'interno degli agglomerati metropolitani è riduttivo e fuorviante. Nel panorama italiano questo aspetto è particolarmente rilevante in Lombardia. Nella città infinita, così come nella città di Milano i rapporti tra centro e periferia cambiano, *“si dissolvono i confini che eravamo abituati a considerare per distinguere il centro dalla periferia. Ciò non significa, naturalmente, che siano venuti meno i concetti di centro e alto. È che siamo di fronte ad una plucentralità e soprattutto al fatto che la periferia sociale ora è dentro la città”* (Bonomi, 2010), nel terzo cerchio o altrimenti chiamata *città invisibile*. Con questo Bonomi intende parlare di periferia sociale e umana di Milano, ovvero di quell'universo di soggetti che sperimentano la complessità metropolitana non come opportunità quanto come periferizzazione di sé, fino ad arrivare a subire i processi di allontanamento, emarginazione, isolamento, sradicamento. Si tratta di una marginalità che non si traduce quindi solo nel vivere nella periferia delle città.

Per gli obiettivi della presente ricerca possiamo ipotizzare che, all'interno delle quattro lombardie presentate, vi siano differenti tipologie di aree periferiche soggette a condizioni di marginalità e svantaggio. Stilizzandone i contenuti è possibile associare ai territori periferici, lontani dal centro, la marginalità come deprivazione, mentre nelle aree urbane una marginalità sociale. In particolare è

di provincia e le grandi aree metropolitane, sia quelle aree ad alta densità abitativa e bassa estensione territoriale dell'agricoltura.

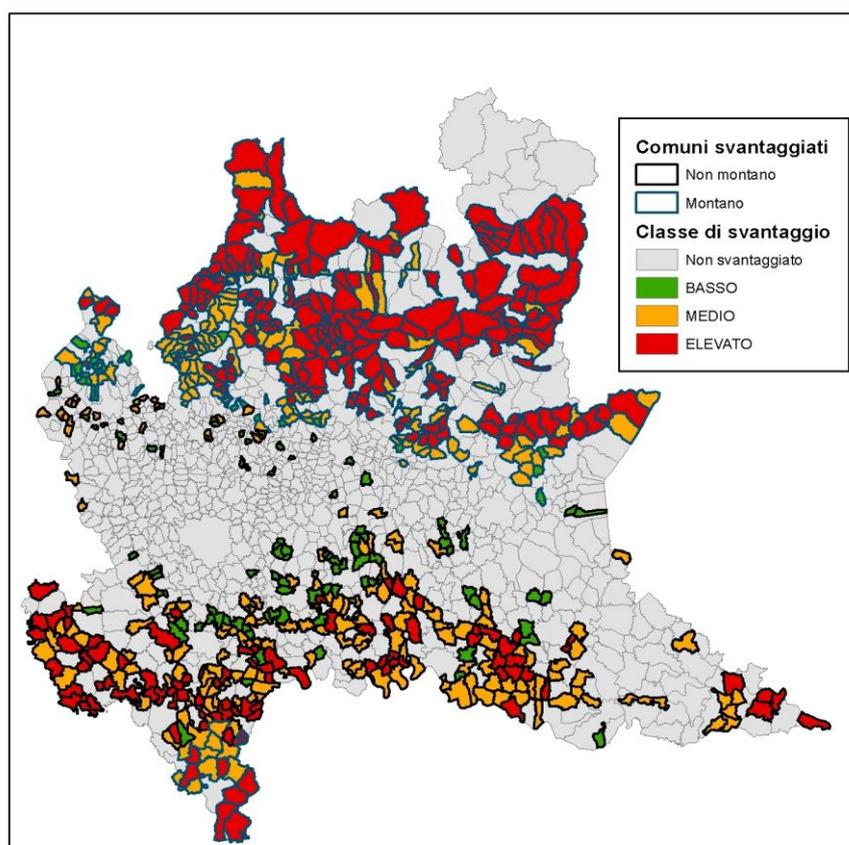
¹⁵ Partendo dagli studi realizzati per il PTR all'interno della Lombardia si distinguono sei sistemi territoriali: 1) il sistema territoriale della pianura irrigua, 2) il sistema territoriale dei laghi, 3) il sistema territoriale del Po' e dei grandi fiumi, 4) il sistema territoriale della montagna, 5) il sistema territoriale metropolitano lombardo, e 6) il sistema territoriale pedemontano. Con un'intensità diversa all'interno dei sistemi territoriali definiti è possibile individuare alcuni dei tratti significativi della marginalità socioeconomica.

ipotizzabile che la prima tipologia si localizzi più facilmente nell'area montane e nelle aree rurali dell'asse padano, mentre la seconda tipologia principalmente nei piccoli comuni della *città infinita*, e nell'area metropolitana della città di Milano.

3.3. I piccoli comuni svantaggiati: l'applicazione della L.r. n.11/2004

La distribuzione territoriale dei piccoli comuni lombardi definiti svantaggiati dalla L.r 11/2004 è rappresentata nella mappa 3.1. Nel 2004 la provincia che presenta il maggior numero di piccoli comuni non montani svantaggiati è Pavia con 119 comuni svantaggiati, seguita da Cremona con 79 comuni svantaggiati e Lodi con 35. Mentre nell'area montana si distinguono le province di Bergamo e Como (tabella 3.2).

Mappa 3.1 - Distribuzione dei piccoli comuni montani e non montani per classi di svantaggio (l.r.11/2004)



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Sisel

Tabella 3.2 - Distribuzione per Provincia dei piccoli comuni non montani della Lombardia distinti per classi di svantaggio ai sensi dell'art. 2 della L.r. 11 / 2004

Provincia	Elevato	Medio	Basso	Totale
Pavia	53	53	13	119
Cremona	19	43	17	79
Lodi	6	18	11	35
Mantova	6	12	2	20
Varese	-	13	6	19
Brescia	-	5	12	17
Como	-	9	4	13
Milano	-	4	9	13
Bergamo	-	5	7	12
Lecco	-	3	3	6
Totale	84	165	84	333

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Sisel

Muovendo dalla considerazione che la graduatoria è stata stilata nel 2004, utilizzando i dati allora disponibili, si è ritenuto interessante provare a verificare l'attualità della classificazione attraverso un aggiornamento di alcuni degli indicatori utilizzati. La mancanza dei dati relativi agli ultimi censimenti (popolazioni e abitazioni e industria e servizi) rappresenta sicuramente un limite. Tuttavia, considerato che per definire la classe di svantaggio è stato utilizzato l'ISP con un peso di 0,75 e lo stato di salute demografica con un peso 0,25, si è ritenuto ipotizzabile che l'aggiornamento dell'ISP al 2008 e la variazione della popolazione dal 2004 al 2008, potessero essere valutati come delle buone *proxy* della classificazione originaria.

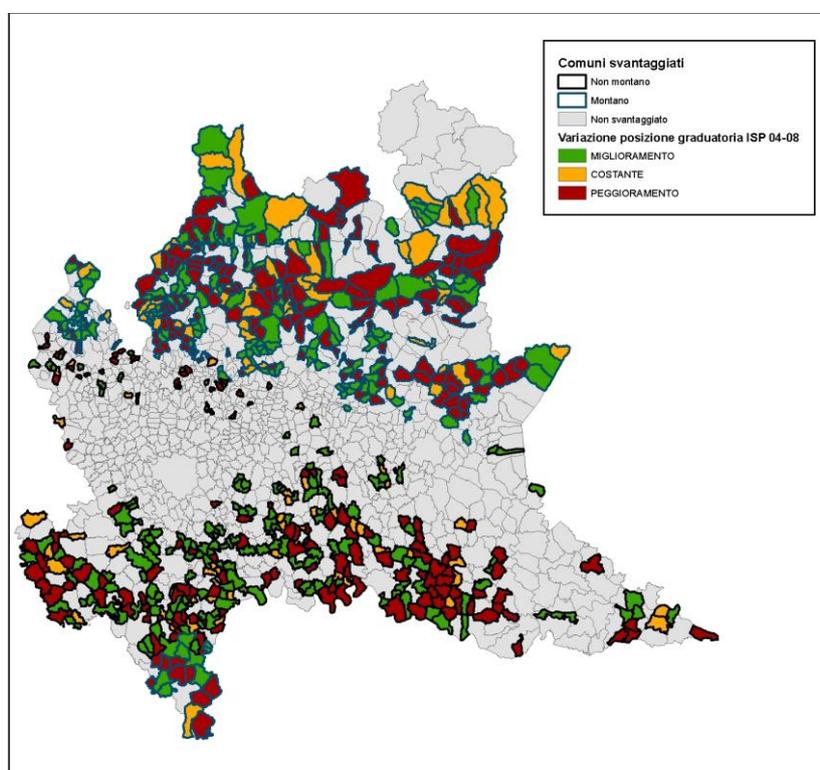
Si è quindi proceduto a calcolare la variazione del ranking dell'ISP2004 e dell'ISP2008, verificando per ciascun comune se fosse occorso un miglioramento, un peggioramento o nessuna variazione. Sono stati considerati in peggioramento i comuni con un calo della posizione in graduatoria superiore a 30 posti e in miglioramento quelli con aumento della posizione superiore a 30 posti, conseguentemente sono stati considerati a posizione costante i comuni che hanno registrato una variazione di posto compresa nel -30/+30. La tabella 3.3 mostra come i comuni tendano nel 42,7% dei casi ad acuire lo svantaggio in termini di ISP, nel 42,5% ad attenuarlo e solo il 14,8% dei comuni mantiene invariata la posizione dell'ISP. I comuni appartenenti alla classe di svantaggio elevato hanno registrato più frequentemente un peggioramento della posizione dell'ISP, mentre i comuni con classe di svantaggio basso più di frequente hanno registrato un miglioramento della posizione dell'ISP. Tali variazioni non sembrano tuttavia avere alcuna correlazione con variabili geografiche, come evidenziato dalla mappa 3.2.

Tabella 3.3 - Distribuzione incrociata dei comuni per classe di svantaggio al 2004 e variazione nella posizione della graduatoria secondo l'ISP fra il 2004 e il 2008. Lombardia.

Classe di svantaggio	Variazione posizione in graduatoria ISP 2004-2008			Totale
	Peggioramento	Costante	Miglioramento	
Bassa	37,8%	16,2%	45,9%	100,0%
Media	42,9%	11,6%	45,5%	100,0%
Elevata	44,4%	17,8%	37,8%	100,0%
Totale	42,7%	14,8%	42,5%	100,0%

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Sisel e Ores

Mappa 3.2 - Distribuzione geografica dei piccoli comuni svantaggiati che hanno registrato una variazione nella posizione della graduatoria secondo l'ISP fra il 2004 e il 2008



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Sisel e Ores

Si è poi proceduto a calcolare la variazione della popolazione residente nei piccoli comuni svantaggiati. Sono stati considerati in contrazione i comuni con un calo della popolazione superiore al 5% dei residenti e in crescita quelli con aumento superiore al 5%, conseguentemente sono stati considerati a popolazione costante i comuni che hanno registrato una variazione compresa nel -5%/+5%. Per l'indicatore relativo alla demografia si evidenziano un netto miglioramento principalmente nei comuni con uno svantaggio basso: infatti l'80,2% di tali comuni registra un variazione positiva della popolazione residente. Tali

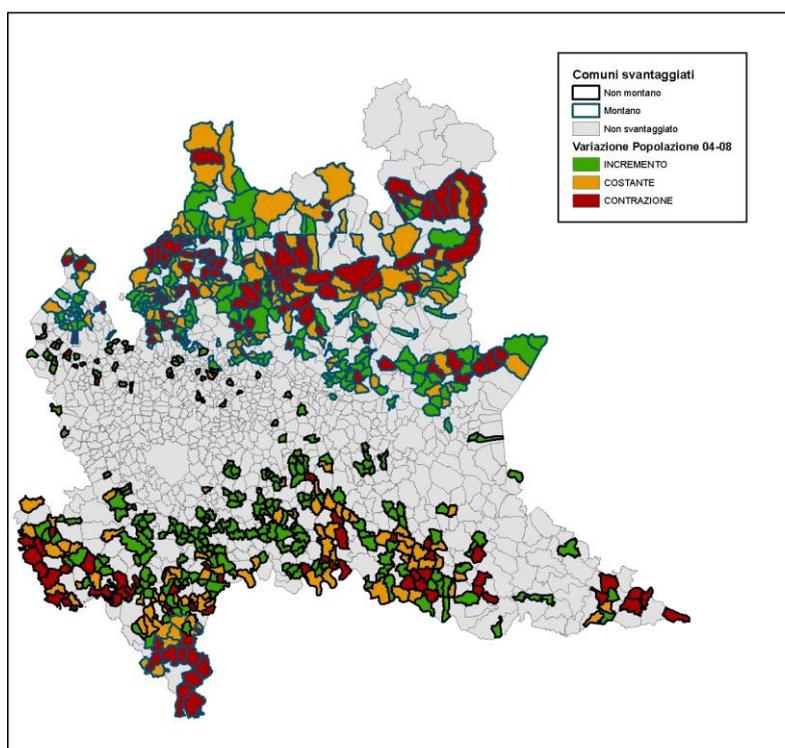
dinamiche, anche se di minore rilevanza, si registrano anche nei comuni con svantaggio medio: il 53,8% riporta un incremento della popolazione. Viceversa i comuni con svantaggio elevato registrano una contrazione della popolazione (tabella 3.4). Da un punto di vista geografico i peggioramenti si registrano principalmente nei comuni montani (mappa .3.3).

Tabella 3.4 - Distribuzione incrociata dei comuni per classe di svantaggio al 2004 e variazione della popolazione residente fra il 2004 e il 2008. Lombardia.

Classe di svantaggio	Variazione popolazione 2004-2008			Totale
	Contrazione	Costante	Incremento	
Basso	6,3%	13,5%	80,2%	100,0%
Medio	17,5%	28,7%	53,8%	100,0%
Elevato	36,7%	33,0%	30,4%	100,0%
Totale	23,2%	27,9%	48,8%	100,0%

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Sisel e Ores

Mappa 3.3 - Distribuzione geografica dei piccoli comuni svantaggiati che hanno registrato una variazione della popolazione residente fra il 2004 e il 2008. Lombardia.



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Sisel e Ores

Oltre a verificare la variazione del ranking dell'ISP per ciascun comune nel 2004 e nel 2008, e la variazione della popolazione tra il 2004 e il 2008, si è provveduto anche a verificare il ruolo del turismo per questi comuni, tenuto conto che

l'orientamento al turismo, nel calcolo dello svantaggio, assume un peso pari allo 0,05% e che per la nostra analisi non è stato possibile come per gli altri indicatori (ISP e SSD) effettuare un confronto per anni differenti, ma solo considerare la situazione al 2008. Tuttavia per le informazioni ora disponibili, l'orientamento al turismo nei piccoli comuni svantaggiati identificati con la Ir.11/2004 è stato esaminato attraverso l'utilizzo dell'indice complessivo di orientamento al turismo (ICOT)¹⁶ e dell'indice di qualità, efficienza e posizionamento dell'offerta turistica IQOT¹⁷.

Come viene evidenziato dalla mappa 3.4 i piccoli comuni non montani svantaggiati mostrano un orientamento al turismo pressoché nullo. Dalla scomposizione dell'indice emerge che lo scarso orientamento al turismo di questi comuni dipende dalla limitata dotazione di infrastrutture e patrimonio turistico e dall'assenza di turisti.

Una situazione assai diversa emerge invece per i piccoli comuni montani svantaggiati, che presentano un maggior orientamento al turismo e un miglior posizionamento dell'offerta turistica (mappa 3.5) e in numerosi casi questi comuni presentano una dotazione di strutture ricettive sovradimensionata rispetto all'utilizzo.

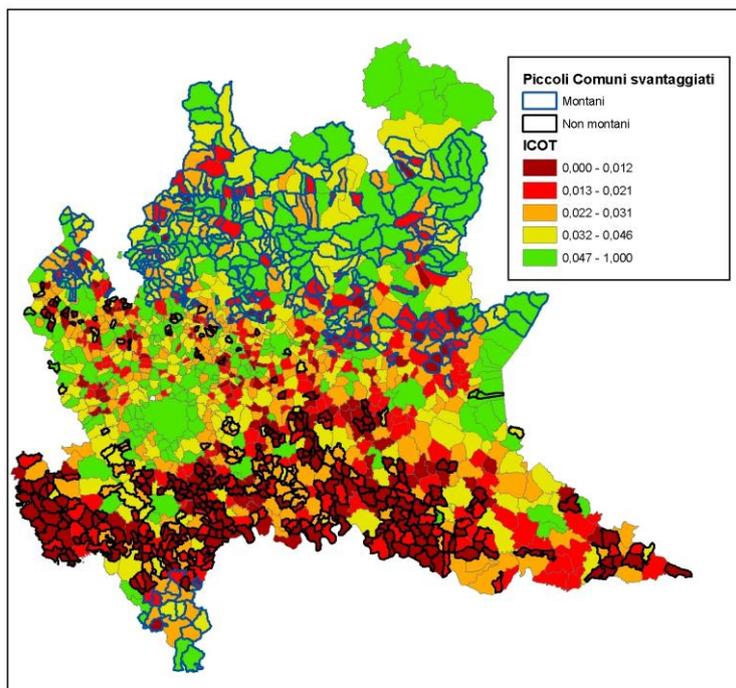
Come emerge dall'osservazione delle figure sottostanti, l'orientamento al turismo è presente principalmente nelle città, nei comuni lacuali e in quelli montani. La Lombardia si caratterizza infatti per una vasta eterogeneità di elementi di attrazione turistica ai paesaggi ed ai contesti naturalistici di pregio (montano, lacustre e fluviale), si accompagnano molte città d'arte e in particolare un turismo d'affari, che è tra i più importanti d'Italia.

La nostra analisi ci ha portato inoltre a verificare il grado di accessibilità dei piccoli comuni svantaggiati, infatti come è mostrato nella mappa 3.6 la limitata rete stradale e in generale viaria contribuisce a relegare tali comuni in un'alea di marginalità ed a rafforzarne la perifericità.

¹⁶ L'indice complesso di orientamento al turismo (ICOT) è un indice che descrive in modo sintetico il grado di "vocazione turistica" di un'area territoriale. Esso fornisce indicazioni sulla propensione di un territorio a sviluppare offerta turistica, sull'intensità del suo vantaggio competitivo nel settore del turismo e sulla sua capacità di "ricevere" flussi di utenza turistica. L'indice è compreso tra 0 e 1, valori prossimi a 1 rivelano una forte e radicata vocazione turistica.

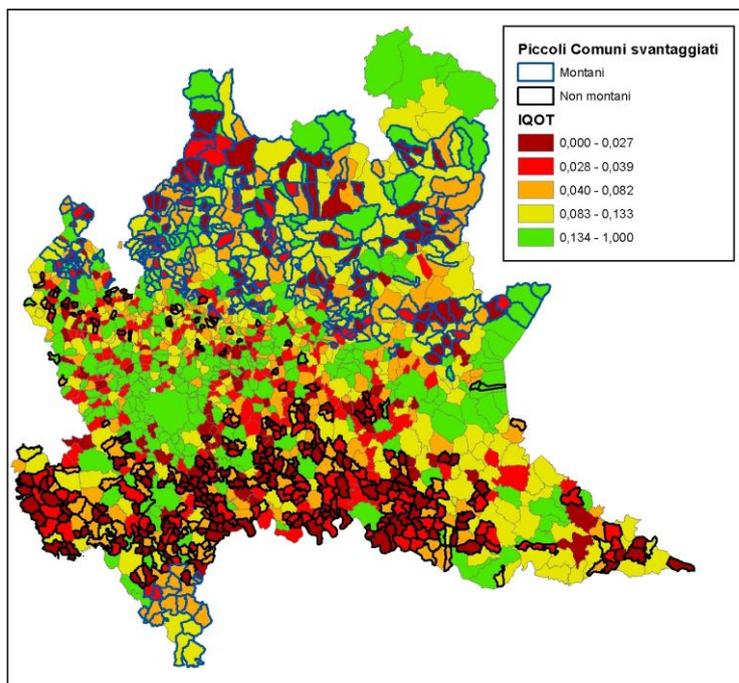
¹⁷ L'indice di qualità, efficienza e posizionamento dell'offerta turistica (IQOT) è un indice che intende fornire una misura sintetica del livello qualitativo dell'offerta turistica di un territorio. Esso è costruito identificando come fattori di qualità la presenza di strutture ricettive di fascia alta, una spiccata attrattività del territorio, elevate intensità di utilizzo e produttività delle strutture turistiche e infine una cospicua presenza di turismo di origine straniera. L'indice è compreso tra 0 e 1, valori prossimi a 1 rivelano una offerta turistica efficiente e di qualità.

Mappa 3.4 - Distribuzione dell'indice di orientamento al turismo (ICOT) nei piccoli comuni svantaggiati (montani e non montani)



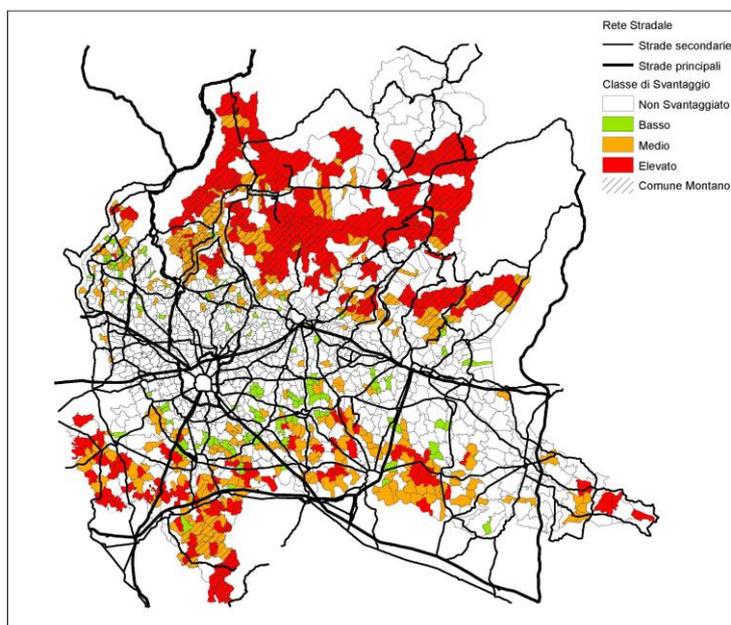
Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Sisel

Mappa 3.5 - Distribuzione dell'indice di qualità, efficienza e posizionamento dell'offerta turistica (IQOT) nei piccoli comuni svantaggiati (montani e non montani)



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Sisel

Mappa 3.6 - Rete stradale e distribuzione dei piccoli comuni svantaggiati (montani e non montani) per classi di svantaggio



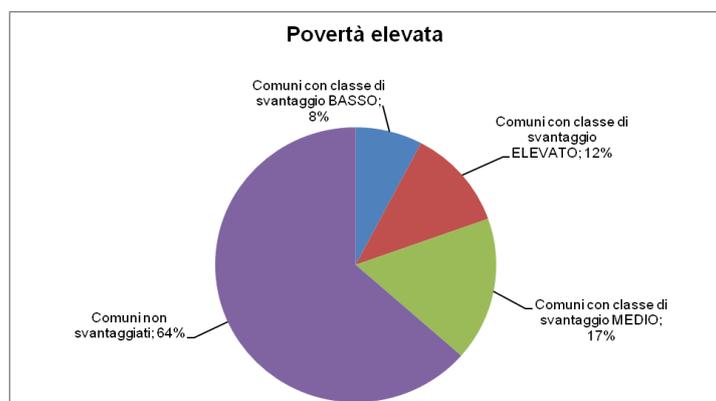
Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Sisel

3.4. Analisi dei livelli di povertà nei piccoli comuni svantaggiati

Come è stato più volte ricordato il fenomeno della marginalità riguarda aspetti di carattere sociale. Per questo motivo si è ritenuto interessante provare a valutare l'esistenza di un nesso empirico tra il grado di svantaggio dei piccoli comuni e i livelli di povertà. L'analisi dei livelli di povertà¹⁸ nei piccoli comuni svantaggiati individuati dalla l.r.11/04 non evidenzia valori di rilievo, in altre parole non sembra esistere una forte relazione tra povertà e grado di svantaggio attribuito dalla l.r. 11/04. Infatti come evidenziato nella figura 3.1 la povertà estrema risiede nel 64% dei casi in comuni non definiti svantaggiati, mentre solo nel 12% dei casi nei comuni rientranti nella classificazione di comune con svantaggio elevato e nel 17% in quelli con svantaggio medio.

¹⁸ Il livello di povertà è calcolato come rapporto fra il numero di assistiti dal terzo settore attivo nel contrasto alla povertà e il numero di residenti nel territorio considerato. Per la differenza fra l'ipotesi minima (qui adottata) e le altre ipotesi si rimanda al Rapporto ORES. Vengono considerati a basso livello di povertà i comuni con incidenza di povertà inferiore al 1° terzile della distribuzione dei tassi di povertà dei comuni lombardi e ad alto livello di povertà quelli con incidenza superiore al 2° terzile.

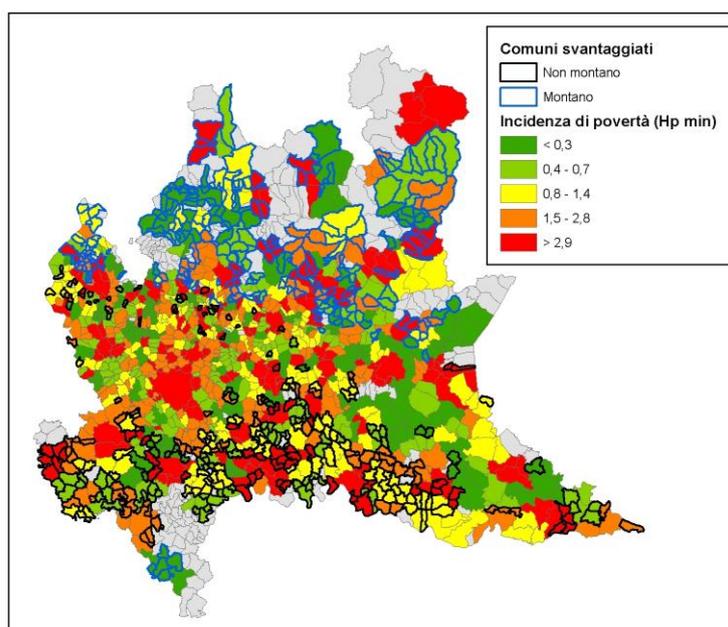
Figura 3.1 - Distribuzione dell'incidenza della povertà estrema all'1.1.2011. nei comuni lombardi per classi di svantaggio (l.r 11/04)



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Sisel e Ores

La mappa 3.7 mostra che il luogo di maggior concentrazione della povertà estrema è identificato principalmente nell'area metropolitana di Milano, ma anche nelle province di Bergamo-Brescia, Pavia e Varese. Come evidenziato nella mappa 3.7 la piaga della povertà si annida anche in una parte circoscritta di comuni definiti svantaggiati. Questo appare evidente in alcuni grappoli di comuni localizzati nella piattaforma alpina, nell'asse padano e lungo l'asse del Sempione, in cui il fenomeno della marginalità assume i caratteri della multidimensionalità e in cui è riscontrabile un ispessimento del disagio. È evidente che con un'incidenza del fenomeno della povertà in questi luoghi lo svantaggio per questi comuni diventa più acuto.

Mappa 3.7 - Distribuzione incrociata dei comuni per classe di svantaggio al 2004 e livello di povertà (hp bassa) all'1.1.2011. Lombardia.



Fonte: Elaborazioni ORES su dati rilevati

3.5. Conclusioni

L'analisi ed il confronto degli strumenti messi a disposizione da Regione Lombardia per l'individuazione dei comuni svantaggiati (lr. 11/2004) e quindi bisognosi di interventi, pongono in evidenza la necessità, attraverso un aggiornamento dei dati (che per altro al momento non sono disponibili), di ridefinire la graduatoria dei piccoli comuni definibili svantaggiati, in considerazione del fatto che sia gli indicatori relativi alla condizione demografica sia l'ISP evidenziano dei cambiamenti rilevanti.

L'evidenza empirica ha mostrato che le aree definibili "periferiche" possono essere diverse tra loro in ragione degli indicatori considerati, e che non sempre le aree "periferiche o svantaggiate" coincidono con le aree in cui è maggiormente addensata la povertà. L'area metropolitana di Milano rappresenta il territorio in cui si addensa più frequentemente la povertà estrema. L'incidenza di livelli di povertà elevata nei piccoli comuni svantaggiati riguarda principalmente i comuni appartenenti alle province di Bergamo-Brescia, Pavia e Varese. Per questo motivo si ritiene auspicabile che la definizione di comune svantaggiato tenga conto maggiormente di variabili legate all'ambito sociale, includendo per esempio variabili relative alla povertà e all'inclusione sociale.

A supporto dell'analisi realizzate, nelle pagine seguenti vengono proposti tre approfondimenti in ambiti diversi (tabella 3.5), utili a comprendere alcune specificità delle aree periferiche.

Tabella 3.5 – Approfondimenti utili per la comprensione dei territori periferici

Ambito	Approfondimento	Aree svantaggiate	Altre aree
Sociale	Povertà ed esclusione sociale nei contesti urbani	Fenomeno circoscritto ad alcune aree	Concentrazione del fenomeno nell'area metropolitana milanese
Ambientale	Dinamiche demografiche e tutela del suolo	Pericolosità elevata, ma rischio ridotto. Nel breve termine il problema riguarda il presidio e l'assetamento del territori	Ricadute in termini di rischi per i territori a valle
Economico - finanziario	Finanza locale nei comuni svantaggiati	Costi standard Extra costi Forme di coordinamento	Forme di coordinamento

L'analisi qui realizzata ha mostrato, infatti che non sono solo i territori remoti della montagna o della pianura lombarda ad evidenziare sempre situazioni di criticità: la povertà, il depauperamento sociale e la debolezza dei legami sociali risiedono principalmente e sempre più in contesti urbani. La questione della marginalità sociale non può quindi prescindere dallo studio delle aree urbane anche come i luoghi della periferia.

Inoltre l'analisi delle dinamiche demografiche ha evidenziato che le aree soggette a spopolamento, coincidono solitamente con la fascia alpina o prealpina (principalmente i comuni delle province di Bergamo e Brescia) e con la fascia meridionale (principalmente i comuni delle province di Pavia e Cremona) della

regione. Secondo tale accezione non tutta la montagna può essere quindi definita periferica o marginale. Il tema dello spopolamento di alcuni luoghi, porta con sé criticità rilevanti anche per altri territori. In particolare il processo di emigrazione che interessa la popolazione dei comuni montani può portare a rilevanti ripercussioni di tipo ambientale non solo per le aree montane, ma anche per i territori posti a valle, in quanto il presidio dei luoghi ne favorisce il mantenimento e la messa in sicurezza.

Infine partendo dall'idea che il benessere della finanza locale sia un fattore imprescindibile per l'erogazione di servizi ai cittadini e per avviare processi di sviluppo locale, si è ritenuto opportuno analizzare la condizione finanziaria dei comuni svantaggiati definiti dalla l.r 11/04, per provare a comprendere quali siano i margini di manovrabilità.

Capitolo 4

La marginalità sociale nelle aree urbane

4.1 Introduzione

C'è una “nuova questione sociale” che si insinua dentro le pieghe della crisi. A ben vedere, si tratta di un insieme di processi che in qualche modo prescindono dallo sconvolgimento economico che ha colpito il mondo a partire dal 2007. Le dinamiche sociali che stiamo vivendo e che non abbiamo ancora imparato a comprendere fino in fondo hanno traiettorie di sviluppo lunghe, si inerpicano lungo il sentiero storico della globalizzazione e si ancorano a processi culturali, sociali, politico, economici e forse addirittura antropologici che vengono da lontano.

Quel che è certo è che questa “*nuova questione sociale*” si presenta nitidamente dentro le città, mescolando i concetti di “*centro*” e di “*periferie*” in *mix* nuovi, dentro i quali il tema della marginalità, del rischio sociale, delle frammentarietà assumono connotati differenti rispetto a quelli che siamo soliti definire.

Nelle prossime pagine si analizza il tema della marginalità sociale, discutendola, in relazione a fenomeni quali la povertà e la grave esclusione sociale e la centralità del capitale sociale.

4.2. La città contemporanea e i “nuovi ceti popolari”

L'assunzione di una prospettiva analitica che punti il proprio fuoco di osservazione sulla dimensione locale dei fenomeni sociali non può che partire, preliminarmente, dal riconoscimento del profondo cambiamento che vive la città contemporanea, percorsa da flussi che sempre più si fanno esogeni e sempre meno riescono ad essere controllati in termini istituzionali.

In linea generale si può osservare che si assiste globalmente a un fenomeno che potremmo definire di “*urbanizzazione della povertà*”, ovvero del progressivo concentrarsi in contesti urbani di fette ampie di popolazione soggette a fenomeni di marginalizzazione ed esclusione sociale. Se queste dinamiche appaiono

decisamente più evidenti in contesti extra europei, da alcuni anni anche l'Europa e in specifico l'Italia mostra gli evidenti tratti di questa crescente marginalità urbana. Sono in particolare i contesti a maggior urbanizzazione quelli in cui tendono a crescere situazioni nuove di impoverimento ed esclusione, rese ancora più acute dalla crescita di presenze straniere difficilmente integrate nel contesto urbanistico e nella rete dei servizi, con il conseguente arretramento della capacità istituzionale di mettere in campo pratiche inclusive.

Il processo appena descritto evidenzia il costituirsi di quelli che sono stati definiti i “*nuovi ceti popolari*” (Magatti e De Benedittis, 2006), le cui peculiarità possiamo sinteticamente descrivere attraverso alcuni caratteri distintivi che li caratterizzano e li differenziano rispetto ai ceti popolari tradizionalmente intesi.:

Innanzitutto si tratta di ceti segnati da una profonda frammentazione: dal punto di vista sociologico non si tratta infatti di una popolazione dai tratti omogenei, ma di un *mix* sociale, etnico, culturale, per il quale è impossibile una descrizione unitaria e conseguentemente una possibilità di risposta univoca anche in termini di servizi e politiche pubbliche; da qui la necessità, non sempre esperibile nelle pratiche amministrative locali, di interventi fortemente personalizzati e dal chiaro contenuto relazionale.

Un secondo tratto distintivo è quello di una crescente vulnerabilità sociale, ovvero di un allargamento “verso il basso” di quel processo di ampliamento dei rischi sociali subita dalla classe intermedia della società, esposta come mai in precedenza alla possibilità di perdere il suo *status* e di scivolare verso l'impoverimento al verificarsi di un'ampia gamma di fenomeni accidentali – anche di modesta gravità - relativi alla condizione lavorativa, alla salute, e alle relazioni familiari. L'arretramento del sistema di *welfare* e l'infrangimento delle condizioni occupazionali ha sospinto ben al di sotto del ceto medio l'ambito di applicabilità empirica di questo concetto: il rischio economico dei ceti deboli, storicamente protetto dai sistemi di *welfare*, si fa più aggressivo e amplia ulteriormente le aree di marginalità effettiva o potenziale;

Infine, i ceti popolari appaiono segnati da un crescente sentimento di insicurezza: l'indebolimento o l'assenza delle tradizionali reti comunitarie, l'arretramento della capacità di presenza delle istituzioni e l'aumento dell'instabilità economica generano una sempre maggiore percezione di instabilità, che in Italia appare particolarmente marcata soprattutto nelle regioni del Nord e in Lombardia in specifico (Pesenti e Accolla, 2012a, 2012b).

4.3. Le periferie delle città

Normalmente in ambito mediatico il termine periferia è associato a “problemi sociali” e “degrado”. I tratti principali della storia e delle caratteristiche delle periferie italiane hanno spesso una storia comune: nascono molte volte da una cattiva pianificazione nell'edilizia sociale pubblica, non tanto e non solo nei termini dei modelli architettonici adottati, quanto rispetto alle incoerenze e

discrasie tra progettazione ed esecuzione, che hanno portato ad avere quartieri costruiti a metà e per l'altra metà incompiuti, a vuoti urbani afflitti da mancanza di infrastrutture, o addirittura quartieri periferici affollati da strutture, per il quale la marginalità è stato l'esito delle politiche pubbliche. Ad esempio Ponte Lambro, quartiere estremo della periferia milanese, in cui la scuola media viene sostituita con un'aula bunker per i processi di mafia non è la manifestazione di un disagio della società locale, ma è piuttosto è l'effetto deliberato di una decisione pubblica (Calvaresi e Cossa, 2011).

Se tutto ciò è vero ed ha segnato in profondità lo sviluppo delle città, lombarde e non solo, le più recenti trasformazioni che hanno investito interi impianti urbanistici sembrano aver profondamente modificato l'immagine che decenni di analisi sociologiche avevano fatto sedimentare nell'opinione corrente oltreché in quella specialistica. Alla già citata indagine pionieristica sui "nuovi ceti popolari" si affiancano i percorsi di ricerca che hanno messo sotto l'obiettivo il cambiamento delle periferie, spesso corrose da processi di abbandono che rischiano non tanto di mutarne il carattere, ma soprattutto di inasprirne i conflitti interni, oggi latenti ma a rischio di esplosione in una fase di crescenti diseguaglianze e tensioni sociali (Caritas Italiana, 2007). È evidente come Milano rappresenti una delle realtà più studiate¹⁹, a causa della sua storica posizione "nodale" che la pone al centro di reticoli di fenomeni non solo economici che si generano a cavallo tra dimensioni globali e dinamiche locali, generando ricomposizioni sociali che in qualche modo rappresentano un *unicum* rispetto a ogni altro ambito metropolitano italiano.

L'insieme di questi elementi di ricerca ci restituisce elementi che ritroviamo, in Lombardia, in molti contesti di città di medie e grandi dimensioni. Nell'insieme si tratta di elementi che rimettono in qualche modo in discussione (pur non negandola) la classica schematizzazione che tende a distinguere in modo netto tra un "centro" e l'irradiazione delle sue molteplici "periferie". La logica della frammentazione spinge le dinamiche contrapposte dello sviluppo e del degrado a insinuarsi reticolarmente, secondo logiche non sempre connesse a dinamiche di tipo puramente locale. Accanto alla crescente perdita di funzione di talune periferie, che spinge interi quartieri alla residualità depauperandoli anche di indispensabili elementi di socialità e di un tempo ricchi giacimenti di capitale sociale, si sviluppano processi di recupero funzionale di zone un tempo marginalizzate dai ritmi dello sviluppo urbano, quasi sempre però seguendo dinamiche esogene finalizzate a dare risposte a specifiche categorie di *city users* piuttosto che alla popolazione residente (si pensi allo sviluppo delle aree milanesi di Bovisa e Bicocca, il cui *driver* centrale è stato quello dello sviluppo di ampie aree universitarie). E ancora, però, processi di degrado urbano si installano anche nel cuore delle città, tanto che è ormai evidente come "*l'idea di un centro socialmente integrato e di una periferia pericolosa e disgregata coglie con sempre minore precisione la realtà contemporanea*" (Caritas Italiana, 2007: 32-33). Milano in particolare si presenta dunque come una città in cui la marginalità è

¹⁹ Accanto ai testi già citati, si vedano anche le parti ad essa dedicate in Negri e Saraceno (2003), Benassi (2002, 2005) e in Ranci e Torri (a cura di, 2007).

rappresentata con una “*geometria territoriale variabile*”: non esistono quartieri-ghetto in cui possa essere individuata una maggioranza di popolazione in condizioni di povertà, esclusione sociale o marginalità, come invece sono visibili in altri contesti italiani ed europei. La metropoli lombarda, e in modo simile gli altri contesti urbani di grandi dimensioni presenti sul territorio, si caratterizzano piuttosto per la presenza di aree di degrado e marginalità non particolarmente estese, ma comunque distribuite a macchia di leopardo nell’ambito del contesto urbanistico (Zajczyk, 2003). Fermo restando, ovviamente, la persistenza di fasce esterne e periferiche in cui tendono comunque a presentarsi in concentrazioni superiori alla media le condizioni di maggiore precarietà socio-economica e disagio sociale diffuso.

4.4. La marginalità sociale a livello territoriale

L’anomia delle città, lo sviluppo o meglio il mancato sviluppo di relazioni sociali e di capitale sociale secondario e spesso primario, concorre allo sviluppo di fenomeni urbani di vulnerabilità sociale e anche di esclusione sociale al di là del vivere il centro e la periferia, che come si è visto possono essere oggetto di fenomeni che ridefiniscono i luoghi del benessere e del malessere. Compaiono piuttosto elementi trasversali che accentuano i rischi della vita contemporanea e la espongono e dimensioni di vulnerabilità molto più forte che in precedenza, venendo a mancare reti sociali, accanto a quelli istituzionali, di sicurezza.

Nell’osservare la marginalità in contesti urbani a titolo esemplificativo si sono selezionati alcuni fenomeni particolarmente rilevanti ai fini della descrizione e comprensione dell’esclusione sociale quali ad esempio la povertà e la migrazione. lo scopo delle prossime pagine è mostrare come tali fenomeni siano complessi e la città e le sue articolazioni possono funzionare sia come fattori di protezione (perché ad esempio si organizza un *welfare* più adeguato, esistono reti di solidarietà più sviluppate) sia come fattori di rischio quando le reti e il capitale sociale vengono meno.

4.4.1. Povertà e grave esclusione sociale

La povertà è un fenomeno sociale, la cui comprensione richiede una lente di analisi ampia e che nei contesti locali si qualifica in modo specifico. Il tema della povertà si intreccia strettamente alla crisi finanziaria ed economica che sta attanagliando l’Europa e l’Italia e che ha avuto effetti significativi anche in Lombardia. A fronte di una tenuta sostanziale del tessuto produttivo lombardo dal 2009 in poi si sono però fatti sentire gli effetti della crisi soprattutto nel mercato del lavoro, effetti che hanno colpito soprattutto giovani e in misura minore le donne (ORES, 2011). È noto infatti come la perdita del lavoro, la riduzione delle entrate familiari, la presenza di più di 2 figli, la rottura dei legami coniugali ed un

debole capitale sociale siano fattori fortemente incidenti verso la trappola della povertà.

L'utilizzo dei dati forniti dall'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale permette non soltanto una lettura generale dei problemi di fragilità e impoverimento, ma anche la possibilità di un dettaglio territoriale utile ad individuare i nuovi contorni della marginalità in Lombardia.

Una stima della povertà materiale²⁰ nei diversi territori lombardi si rende possibile utilizzando la rilevazione censuaria pubblicata da ORES nel 2011 e costruita utilizzando le informazioni fornite da oltre 1.600 enti caritativi distribuiti su 490 comuni. Questi ultimi, denominati comuni "primari", aggregano grappoli più ampi di ulteriori 844 comuni confinanti. L'insieme dei comuni coinvolti nella stima risulta dunque pari a 1.334 unità, con un grado di copertura rispetto al complesso dei comuni lombardi pari all'86,4% (tabella 4.1).

Tabella 4.1 - Stima della povertà materiale. Tassi di copertura (dei comuni e della popolazione residente) in corrispondenza dei principali contesti territoriali di riferimento. Lombardia, 2010

	Numero di comuni		Popolazione residente	
	Valori assoluti	Tasso di copertura %	Valori assoluti	Tasso di copertura %
Classi di ampiezza Demografica				
< 5.000	886	81,2	1.900.076	88,2
5.000 - 20.000	380	98,2	3.509.097	98,8
20.000 - 50.000	49	100,0	1.450.434	100,0
50.000 - 100.000	7	100,0	459.626	100,0
Capoluoghi	12	100,0	2.211.191	100,0
Livello d'urbanizzazione				
Basso	302	70,7	416.899	78,3
Medio	579	88,7	2.519.882	94,6
Alto	453	97,2	6.593.643	99,5
Zona altimetrica				
Montagna interna	359	75,7	936.926	89,2
Collina interna	281	87,5	1.963.879	96,5
Pianura	694	92,4	6.629.619	98,3
Province				
Varese	132	93,6	861.131	98,2
Como	119	73,5	547.951	92,9
Sondrio	56	71,8	139.612	76,4
Milano	134	100,0	3.123.205	100,0
Bergamo	220	90,2	1.068.347	98,3
Brescia	174	84,5	1.179.859	94,9
Pavia	142	74,7	488.996	89,9
Cremona	106	92,2	347.729	96,0
Mantova	60	85,7	386.367	93,6
Lecco	80	88,9	329.978	97,7
Lodi	56	91,8	216.538	95,9
Monza e Brianza	55	100,0	840.711	100,0
Totale	1.334	86,3	9.530.424	97,0

Fonte: ORES (2011)

²⁰ Tale stima della povertà è ottenuta come media tra l'incidenza massima (rapporto tra il numero di assistiti e la popolazione residente in ciascun comune sede di almeno un Ente) e l'incidenza minima (rapporto tra il numero di assistiti e la popolazione residente nel grappolo di comuni costituito da ciascun comune sede di Enti e dai comuni ad esso confinanti, attribuiti secondo il criterio del "vicino più vicino").

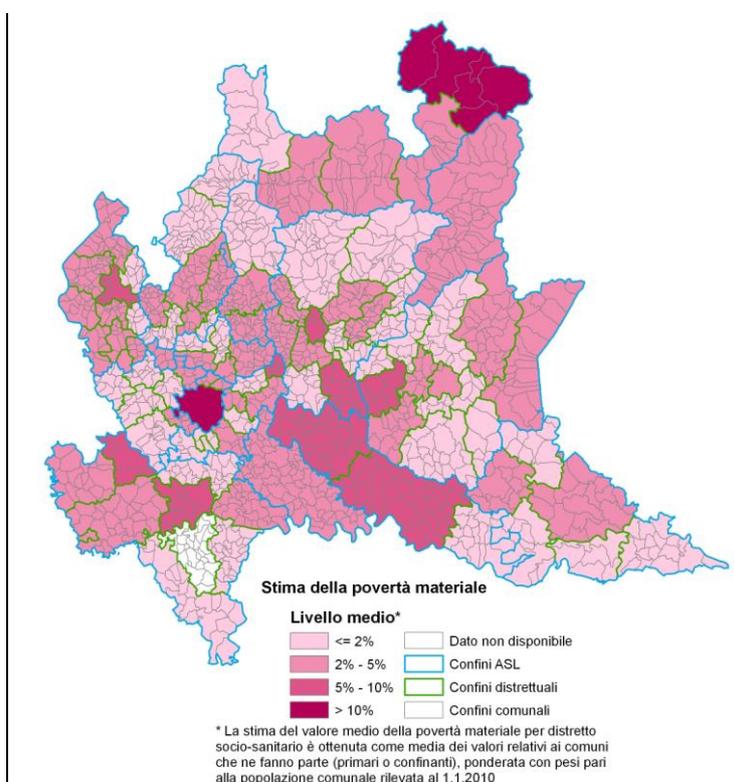
Una prima considerazione sulla stima della povertà materiale in Lombardia si può ricavare dalla tabella 4.2 e dalla successiva mappa 4.1. Considerando la povertà nella sua variante “media”, ad una quasi uguale proporzione della popolazione residente nei comuni primari (il 37%), corrispondono sia un’alta incidenza della povertà, superiore al 5%, osservata in poco meno del 10% dei comuni primari, sia un’alta presenza di tassi di povertà al più uguali al 2%, rilevati in corrispondenza di quasi il 60% dei comuni primari.

Tabella 4.2- Distribuzione dei tassi di povertà materiale nei comuni lombardi secondo la variante media (*). Lombardia, 2010

Tassi di povertà	Numero comuni primari		Popolazione residente			
	V.A.	%	Nei comuni primari V.A.	%	Nel grappolo V.A.	%
Oltre il 5%	48	9,8	2.572.760	37,0	2.864.481	30,1
tra il 3% e il 5%	79	16,1	944.694	13,6	1.280.340	13,4
tra il 2% e il 3%	75	15,3	924.857	13,3	1.202.900	12,6
tra l’1% e il 2%	120	24,5	1.223.923	17,6	1.839.568	19,3
non più dell’1%	168	34,3	1.288.322	18,5	2.343.135	24,6
Totale	490	100,0	6.954.556	100,0	9.530.424	100,0

Fonte: ORES (2011).

Mappa 4.1 - Distribuzione territoriale dei tassi di povertà materiale secondo la stima media. Lombardia, 2010.



Fonte: ORES (2011)

In termini complessivi di popolazione, il 30% risiede in comuni ad alta incidenza di povertà (più del 5%) e il 45% in comuni a bassa incidenza (fino al 2%). Per quanto riguarda le possibili indicazioni provenienti dalla lettura dei contesti territoriali, si può notare come in ben 9 su 12 capoluoghi di provincia sia presente un'intensità della povertà materiale superiore al 5%: Varese (10,9%), Milano (10,3%), Cremona (9,3%), Pavia (9,1%), Bergamo (6,8%), Lecco (6,7%), Monza (6,1%), Como (5,7%) e Brescia (5,0%). L'associazione "ecologica" tra l'ampiezza demografica e l'incidenza della povertà (dunque sulla tendenza ad una "urbanizzazione della povertà") appare sostanzialmente confermata, come si può evincere agevolmente anche osservando le informazioni contenute in tabella 4.3.

Tabella 4.3 - Distribuzione dei comuni primari rispetto alla classe di ampiezza demografica e al tasso d'incidenza della povertà materiale. Lombardia, 1.1.2010

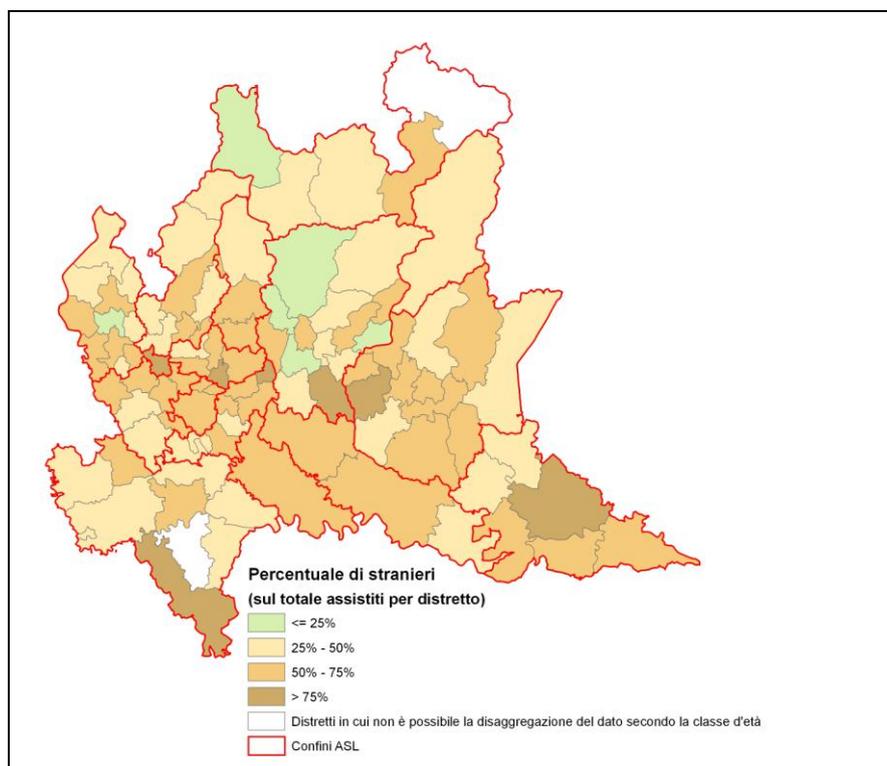
Classi di ampiezza demografica	Tasso di incidenza della povertà materiale					Totale
	<=1%	1% - 2%	2% - 3%	3% - 5%	>5%	
<=5000	69	46	26	33	17	191
5.000 - 20.000	90	60	35	32	16	233
20.000 - 50.000	9	13	12	9	4	47
50.000 - 100.000	0	1	2	2	2	7
Capoluogo	0	0	0	3	9	12
Totale	168	120	75	79	48	490

Fonte: ORES (2011)

Come già sottolineato, la dinamica di crescita della povertà e delle forme di marginalità assumono in questi anni contorni del tutto nuovi rispetto al passato. I dati ORES confermano anche nel 2010 come la disoccupazione sia la principale causa di difficoltà, accanto alla perdurante presenza di problemi legati dalla mancanza di sufficienti risorse economiche per far fronte ai costi di sussistenza. Appaiono in diminuzione le forme di povertà derivanti da elementi di fragilità classici, come le malattie croniche e le varie forme di dipendenza, mentre continua l'aumento delle povertà di natura relazionale, frutto dunque di assenza di reti di solidarietà familiari o amicali, di rotture coniugali, di solitudini. La presenza di almeno un figlio minore si conferma inoltre come il principale predittore di povertà.

È bene infine sottolineare come la povertà continui ad essere fortemente associata alla popolazione straniera, benché negli ultimi anni sia fortemente cresciuta soprattutto nell'ambito della popolazione italiana proprio a causa della crescente disoccupazione. La mappa 4.2 permette di osservare in particolare la distribuzione territoriale della popolazione straniera in condizione di povertà assistita dal terzo settore lombardo. Anche in questo caso si tratta di una povertà addensata in grandi aree urbane, e prevalentemente nell'area di Milano e dell'hinterland.

Mappa 4.2 – Distribuzione territoriale degli assistiti stranieri. Lombardia, 2010



Fonte: ORES (2011)

4.4.2. La marginalità metropolitana: considerazioni sul caso di Milano

Gli elementi quantitativi appena analizzati ci spingono naturalmente ad approfondire il caso urbano più significativo, ovvero quello dell'area metropolitana milanese. La quantificazione effettuata dall'ORES grazie all'analisi degli utenti dei 352 enti della carità presenti nella città di Milano ha portato nel 2010 ad una stima della povertà di circa 135.000 persone, pari al 10,3% della popolazione residente; tale dato, in forte crescita rispetto all'anno precedente (+2,9 punti percentuali), non presenta per altro scostamenti significativi rispetto alle stime ISTAT di povertà assoluta.

Le analisi mostrano una città che, seppur in ritardo rispetto al resto della regione a causa della propria peculiare configurazione economica (terziario avanzato e servizi), sembra aver subito in modo significativo gli effetti della crisi proprio nell'anno 2010: nel 73,7% dei casi, infatti, la principale causa di impoverimento è legata alla perdita del lavoro o a un suo forte infragilimento.

Mentre fin dallo scorso anno la popolazione indigente presentava in Lombardia profili anagrafici del tutto nuovi (con la forte crescita della componente italiana), la persona povera milanese è ascrivibile a profili classici. L'insieme degli assistiti è composto infatti per la maggior parte dei casi da stranieri, secondo proporzioni ampiamente superiori rispetto alla media lombarda (a Milano rappresentano il 74,5% degli assistiti). In termini di genere ed età a Milano più marcata è la

presenza maschile fra gli assistiti e maggiore è il peso della classe d'età centrale (18-64enni). Anche queste differenze possono tuttavia in parte essere ricondotte alla consistente presenza di stranieri, con più probabilità uomini e non ancora anziani.

La tipologia familiare prevalente è la coppia con figli minorenni (42,4%) e un'ulteriore 28,8% sono famiglie monogenitore con figli. Quest'ultima tipologia è anche quella che più distingue Milano dal resto della regione o della provincia. Meno diffusa rispetto alle altre tipologie familiari assistite è invece la presenza di adulti o anziani soli e coppie senza figli o con figli maggiorenni.

Si tratta inoltre di una povertà che diventa maggiormente stagnante rispetto al passato: si fa più fatica ad uscirne, segno anche questo di una situazione economica critica che non concede in tempi rapidi le opportunità tradizionalmente proposte da una realtà economicamente dinamica come è sempre stata quella milanese.

I dati della Fondazione ISMU (Iniziativa e Studi sulla Multietnicità) mostrano come la concentrazione della popolazione migrante sia soprattutto nei centri urbani ed è quindi qui che si possono manifestare problemi di inclusione ed integrazione sociale. I piccoli comuni sono spesso esclusi da processi di questi tipi oppure la dimensione numerica dei migranti è così limitata che le dinamiche di integrazione avvengono con meno difficoltà che nei grandi contesti urbani.

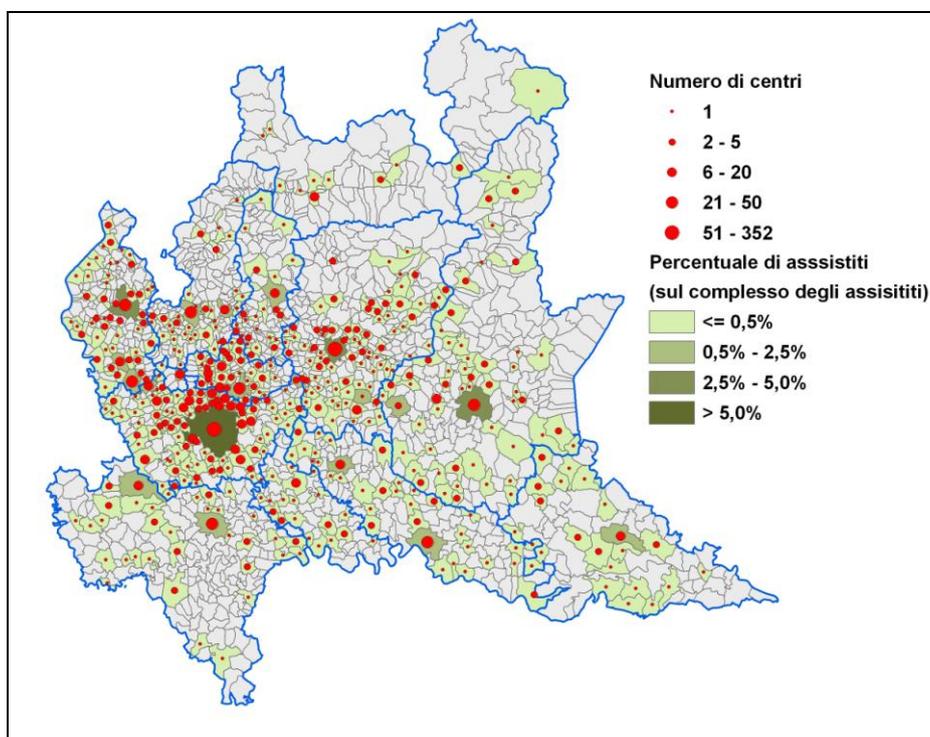
4.5. Il capitale sociale dei territori

Le analisi effettuate a partire dai dati ORES permettono naturalmente una doppia lettura, a seconda dal punto di osservazione da cui si decida di partire. Abbiamo fino ad ora approfondito le caratteristiche della popolazione in condizioni di povertà materiali, ma è bene ricordare a questo punto che si tratta di una popolazione assistita da oltre 1600 enti di privato sociale attivi nell'ambito dei servizi multi-ambito per il contrasto della povertà. Si tratta dunque di un ricco capitale sociale presente sul territorio lombardo, capace di garantire un affronto continuativo e quantitativamente robusto ad un problema nei confronti del quale la carenza di risorse pubbliche rischia di riservare attenzioni sempre minori.

La mappa 4.3 riporta, analogamente a quanto visto in precedenza, una mappatura della presenza territoriale di questi centri.

Come si può osservare, il massimo della concentrazione si addensa nelle aree maggiormente industrializzate e in quelle di economia terziaria avanzata, intercettando in questo modo la presenza più robusta di emergenze sociali precedentemente riscontrata.

Mappa 4.3 - Centri e assistiti per comune. Lombardia, 2010.



Fonte: ORES (2011)

Concentriamo dunque l'attenzione anche in questo caso sulla lettura approfondita delle opere di carità presenti a Milano, investite da una domanda che rischia di mettere in seria difficoltà la prima linea del *welfare*.

A Milano sono stati assistiti in media oltre 380 persone per ente. Questo valore, significativamente più elevato rispetto alla media lombarda (circa 205 assistiti), indica la concentrazione nel capoluogo regionale di enti mediamente più grandi e con un maggior carico di attività, stante l'incidenza più che doppia degli assistiti in rapporto al totale della popolazione residente.

A Milano la disponibilità di volontari è costante in buona parte degli enti (50,8%), in diminuzione solo nel 19% degli enti e in aumento in ben il 30,2% dei casi. Si tratta di un elemento di novità, che in qualche modo mette in discussione l'ipotesi di una possibile crisi delle "vocazioni" nel volontariato: al contrario, l'effetto della crisi sembra essere quello di un rafforzamento delle difficoltà sul fronte delle risorse umane.

Il quadro descritto mostra gli enti in una situazione di relativa solidità, elemento che non fa prevedere l'insorgere di particolari difficoltà nel medio termine. Tuttavia tale stabilità vacilla se si passa ad osservare l'andamento delle risorse di tipo finanziario: ben il 44,3% degli enti dichiara una riduzione di disponibilità economica e solo l'11,5% dichiara un aumento. Anche in questo caso siamo di fronte ad un fenomeno di portata generale in linea con quanto sta avvenendo nel resto della regione.

Quasi un ente ogni tre nel corso del 2010 ha riscontrato frequenti difficoltà nel fornire gli aiuti richiesti e il 55,2% degli enti non sarebbe in grado di sostenere un eventuale aumento, seppur minimo, del numero di assistiti. Rispetto allo scorso anno è aumentata sia la quota di enti che hanno riscontrato difficoltà nel fornire gli aiuti richiesti, sia la quota di quelli che si sentono impreparati nel gestire un eventuale incremento delle domande di assistenza.

4.6. Il contrasto alla marginalità e lotta all'esclusione sociale in contesti urbani: la centralità dei “servizi di prossimità”

Per le caratteristiche che ha assunto la nuova questione sociale in questi ultimi anni, il problema del modo più adeguato per contrastare i fenomeni di marginalità ed esclusione sociale necessita risposte innovative rispetto alle tradizionali modalità di intervento del settore pubblico. Gli operatori dei servizi si trovano di fronte a bisogni sociosanitari nuovi ed a numerose richieste d'aiuto da parte di tutte le fasce di popolazione (anziani, famiglie nucleari e monogenitoriali, stranieri) con risposte a volte inadeguate e con risorse insufficienti. Queste situazioni sono più evidenti e rintracciabili nei “quartieri sensibili” delle grandi città anche se, gradualmente, stanno interessando contesti minori. In questi luoghi con maggior rischio di tipo demografico, socioeconomico e ambientale, sono frequenti circostanze in cui le persone che presentano problematiche e necessità non esprimono i propri bisogni e non si rivolgono ai servizi competenti, se non quando questi raggiungono un livello di disagio elevato e cronico, da qui il bisogno che sia il servizio stesso a *muoversi verso il cittadino*.

Vanno in questi senso gli interventi che possiamo sinteticamente posizionare sotto il concetto-ombrello di “prossimità”, che possiamo definire come prestazioni integrative al servizio di assistenza domiciliare con la finalità di mantenere e agevolare la permanenza a domicilio di persone con ridotta autosufficienza o con particolari situazioni di disagio. Il principio essenziale di tali servizi è quello di essere “vicini-prossimi” alle persone più fragili, andando incontro agli utenti e quindi ai loro bisogni e alle loro richieste, spesso stimolando anche le richieste inespresse, senza quindi aspettare che siano i cittadini a rivolgersi ai servizi.

Sebbene i servizi di prossimità siano un fenomeno abbastanza nuovo, i vantaggi di una vicinanza e di una prossimità all'utente sono rintracciabili in progetti meno recenti. Un esempio può essere il LAC (Local Area Coordinator) in Australia, uno dei primi progetti che fa leva sulla territorialità e la prossimità. Il progetto, operativo dal 1988, agisce nelle comunità locali e ciascuna area è attrezzata per fornire sostegno a 50-65 persone con disabilità. La località permette al servizio fornito di essere personalizzato, flessibile e reattivo. L'obiettivo dei LACs è costruire e mantenere relazioni di lavoro efficaci con gli individui e le famiglie nella loro area locale, in modo da far vivere le persone con disagi in una comunità accogliente e solidale (Hunter e Ritchie, 2007). I LACs si occupano di

persone con disturbi fisici, sensoriali, neurologici, cognitivi e / o disabilità intellettiva.

Dalla fine degli anni '90 comincia a sorgere il concetto di “*gestione del quartiere*” (*neighbourhood management*), sviluppato da un'attenta analisi dei fenomeni che stavano accadendo nelle aree urbane a basso reddito. La “*gestione di quartiere*” è una delle prime formulazioni del concetto di servizi di prossimità che mira a superare i sentimenti d'impotenza dei cittadini locali che vivono in aree marginali con la costruzione di reti di solidarietà; facilitando alle organizzazioni locali l'ottenimento di finanziamenti e coinvolgendo comunità e organizzazioni di volontariato nella fornitura di servizi. Lo scopo era appunto quello di superare il divario tra ciò che offrono i servizi tradizionali e le esigenze della comunità (Pierson, 2008).

Dalla sperimentazione di quegli anni giunge fino a noi l'opzione di evolutiva dei servizi tradizionali verso un modello di servizio più flessibile, efficace ed efficiente, che consente di valorizzare e promuovere le risorse già attive sul territorio, dagli stessi servizi istituzionali alle associazioni di volontariato, alle cooperative e alle parrocchie, e a stimolare nuove e ulteriori risposte in un sistema di aiuto coordinato e sinergico.

Risulta evidente nella società complessa e nella derivata complessità dei bisogni e del loro carattere mutevole, che le risposte formali di assistenza non sono sufficienti ad affrontare le situazioni di disagio. Sempre più frequentemente diventa strategico e indispensabile attivare risorse e opportunità di prossimità per l'individuo che siano esterne al sistema formale, ma che comunque contribuiscono a sviluppare la sfera pubblica; sotto questa prospettiva la prossimità è più adeguata a supplire alla condizione di solitudine che (come abbiamo già accennato) rappresenta uno degli elementi più rilevanti della trasformazione delle famiglie e della società. Essa interessa una porzione sempre crescente di popolazione, da quella giovane a quella più anziana, conseguente sia all'aumento degli anziani e del loro stato di vedovanza, sia allo sviluppo economico e agli stili di vita che poggiano su un modello di riferimento socio-culturale “individualistico”.

Il vantaggio dei servizi di prossimità, dunque, è proprio la creazione di un *welfare mix* decentrato e locale che sviluppa effettivamente la solidarietà identitaria, a carattere pubblico, perché oltre a valorizzare l'individuo, valorizza la relazione tra cittadinanza e comunità locale. Il *welfare mix* non è per altro un modello che si costruisce in modo ingegneristico, ma rappresenta il lavoro integrato di processi complessi in cui la negoziazione collaborativa e la capacità di negoziare fra i diversi soggetti ha il primato, in cui il cittadino (utente, paziente, cliente) è posto al centro di questa negoziazione e contribuisce a determinarla esprimendo il suo grado di soddisfazione rispetto ai diversi soggetti del *welfare mix* e al loro contributo all'implementazione delle politiche.

Scopo della prossimità è coinvolgere tutti i soggetti del tessuto sociale decentrandosi verso la cura del contesto locale e della comunità locale. Nelle politiche di prossimità il fuoco dell'attenzione si sposta dallo Stato del benessere alla “*società del benessere*” - “*politiche della e per la società civile*”.

Inoltre avvicinando i servizi ai cittadini attraverso la prossimità si hanno vantaggi nel promuovere lo sviluppo della solidarietà sociale e risulta semplificato il processo di risposta ai bisogni e alle dimensioni quotidiane della vita e orientare le azioni in relazione alle specificità della comunità locale e quindi alla valutazione e all'identificazione delle effettive necessità.

4.6.1. Le caratteristiche dei “servizi di prossimità”

Questi servizi si caratterizzano per la loro dimensione “micro”, sia nelle attività che realizzano sia nel contesto territoriale nel quale agiscono. Sono rivolti prioritariamente a persone anziane e disabili, e normalmente vengono svolti attraverso apposite convenzioni con associazioni di volontariato e imprese sociali locali. La novità dei servizi di prossimità consiste nel fatto che creano un nuovo rapporto tra cittadini ed amministrazione, creando una nuova struttura di collaborazione tra i servizi e i progetti, che essendo più vicino agli utenti hanno più capacità di apprendere e rispondere ai bisogni e sono sensibili al mutare dei fenomeni sociali. Per ottenere tali scopi occorrono una dislocazione spaziale e temporale degli interventi, multidisciplinarietà delle *équipes*, interdisciplinarietà fra i progetti e le azioni, rafforzamento dell'informazione.

Lo scopo di tali servizi è porre la persona al centro e non frammentare il soggetto bisognoso, ma andargli incontro nei luoghi a lui familiari senza toglierlo dal proprio contesto. Inoltre questo tipo di approccio mira a valorizzare le reti informali dei soggetti e costringe le reti formali ad adattarsi e trovare risposte ai bisogni emergenti (processo *bottom up*) in una logica d'integrazione e collaborazione tra reti formali e non. La prossimità favorisce, infatti, l'espressione della domanda di aiuto nelle persone incontrate e aumenta la possibilità di individuare precocemente forme e espressioni di disagio, facilitando allo stesso tempo l'accesso ai servizi agli utenti (Roustang, 1993).

Riassumendo si può dire che gli scopi principali dei servizi di prossimità sono:

- prevenire situazioni di disagio,
- prendersi carico dei bisogni,
- ridurre i danni di situazioni di emarginazione sociale o situazioni complesse lavorare sul contesto territoriale.

Gli ambiti e i contesti generici in cui si attuano i servizi di prossimità sono:

- *notte*, che comprende gli interventi di strada che intervengono sui comportamenti a rischio;
- *educativa*, lavoro rivolto a soggetti in formazione (preadolescenti, adolescenti e giovani adulti) che presentano situazioni di rischio effettivo o potenziale e/o bisogni legati al periodo di vita quindi legati alla socialità, all'affettività, all'affermazione e conoscenza di sé;
- *marginalità*, categoria che riunisce i soggetti marginali (es. tossicodipendenti attivi senza dimora, anziani, disabili etc.).

I destinatari finali possono essere racchiusi nei seguenti target, sebbene sia importante sottolineare che lo scopo è rispondere ai bisogni anche se questi escono dalla rigida classificazione dei soggetti:

- persone in potenziale o effettiva condizione di rischio, disagio e marginalità sociale;
- persone a rischio di contrarre malattie sessualmente trasmissibili;
- consumatori di sostanze psicoattive e/o alcol attivi e non;
- tossicodipendenti;
- persone dedite all'attività di prostituzione (*Sex-workers*);
- preadolescenti, adolescenti e giovani adulti con o senza comportamenti a rischio;
- adulti con comportamenti a rischio.

I servizi di prossimità, quindi, da un lato contribuiscono a rendere i sistemi di cura e di assistenza meno pesanti e più dinamici creando un *welfare* sostenibile e più vicino al cittadino; dall'altro, tentano di coinvolgere nei sistemi di *welfare* la comunità (famiglia, associazioni, privato sociale...), in passato esclusa dalla concezione centralista del *welfare state*.

Le attività svolte e offerte dai servizi di prossimità si sono differenziate e ampliate nel corso degli ultimi anni cercando di rispondere alle esigenze nate dalle esperienze precedenti. Queste possono essere raggruppate in alcune tipologie di interventi:

- interventi diretti di sostegno alla persona che si basano sulla relazione e su un rapporto concreto tra operatore e utente, tra cui si evidenziano visite domiciliari, monitoraggi telefonici, accompagnamenti verso i servizi, cura della persona (ad es. igiene personale);
- interventi indiretti realizzati esclusivamente dall'operatore senza il coinvolgimento attivo degli utenti: disbrigo di pratiche burocratiche (ad esempio per il riconoscimento dell'Invalidità Civile o di tipo pensionistico), cura della salute (come prendere contatti con i medici), rapporti con i care *givers* e collaborazione con la rete formale ed informale;
- attività di ascolto, prossimità e socializzazione.

In conclusione, a fronte di quanto esposto fino ad ora, possiamo riassumere che le caratteristiche principali dei servizi di prossimità (che ci interessano anche nei capitoli successivi) sono:

- la replicabilità sui territori; sebbene alcuni tratti siano adattati e personalizzati a seconda delle caratteristiche delle diverse aree,
- coinvolgimento attivo degli enti locali attivi sul territorio (cooperative, associazioni etc.),
- preservazione delle autonomie degli utenti,
- vicinanza fisica e morale all'individuo in situazioni di disagio.

4.7. Conclusioni

Quanto fin qui descritto restituisce un'immagine complessa al tema del nesso tra perifericità e marginalità sociale. Se si osservano le realtà territoriali della Lombardia non si può non sottolineare il fatto che siano principalmente e sempre più i contesti urbani (e non necessariamente nelle sole periferie) ad essere investiti da una crescente emersione di profili del rischio di marginalità e di esclusione sociale. La marginalità sociale non è dunque sovrapponibile, se non di rado, alle altre forme di marginalità che i territori mostrano. Ciò significa che la dimensione dell'intervento pubblico è chiamato a modificare alcune radicate "mappe concettuali" che ne orientano l'azione, dotandosi di elementi di lettura della realtà più aggiornati e forse differenti dal passato.

Capitolo 5

Dinamiche demografiche e tutela del suolo

5.1. Introduzione

La tutela del suolo è da tempo oggetto di attenzione da parte del governo regionale che ha avviato iniziative ed interventi di difesa del territorio.

La vulnerabilità del territorio lombardo, oggi è, infatti, ancor più enfatizzata dall'elevato livello di urbanizzazione, dallo spopolamento di alcuni territori montanti e rurali, dall'aumento della frequenza di eventi atmosferici e calamitosi che generano effetti distruttivi. Ciò rende imprescindibili la prevenzione e la tutela del territorio.

Le trasformazioni delle aree periferiche - montane e rurali - interessano tanto aspetti demografici (spopolamento, invecchiamento, ecc) e aspetti legati alla sfera economico – produttiva, quanto aspetti di tipo ambientale.

Negli ultimi decenni in Lombardia si è verificato un depotenziamento strutturale della capacità di reazione di alcuni sistemi locali prodotto dal processo di spopolamento attraverso un incrocio di effetti negativi. Sebbene negli ultimi anni i ritmi d'invecchiamento della popolazione siano stati contrastati dal fenomeno dell'immigrazione, il processo di declino demografico permane ed inevitabilmente determina una forte riduzione del presidio umano nelle parti meno accessibili del territorio lombardo, determinando cambiamenti rilevanti sulle diverse attività economiche, che al contempo ne rappresentano le cause, e sull'ambiente.

Le aree definite marginali da un punto di vista demografico coincidono con i territori dotati di una rete di infrastrutture viarie poco capillare, il che ovviamente ha ripercussioni importanti in termini di attrattività delle attività economiche. Tali aspetti spesso si auto alimentano, generando circoli viziosi involutivi.

Obiettivo del presente capitolo è verificare empiricamente gli effetti che i processi di spopolamento delle aree periferiche hanno avuto in termini di pericolosità e rischi attesi. A questo proposito è stata realizzata una mappa del rischio idrogeologico per quei territori che presentano fenomeni di marginalità demografica.

Attualmente il capitolo è strutturato in quattro paragrafi. Il paragrafo 5.1 introduce la questione oggetto di analisi e definisce le ipotesi da verificare. Il

paragrafo 5.2 chiarisce le dinamiche demografiche ed identifica le aree soggette a spopolamento. Il paragrafo 5.3 espone i principali problemi di tutela del suolo. Il paragrafo 5.4 presenta alcune evidenze degli effetti dello spopolamento sui territori in termini di rischio e pericolosità.

5.2. Le aree di marginalità demografica

Il concetto di marginalità demografica può essere approssimativamente definito come la condizione di persistente e intenso spopolamento che caratterizza un determinato territorio. Lo spopolamento assume particolare rilevanza poiché gioca un duplice ruolo nei processi ciclici che concorrono a generare dinamiche di marginalizzazione. Da un lato si può infatti considerare la perdita di popolazione come conseguenza di un crescente isolamento produttivo, infrastrutturale o nella possibilità di accesso a servizi di varia natura. Dall'altro lo spopolamento contribuisce ad alimentare e radicalizzare questi fenomeni.

In una ricerca del 2009 (IReR, 2009) si era cercato di inquadrare la marginalità demografica dei comuni lombardi con popolazione non superiore a 2.000 residenti in un'ottica di area, per identificare le zone in cui intensità e contiguità territoriale dei fenomeni in atto configuravano situazioni particolarmente critiche. E' possibile replicare l'analisi mantenendo invariato l'approccio per valutare se e come il quadro è mutato in questi ultimi anni.

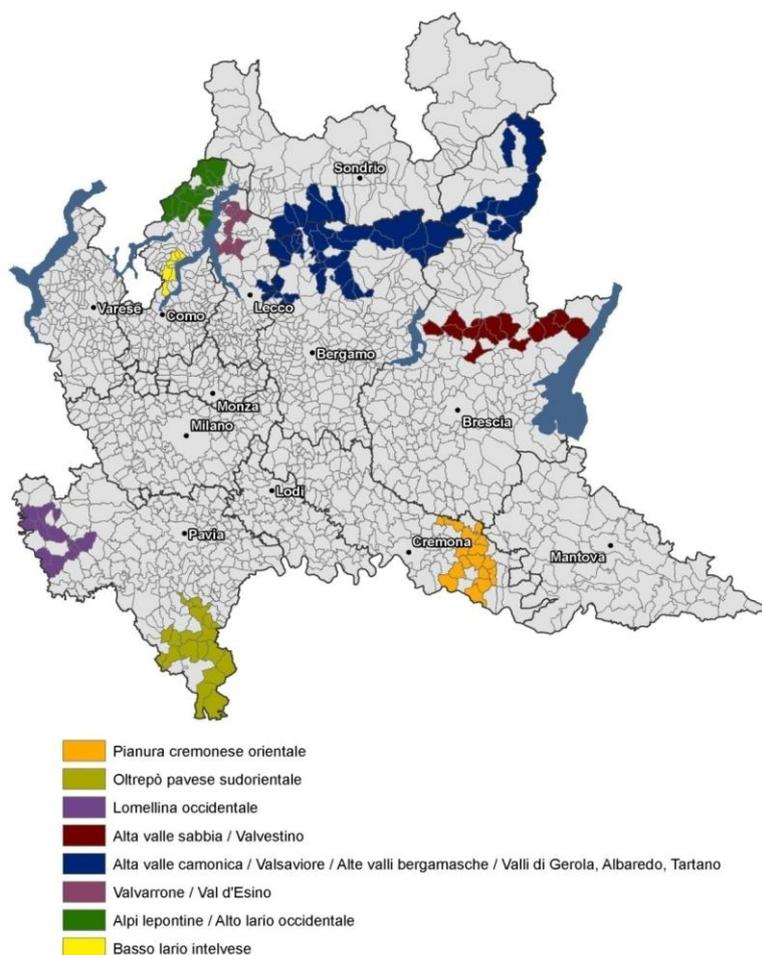
Per l'individuazione della zone critiche abbiamo impiegato un criterio che tenesse in considerazione sia la contiguità territoriale che l'entità dello spopolamento: la presenza di almeno cinque piccoli comuni confinanti con variazione negativa o nulla della popolazione residente per il periodo compreso fra il 01.01.2006 e il 01.01.2011, almeno due dei quali con variazione inferiore o uguale a -5%. Impiegando questo criterio abbiamo individuato otto zone, rappresentate nella mappa 5.1, cui abbiamo attribuito le seguenti denominazioni:

1. Pianura cremonese orientale.
2. Oltrepò pavese sudorientale.
3. Lomellina occidentale.
4. Alta valle sabbia / Valvestino.
5. Alta valle camonica / Valsaviore / Alte valli bergamasche / Valli di Gerola, Albaredo, Tartano.
6. Valvarrone / Val d'Esino.
7. Alpi lepine / Alto lario occidentale.
8. Basso lario intelvese.

Due precisazioni sono necessarie. La prima è che le denominazioni utilizzate non identificano in maniera esaustiva un ambito territoriale, ma sono semplicemente indicative dell'ambito o degli ambiti territoriali, più o meno definiti da un punto di vista geografico, in cui i comuni della zona sono in gran parte collocati. La

seconda è che il fatto di essere confinanti, specie in un contesto montano, non è sempre garanzia di prossimità sistemica fra due comuni. Ad esempio l'area delle Alta valle camonica / Valsaviore / Alte valli bergamasche / Valli di Gerola, Albaredo, Tartano, pur costituita da comuni fra loro confinanti, è formata da gruppi di comuni che fanno presumibilmente riferimento a territori diversi: le tre distinte Province (quella di Brescia, quella di Bergamo e quella di Sondrio) innanzitutto, ma anche i rispettivi fondovalle all'interno della medesima provincia, specie per le valli bergamasche. Abbiamo comunque scelto di mantenere come unico criterio di prossimità territoriale la condivisione dei confini comunali perché, a nostro avviso, oltre ad essere di più agevole applicazione garantisce una maggior oggettività, soprattutto nella fase di individuazione delle zone. Queste due precisazioni, in particolare la seconda, andranno comunque tenute in considerazione nella lettura delle analisi che seguono.

Mappa 5.1 - Aree di marginalità demografica, Lombardia, anno 2011



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati ISTAT

I dati riportati in tabella 5.1 consentono di valutare per le otto zone individuate sia le caratteristiche strutturali sia l'intensità dei fenomeni che caratterizzano la condizione di marginalità demografica.

Tabella 5.1 - Caratteristiche strutturali e indicatori delle aree di marginalità demografica, Lombardia, anno 2011

	Numero comuni	Popolazione totale	Popolazione media	Superficie totale (kmq)	Superficie media (kmq)	Densità demografica (ab/kmq)	Classe altimetrica (m/c/p)	Indice di vecchiaia	Saldo naturale	Indice migratorio
Pianura cremonese orientale	16	13.267	829	236,6	14,8	56,1	(0,0,16)	224,4	-5,8	-2,2
Oltrepò pavese sudorientale	20	10.452	523	367,0	18,3	28,5	(7,13,0)	476,5	-17,5	5,0
Lomellina occidentale	11	7.646	695	196,9	17,9	38,8	(0,0,11)	272,6	-13,3	1,9
Alta valle sabbia / Valvestino	14	11.461	819	328,2	23,4	34,9	(14,0,0)	161,7	-1,5	2,1
Alta valle camonica / Valsaviore / Alte valli bergamasche / Valli di Gerola, Albaredo, Tartano	46	30.350	660	1.153,6	25,1	26,3	(46,0,0)	196,1	-5,5	-4,1
Valvarrone / Val d'Esino	10	4.555	456	94,7	9,5	48,1	(10,0,0)	211,8	-1,3	-14,3
Alpi lepontine / Alto lario occidentale	13	7.020	540	205,8	15,8	34,1	(13,0,0)	230,7	-5,8	-3,8
Basso lario intelvese	7	5.029	718	47,1	6,7	106,8	(7,0,0)	214,6	-12,3	8,1
<i>Totale aree marginalità</i>	<i>137</i>	<i>89.780</i>	<i>655</i>	<i>2.629,7</i>	<i>19,2</i>	<i>34,1</i>	<i>(97,13,27)</i>	<i>227,1</i>	<i>-7,3</i>	<i>-0,4</i>
<i>Totale regionale</i>	<i>1.546</i>	<i>9.917.714</i>	<i>6.415</i>	<i>23.862,8</i>	<i>15,4</i>	<i>415,6</i>	<i>(474,321,751)</i>	<i>141,1</i>	<i>0,8</i>	<i>11,8</i>

Fonte:elaborazione Eupolis Lombardia su dati Istat

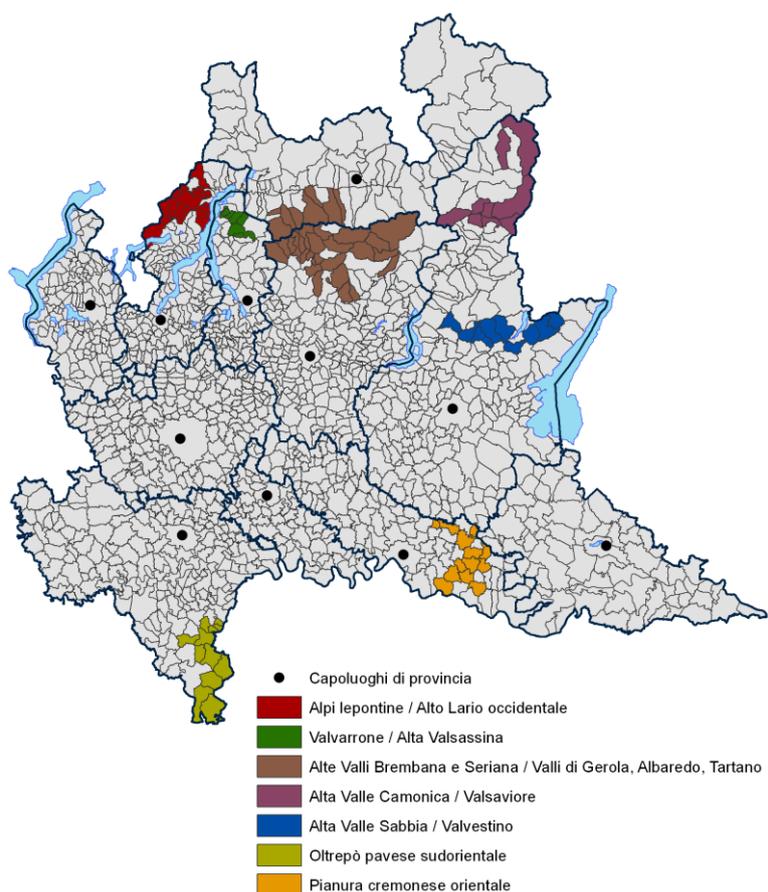
In particolare cinque zone su otto sono collocate nella fascia alpina o prealpina, mentre le restanti tre si collocano nella parte meridionale della regione. I comuni che vi appartengono sono complessivamente 137 (97 montani, 13 collinari e 27 pianeggianti) con una popolazione di circa 90mila unità. Si tratta di comuni molto piccoli (mediamente circa 650 residenti contro i 6.500 residenti medi dei 1.546 comuni lombardi), abbastanza estesi (19 kmq contro una media regionale di 15 kmq) e con bassissima densità di popolazione (34 ab/kmq contro 416).

Dal punto di vista strutturale le otto zone individuate presentano però alcune differenze. Agli antipodi troviamo da un lato l'area del Basso lario intelvese e, dall'altro, quella dell'Alta valle camonica / Valsaviore / Alte valli bergamasche / Valli di Gerola, Albaredo, Tartano. La prima è infatti costituita da soli 7 comuni, ha circa 5mila residenti complessivi, un'estensione territoriale piuttosto ridotta e una densità relativamente elevata. La seconda è invece formata da 46 comuni, ha circa 30mila residenti, copre un'area vastissima e presenta una densità abitativa particolarmente bassa. Fra questi due estremi si collocano le rimanenti sei zone.

La variazioni significative rispetto all'analisi condotta nel 2009 (mappa 5.2) sono:

- la comparsa di nuove zone di marginalità demografica;
- la maggior estensione tutte le zone precedentemente individuate rispetto a numero di comuni e popolazione residente;
- il raggruppamento di zone che in precedenza erano distinte.

Mappa 5.2 - Aree di marginalità demografica, Lombardia, anno 2007



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati ISTAT

In particolare nel 2009 la Lomellina occidentale e il Basso Lario Intelvese non figuravano fra le zone di marginalità sia per il minor numero di comuni contigui che per la minor intensità dei fenomeni di spopolamento sperimentati. Le altre zone risultano invece tutte confermate e, rispetto alla scorsa indagine, inglobano un numero maggiore di comuni. L'esito più rilevante di questa maggior estensione è la fusione in un'unica zona delle due aree precedentemente distinte appartenenti all'arco alpino orientale: Alta valle camonica / Valsaviore e Alte valli brembana e seriana / Valli di Gerola, Albaredo, Tartano con l'aggiunta, sempre in provincia di Bergamo, di parte della Valle imagna.

La marginalità demografica è quindi un fenomeno in deciso avanzamento, nel giro di pochi anni è cresciuto il numero di comuni appartenenti alle aree marginali (41 in più rispetto ai 96 dell'indagine 2009) e, conseguentemente, il numero di cittadini lombardi direttamente interessati dal fenomeno (circa 30.000 in più).

Per inquadrare l'intensità dei fenomeni che determinano le condizioni di marginalità demografica abbiamo considerato tre indicatori:

- l'indice di vecchiaia: è dato dal rapporto fra la popolazione residente con età pari a 65 anni o superiore e quella con età fra 0 e 14 anni moltiplicato per 100. Rappresenta quindi il numero di anziani ogni 100 giovani residenti: maggiore è il suo valore rispetto a 100, maggiore è lo sbilanciamento della struttura demografica verso le fasce anziane;
- il saldo naturale: è la differenza fra nati e morti nel corso di un anno solare rapportata alla popolazione residente e moltiplicata per 1.000. Rappresenta il contributo della componente naturale alla dinamica demografica, valori negativi indicano che, nell'anno cui si riferisce, il numero di morti ha superato quello dei nati;
- l'indice migratorio: è la differenza fra immigrati ed emigrati nel corso di un anno solare rapportata alla loro somma e moltiplicata per 100. Il suo valore, se espresso in termini percentuali, oscilla fra -100 e 100. Vale -100 quando tutti i movimenti sono in uscita, 0 quando i movimenti in uscita e in entrata si equivalgono, 100 quando tutti i movimenti sono in entrata.

Il confronto degli indicatori nelle aree marginali con quelli relativi all'intero territorio regionale mostra una situazione particolarmente problematica. L'indice di vecchiaia è molto più elevato (227 contro 141): nelle aree di marginalità demografica risiedono quindi in media oltre due anziani per ogni giovane. Il saldo naturale (-7,3) è fortemente negativo: queste aree non risultano quindi toccate dalla pur lieve ripresa della natalità registrata in Lombardia negli ultimi anni grazie al recupero di fecondità delle 30-40enni italiane e al contributo delle donne straniere. Anche l'indice migratorio è negativo (-0,4) e segnala la prevalenza dei flussi in uscita rispetto a quelli in entrata: queste aree non possono quindi contare sull'apporto positivo della componente migratoria che in molte altre zone della Lombardia ha sostenuto la crescita della popolazione negli ultimi anni. In sintesi le criticità risultano quindi legate a due fenomeni:

- l'elevatissimo grado di invecchiamento; anche se questa condizione, sia pur con intensità minore, caratterizza molte altre zone della Lombardia;
- il sommarsi dei deficit nelle due componenti della dinamica demografica, naturale e migratoria. E' questo l'aspetto più specifico e rilevante poiché, come detto, a differenza di altre zone lombarde il mancato contributo dei flussi migratori in entrata non bilancia il deficit naturale e determina lo scivolamento in una condizione di marginalità demografica sempre più intensa.

I valori degli indicatori per il complesso delle aree marginali mascherano però una serie di differenze fra le varie zone. L'Oltrepò pavese sudorientale si caratterizza infatti per valori realmente estremi in relazione all'invecchiamento e, in negativo, al saldo naturale, mentre l'indice migratorio risulta positivo, anche se il prevalere dei flussi in entrata non è sufficiente per arginare lo spopolamento. La Lomellina occidentale mostra una condizione sostanzialmente analoga a quella dell'Oltrepò pavese, ma con fenomeni di minor entità in un senso e nell'altro: rispetto all'Oltrepò si registra infatti un livello di invecchiamento più basso e un maggior saldo naturale, ma anche una prevalenza dei flussi migratori in entrata più contenuta. La situazione meno problematica sembra essere quella dell'Alta valle sabbia / Valvestino dove sia invecchiamento che saldo naturale non risultano lontanissimi dai valori medi regionali e il bilancio migratorio mostra una prevalenza, sia pur leggera, dei flussi in entrata. Le aree della Valvarrone / Val d'Esino e del Basso lario intelvese si collocano abbastanza curiosamente agli antipodi rispetto all'impatto delle due componenti: la Valvarrone ha infatti il saldo naturale più elevato fra gli otto, ma l'indice migratorio più basso; il Basso lario, al contrario, ha il secondo peggior saldo naturale, ma l'indice migratorio più elevato. Le rimanenti tre zone si collocano in posizioni intermedie rispetto agli indicatori considerati, da segnalare solamente il livello relativamente basso di invecchiamento per l'Alta valle camonica / Valsaviore / Alte valli bergamasche / Valli di Gerola, Albaredo, Tartano.

Nella scorsa indagine era emersa una contrapposizione fra le aree alpine e prealpine, in cui al forte invecchiamento e al deficit della componente naturale si aggiungeva quello della componente migratoria, e le aree meridionali, in cui l'apporto positivo della componente migratoria consentiva un parziale recupero del deficit naturale. Nel quadro attuale questa dicotomia appare più sfumata, probabilmente anche per la morfologia in parte nuova delle aree individuate.

5.3. I principali problemi di tutela del suolo

La montagna lombarda presenta alcuni significativi aspetti di fragilità, che si esplicano con modalità diverse nelle aree alpina, prealpina e appenninica, e sono legate essenzialmente alla struttura geologica propria del territorio.

Le trasformazioni in atto nelle aree periferiche della Lombardia hanno ripercussioni importanti anche per i problemi di tutela dei suoli. Come definito dal PRIM (Programma Integrato di Mitigazione dei rischi) il territorio lombardo è esposto a otto grandi rischi: rischio idrogeologico, rischio sismico, rischio industriale, rischio meteorologico, rischio incendi boschivi, incidenti stradali, incidenti sul lavoro e sicurezza urbana.

Nel territorio montano lombardo i principali fattori di rischio hanno prevalentemente un'origine naturale, essendo connessi ad eventi di dissesto idrogeologico, sismici, meteorologici e incendi boschivi. Tra i fenomeni di dissesto idrogeologico, quelli più diffusi nella zona montuosa alpina e prealpina sono le frane e le valanghe, mentre le alluvioni interessano sia le zone di pianura che di montagna, con caratteristiche abbastanza dissimili. Gli studi e le analisi dei fenomeni di dissesto idrogeologico (frane, valanghe, alluvioni) condotti in Lombardia negli ultimi 10 anni, sia a livello locale che regionale, hanno permesso di individuare oltre 100 mila frane mappate, oltre 30 mila valanghe censite, e 2200 chilometri quadrati di aree alluvionabili in pianura e nelle vallate alpine (Regione Lombardia, 2011).

Il presente paragrafo si propone di verificare l'incidenza dei problemi di tutela del suolo nelle aree periferiche montane e rurali e delle logiche ad esse sottese. Prima di affrontare il tema è utile offrire delle adeguate definizioni:

- i *pericoli* (ovvero, i *potenziali di rischio*) sono situazioni intrinsecamente in grado di determinare eventi con conseguenze dannose per il territorio e per le attività e le persone che in esso operano e che sono presenti in una determinata area. Essi dipendono da determinate strutture del territorio, dalle proprietà delle sostanze e delle forme di energia, ecc;
- i *fattori di rischio* sono le circostanze che favoriscono o ostacolano l'evento dannoso;
- l'*evento* è un avvenimento accidentale che si manifesta a conclusione di una determinata sequenza causale, originata da un determinato pericolo: per esempio, una frana, un incendio, ecc;
- il *danno* fisico a persone, cose, territorio e ambiente; danno economico; danno sociale; danno estetico ecc.

In funzione della entità dell'evento, del luogo e delle circostanze, si innesca una catena causale che provoca danni di entità variabile in funzione della vulnerabilità del territorio e delle attività che vi vengono svolte (Regione Lombardia, 2010). I danni causati da un particolare evento dipendono, dall'evento e, in misura maggiore dai fattori di vulnerabilità.

5.4. Evidenze empiriche degli effetti dello spopolamento sul territorio in termini di rischio e pericolosità

Nell'analizzare le aree periferiche soggette a spopolamento la tutela del suolo assume un ruolo importante per le implicazioni legate ai rischi e alla sicurezza. La letteratura presente sul tema tende ad associare il degrado dell'ambiente e del paesaggio quale effetto immediatamente visibile generato dalla perdita di popolazione. La cessazione delle attività agricole, pastorali e boschive pare infatti essere il preludio del ripristino forestale, ma anche dell'inselvaticamento dei campi e dei pascoli, con conseguente danno alle potenzialità produttive. In prima battuta l'alterazione del paesaggio tradizionale cagiona la perdita di elementi di grande valore, oltre che favorire la diminuzione della biodiversità e una limitazione della fruibilità turistica del territorio. Ulteriore conseguenza è la diminuzione di sicurezza dello spazio montano. Aumenta infatti il rischio idrogeologico poiché vengono abbandonate le opere realizzate nel passato per la regimazione delle acque irrigue e per la messa a coltura dei pendii quali i terrazzamenti. Inoltre si evidenziano effetti anche per le opere idrauliche realizzate per la regolazione dei corsi d'acqua, come argini e canali, che non sono più soggette a manutenzione, contribuendo così a causare alluvioni. Infine, l'effetto dell'imboschimento aumenta il pericolo d'incendio, mentre l'inselvaticamento dei campi ostacola la percolazione delle acque nella falda, aumentando così il rischio di frane. Questi sembrano essere gli effetti legati allo spopolamento nel breve e medio termine in termini ambientali. In un arco temporale maggiore lo spopolamento di un'area sembra invece produrre effetti positivi sull'ambiente: *in primis* il territorio riacquista nuovi elementi di biodiversità (Tabella 5.2).

Tabella 5.2 – Effetti legati allo spopolamento

	Breve-medio termine	Lungo termine
Sociale	-	- -
Economico	- -	-
Ambientale	-	+

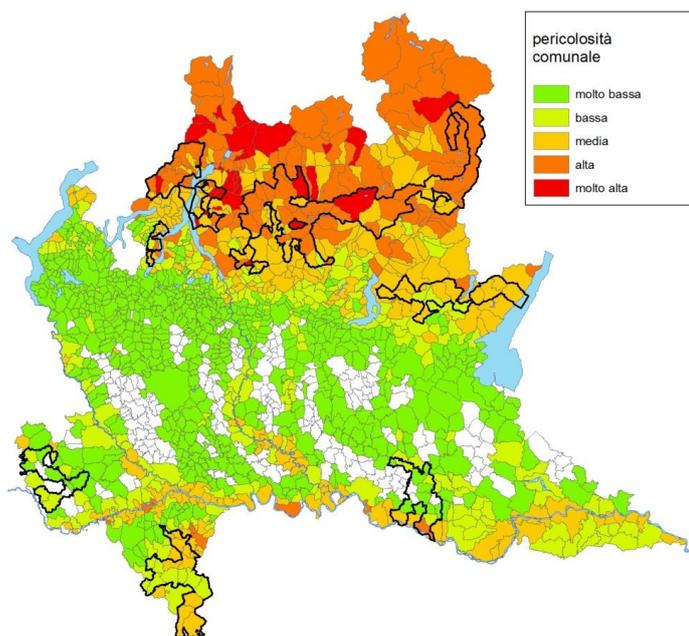
Al fine di verificare quanto ipotizzato, e cioè che lo spopolamento non ha effetti sempre negativi sul territorio abbandonato, a partire dai comuni risultanti demograficamente marginali nel 2011 (cfr. § 5.2), è stata riproposta la mappa elaborata nell'ambito del PRIM relativamente al rischio idrogeologico. In particolare, si è preso in considerazione il rischio calcolato su base comunale. La mappa 5.5 riporta i valori di rischio, calcolato normalizzato sulla media regionale (=1), per i singoli comuni e per le 8 aree individuate.

Il confronto con la mappa di pericolosità idrogeologica (frane, valanghe, alluvioni) risulta più significativo (mappa 5.6). Per l'elaborazione di questa mappa sono stati presi in considerazione i diversi fattori (sorgenti) di pericolosità secondo i parametri riportati nella tabella 5.3.

La mappa 5.5 così elaborata non evidenzia, nelle aree interessate dall'analisi, una particolare correlazione tra pericolosità idrogeologica e fattori di marginalità demografica. Si riscontra infatti una maggiore pericolosità nei comuni della fascia alpina e prealpina rispetto a quelli di pianura, a prescindere dalla loro appartenenza alle aree omogenee in termini di analisi demografica.

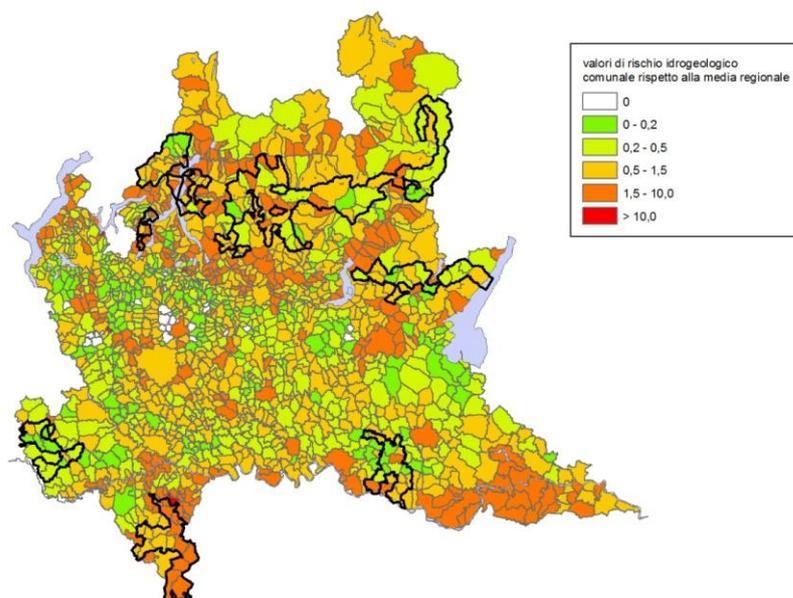
Similmente non sembra esserci una correlazione tra rischio e marginalità demografica. Si evidenzia un maggior rischio nei comuni meridionali lungo il Po e nei comuni della fascia prealpina (mappa 5.6). Tuttavia a differenza del fattore pericolosità – concentrata principalmente nell'area alpina e prealpina – il rischio sembra distribuirsi a macchia di leopardo.

Mappa 5.3 - Elementi di pericolosità in Lombardia - confronto con le aree demograficamente marginali



Fonte: elaborazioni DG Protezione civile, Polizia Locale e Sicurezza

Mappa 5.4 - Valori di rischio in Lombardia – confronto con le aree demograficamente marginali



Fonte: elaborazioni DG Protezione civile, Polizia Locale e Sicurezza

Tabella 5.3 - Fattori di pericolosità

	Sorgente	Peso		Sorgente	peso
1	crolli 39°	0.4	16	Reticolo minore	0.6
2	crolli 33°	0.3	17	Reticolo maggiore	0.6
3	frane attive	1	18	Dighe	0.1
4	frane quiescenti	0.9	19	Dgpv	0.2
5	frane relitte	0.4	20	267_art9	0.9
6	debris attivi	0.8	21	Frane diffuse attive	0.7
7	debris quiescenti	0.4	22	Frane diffuse quiescenti	0.4
8	frane superficiali	0.2	23	Frane diffuse nd	0.55
9	PAI A	1	24	permafrost	0.2
10	PAI B	0.7	25	muretti secco	0.3
11	PAI C	0.2	26	Ghiacciai	0.5
12	conoidi attivi	0.8	27	pendenza <35°	0
13	conoidi quiescenti	0.2	28	pendenza <40°	0.2
14	Valanghe	0.5	29	pendenza <90°	0.6
15	Esondazioni lacustri	0.5	30	Sprofondamenti	0.5

Fonte: elaborazioni DG Protezione civile, Polizia Locale e Sicurezza

5.5. Conclusioni

Le evidenze empiriche mostrano che negli ultimi anni il fenomeno di marginalizzazione demografica non lo solo si sta acuendo, ma sta coinvolgendo territori nuovi (Lomellina occidentale e il Basso Lario Intelvесе). La marginalità demografica è quindi un fenomeno in deciso avanzamento, in un triennio il numero di comuni rientranti alle aree marginali è aumentato, passando da 96 nel 2009 a 137 nel 2011, mentre la popolazione direttamente interessata dal fenomeno è aumentata a circa 90.000 individui (+30.000 rispetto al 2009).

L'ipotesi secondo cui i territori soggetti a marginalità demografica presentino maggiori rischi idrogeologici sembrano essere smentite. Le verifiche effettuate sembrano aver rilevato l'insussistenza della correlazione tra rischio idrogeologico e fattori di marginalità demografica. Infatti sebbene la pericolosità per alcuni di quei territori sia elevata, l'acuirsi del fenomeno dello spopolamento fa sì che il rischio complessivo si riduca

Capitolo 6

La finanza locale

6.1. Introduzione

Gli studi sulle aree periferiche e sulla marginalità, e di conseguenza le politiche pubbliche attivate per trattare i problemi emergenti, hanno tradizionalmente trascurato la finanza dei comuni e le differenze esistenti tra quelli appartenenti alle stesse aree territoriali, oppure alle stesse categorie di popolazione.

Il settore della finanza locale è stato oggetto di numerose recenti innovazioni che determinano effetti significativi per i bilanci di tutti comuni. L'ipotesi da verificare è che tali innovazioni possano avere effetti particolarmente incisivi per i comuni svantaggiati, in relazione alle loro caratteristiche peculiari, debolezza/robustezza delle basi imponibili, ma che tali effetti non siano generalizzabili in relazione alla tipologia dei comuni, ad esempio tra quelli di pianura o montani, turistici e non turistici.

Secondo uno studio dell'Istituto per la finanza e le economie locali i territori con maggiori dotazioni reddituali tendono a crescere più velocemente, o comunque non più lentamente, mentre quelli più arretrati mostrano un sentiero di sviluppo più modesto. In pratica, invece di assistere a fenomeni di convergenza nei livelli, tipici delle fasi di sviluppo di Paesi con diverse condizioni iniziali di ricchezza, le realtà territoriali di cui si compone l'Italia hanno segnato un percorso di allontanamento tra le zone ricche e quelle meno fortunate (Ifel, 2007, p.56).

Prendendo spunto da questo studio, il presente capitolo si propone di verificare il grado di svantaggio finanziario²¹ dei comuni appartenenti ad aree periferiche (piccoli comuni svantaggiati di pianura e di montagna, con differenti gradi di svantaggio), per provare a comprendere quali siano i margini sia per avviare un sviluppo locale in tali territori, che per l'erogazione di servizi ai cittadini.

I contenuti saranno sviluppati a partire dall'analisi dei principali indicatori della finanza dei comuni, dopo aver dato conto delle innovazioni legislative (Allegato al capitolo 6).

²¹ vale a dire le differenze di ricchezza fiscale e di salute finanziaria delle suddette categorie di comuni.

Infatti, considerata la crescente dipendenza del bilancio dei Comuni dalle entrate fiscali, risulta particolarmente rilevante effettuare indagini approfondite su:

- distribuzione delle basi imponibili tra i Comuni svantaggiati,
- entrate derivanti dalla tassazione immobiliare locale,
- il collegamento tra finanza dei Comuni e rapporti finanziari verticali.

Il capitolo si compone di otto paragrafi. Il paragrafo 6.2 introduce il ruolo della finanza locale per promuovere lo sviluppo dei territori. Il paragrafo successivo presenta il tema degli extra costi evidenziando i limiti delle classificazioni basate su indicatori fisici e delle entrate tributarie. I paragrafi successivi (6.4 e 6.5) restituiscono i risultati dell'analisi empirica effettuata su un campione di piccoli comuni svantaggiati secondo la classificazione della l.r 11/04, distinguendo tra piccoli comuni svantaggiati non montani e montani. Il paragrafo 6.6 affronta i temi dei costi standard, degli extra costi e il ruolo di Regione Lombardia. Mentre il capitolo 6.7 analizza le forme di cooperazione orizzontale nei territori svantaggiati ed il ruolo che potrebbe assumere ente regionale. Infine il capitolo conclusivo fornisce alcune indicazioni di merito per affrontare i problemi emersi.

6.2. Sviluppo locale e finanza

La struttura del sistema economico lombardo si presenta a livello territoriale in modo molto frammentato. Le determinanti di tali differenze sono molteplici e sovrapposte tra di loro, tanto da rendere ardua l'individuazione dell'origine ultima delle demarcazioni che si incontrano lungo il territorio regionale. Tuttavia, dopo aver tentato di illustrare come si presenta la realtà lombarda in termini di perifericità e marginalità, e mettendo in risalto i divari esistenti in termini socio-economici, può essere utile verificare il ruolo della finanza locale sulla determinazione dei processi di sviluppo economico e in particolare di quello locale.

Di fatto, dall'analisi delle caratteristiche principali delle economie locali e degli indicatori di bilancio, diversi studi hanno riscontrato l'esistenza di regolarità empiriche che consentono di ipotizzare l'esistenza di nessi di causalità tra la salute finanziaria del Comune e sviluppo del territorio medesimo.

Infatti, per il grado di prossimità con la realtà locale e con i cittadini e in relazione alle specifiche funzioni ad essi assegnati, i Comuni rivestono un ruolo cruciale nell'influenzare e quindi nel sostenere le dinamiche di sviluppo locale e quindi in ultima istanza la promozione territoriale. Tra i fattori che indubbiamente hanno esercitato, ed esercitano, un ruolo decisivo nella conformazione dello sviluppo economico locale, infatti, devono essere contemplate le politiche pubbliche locali, in quanto lo sviluppo di un territorio passa anche attraverso le scelte operate dai policy maker locali.

Lo sviluppo locale è inteso come la capacità che gli attori di un territorio hanno di utilizzare risorse nascoste e nei casi delle aree svantaggiate di promuovere le condizioni per attirare risorse ed attività esterne di tipo imprenditoriali.

Studi empirici relativi alla Terza Italia (Becattini G, 1972, 1989; Bagnasco A., 1977; Dematteis G. 1983; Garofoli G., 1994) hanno evidenziato la necessità di fattori determinanti per l'avvio di un processo di sviluppo locale. Le condizioni fondamentali per innescare un tale processo di sviluppo risiedono nella presenza di capacità organizzativa - imprenditoriale, nella disponibilità di accumulazione di conoscenze e di attitudini sociali incorporate nella popolazione locale ed infine nell'elevato grado di mobilità territoriale delle risorse finanziarie e nell'esistenza di un eccesso di risparmi rispetto agli investimenti (Garofoli G. 1994, pp 60-61).

L'avvio di processi di sviluppo locale in territori svantaggiati presuppone ancor più che per gli altri territori, un'azione corale e organizzata, di mobilitazione di risorse sociali, economiche e amministrative. Con la promozione dello sviluppo locale scaturiscono, infatti, per la comunità e per l'intero sistema economico, benefici di tipo diretto e indiretto. Tra i benefici diretti è possibile annoverare, ad esempio, la creazione di posti di lavoro, l'aumento delle entrate economiche, il miglioramento dei servizi generali, la valorizzazione e protezione della cultura e dell'ambiente, ecc... Mentre tra i benefici indiretti è possibile ascrivere la diffusione e la valorizzazione di una cultura locale e la crescita di un "ethos" locale-globale attento alle proprie caratteristiche e proiettato verso le possibilità offerte dal confronto con altre realtà sociali. Tutto ciò, determina quindi un aumento generalizzato del benessere della collettività dei territori in cui si avviano tali processi.

Sulla base delle relazioni tra sviluppo e finanza locale risulta particolarmente rilevante capire se i comuni svantaggiati dispongono di risorse finanziarie autonome per finanziare politiche di sviluppo dei rispettivi territori.

6.3. I limiti delle classificazioni di svantaggio basati su indicatori fisici e delle entrate tributarie ed il ruolo degli extra costi

In generale i Comuni italiani hanno uguali responsabilità nell'azione amministrativa di gestione delle funzioni amministrative, di governo del territorio e di erogazione dei servizi. Tuttavia, la loro azione risulta molto condizionata dalle caratteristiche economiche (dinamiche dei settori produttivi) e territoriali (comuni metropolitani, urbani, rurali e montani) e della composizione della popolazione (residente e non residente). A fronte di questa situazione permane un ordinamento sostanzialmente non differenziato²², che sembra permanere anche nei processi di riforma recenti (Adobati, Bruzzo, Ferri 2010). La determinazione degli squilibri orizzontali al fine della ripartizione dei trasferimenti finanziari e

²² non giustificato se pensiamo al ruolo, alla dimensione e alla composizione del bilancio dei Comuni *holding* metropolitani rispetto a quelli con popolazione inferiore a 5000 abitanti.

perequativi è stata oggetto di numerosi studi (Piperno 1999; Commonwealth Grants Commission (2002); Giunti e Rey 1998, Ferraresi e Pola 2011). Si registra tuttavia una scarsa attenzione ed una sottovalutazione delle specificità dei territori marginali di pianura rispetto a quelli montani.

In generale le Amministrazioni dei comuni svantaggiati di montagna e di pianura possono risultare troppo grandi in termini di superficie e troppo piccoli in termini di popolazione, con particolari difficoltà imputabili:

- alla elevata distanza media per raggiungere il comune più frequentato²³ dove sono disponibili servizi sovra comunali, sanitari, postali, scolastici;
- al deficit di infrastrutture di trasporto e di altre infrastrutture di interesse generale;

Queste situazioni determinano esternalità negative tanto per gli abitanti quanto per gli enti territoriali dei comuni svantaggiati. I primi sono sottoposti ad elevati tempi di accesso al comune/città più frequentati²⁴ e alle reti infrastrutturali di trasporto più vicine, mentre i secondi sostengono maggiori costi per l'erogazione dei servizi nei territori montani (turistici e non turistici) e nei territori di pianura.

Tali comuni presentano aspetti economico-organizzativi particolari, in quanto le variabili demografiche, geografiche, sociali ed economiche determinano maggiori fabbisogni di spesa ed extra costi per l'esercizio delle funzioni fondamentali e l'erogazioni dei servizi essenziali.

Gli extra costi rappresentano gli svantaggi dovuti a fattori al di fuori del controllo dei comuni. Se ad esempio in un comune la dispersione della popolazione nel territorio è maggiore rispetto a quella di comuni con la stessa taglia demografica essi subiscono un extra costo ad esempio per il servizio di trasporto scolastico o per la manutenzione delle strade, che può giustificare l'utilizzo di fattori correttivi nella determinazione della spesa per tali servizi (cfr. 6.6).

Una particolare situazione di svantaggio per i territori periferici deriva dalla scarsa accessibilità e al deficit di infrastrutture ²⁵. Per trattare questi problemi, con la legge 5 maggio n. 42 del 2009 “delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, è stata introdotta la perequazione infrastrutturale. L’art. 22 comma 1 prevede una ricognizione degli “interventi infrastrutturali”²⁶, con particolare riferimento alla densità della

²³ Nel quale i residenti si recano normalmente per utilizzare servizi che non trovano nel proprio comune.

²⁴ Comune nel quale gli abitanti si recano normalmente per utilizzare servizi, che non trovano nel proprio comune, con esclusione del motivo per lavoro.

²⁵ A livello nazionale l’accessibilità autostradale per il 35% dei piccoli comuni è posta ad una distanza maggiore di 20 km, per quella alla rete ferroviaria per il 32% dei piccoli Comuni è superiore ai 20 km. Lo stesso valore si registra per l’accessibilità aeroportuale per il 69,9% dei piccoli comuni L’accessibilità alle strutture ospedaliere, presenta valori entro i 10 km per il 37%, da 10 a 20 km per il 46% e oltre i 20 km per il 16% dei Comuni (dati Anci Cittalia riferiti al 2008).

²⁶ Riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, le reti stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e di distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali

popolazione e delle unità produttive, che possono essere interpretate a favore dei territori e delle zone di montagna. Infine il comma 2 prevede che al fine del recupero del deficit infrastrutturale, vengano effettuati interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119 comma 5 della Costituzione che tengano quindi conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard²⁷.

Tuttavia, anche nei comuni svantaggiati non mancano casi di elevata dotazione di infrastrutture, e talvolta i Comuni montani turistici, sono in grado di esercitare un ruolo di polo attrattivo, mentre altri comuni possono essere caratterizzati da dinamiche insediative di tipo residenziale, commerciale e produttivo che si concentrano nei territori di fondovalle, alimentando così le basi imponibili della fiscalità immobiliare, nonché gli squilibri tra i comuni, di tipo economico, finanziario e territoriale. Inoltre, nei territori montani e di pianura, dove è possibile un pendolarismo giornaliero, si è avuto un rallentamento delle dinamiche migratorie, e di recente, in tempi di crisi, si può rilevare una maggiore attenzione per questi territori, rispetto alle città, dal punto di vista delle preferenze localizzative.

Le particolari situazioni di svantaggio derivanti dalla montanità o dalla perifericità delle aree di pianura non sono dunque generalizzabili. Nelle indagini di tipo territoriale è frequente l'utilizzo delle categorie di indicatori di tipo fisico e di tipo socio-economico, mentre gli indicatori utilizzati per l'assegnazione dei trasferimenti finanziari privilegiano gli indicatori, che esprimono la salute finanziaria, ma trascurano le determinanti che incidono sul fabbisogno e gli extra costi che possono pregiudicare l'erogazione dei servizi.

L'importanza degli extra costi deriva dal fatto che le particolari situazioni che caratterizzano i comuni montani o periferici di pianura determinano aggravii di spesa per i comuni stessi, che sono sottovalutati o trascurati nella determinazione dei trasferimenti finanziari e che costituiscono fattore aggiuntivo rispetto a quelli considerati dagli indicatori utilizzati per definire le categorie di svantaggio dei comuni.

²⁷ Oltre all'introduzione della perequazione infrastrutturale, in sede di discussione del cosiddetto federalismo municipale sono stati presentati numerosi emendamenti e modifiche al testo di legge per tener conto della situazione dei piccoli Comuni montani. Ricordiamo, la maggiorazione del 5% sulla compartecipazione al gettito dell'Irpef, la cosiddetta cedolare secca per la montagna, l'attribuzione ai Comuni di una quota del valore di mercato dell'energia prodotta nei territori montani.

Box 6.1 - Tipologie generali di extra costi

Con riferimento alle particolari situazioni territoriali, sociali ed economiche proprie dei comuni svantaggiati²⁸ in particolare montani, è possibile individuare alcune tipologie di *extra* costi:

- costi derivanti dalla distribuzione geografica dei centri urbani e delle frazioni;
- costi addizionali di trasporto degli studenti o per sedi scolastiche;
- costi addizionali di servizi imputabili alla dispersione della popolazione;
- costi addizionali per i servizi a rete (acqua, fognatura, depurazione e raccolta rifiuti);
- costi imputabili alla domanda aggiuntiva di servizi da parte della popolazione non residente;
- costi addizionali per servizi di assistenza domiciliare agli anziani;
- costi addizionali per garantire servizi non comunali;
- maggiori costi unitari di esazione e gestione dei tributi;
- costi derivanti dal mancato sviluppo economico che si riflette sulla esiguità delle basi imponibili (reddituale e immobiliari).
- altre situazioni o specificità che possono condizionare l'erogazione di uno o più servizi a domanda individuale o collettiva.

Sulla base del contributo di Piperno (1999) gli extra costi derivano da: i) caratteri fisico-geografici; ii) caratteri economici e sociali iii) servizi a rete. Tali categorie incidono sulle spese di amministrazione generale, istruzione sanità, assistenza sociale, difesa dell'ambiente, sviluppo economico, cultura, acquedotti e fognatura, manutenzione strade, illuminazione pubblica e sicurezza. In pratica i comuni svantaggiati possono trovarsi in queste situazioni:

- difficoltà determinate dalla scarsa accessibilità e da deficit infrastrutturale;
- difficoltà di erogazione dei servizi base (scolastici, di trasporto, di assistenza sanitaria, di raccolta rifiuti, di illuminazione pubblica) su territori dispersi e per popolazioni distribuite in centri e frazioni minori remote;
- difficoltà di fornire servizi sufficienti a mantenere la presenza di popolazione residente per far funzionare l'economia locale (ad esempio il commercio);
- difficoltà/necessità di erogare servizi ed interventi per la cura e la manutenzione del territorio (es. manutenzione delle strade, servizio sgombrare neve);
- difficoltà nella costruzione del Piano triennale delle opere pubbliche e nel finanziamento della spesa di investimento.

Se consideriamo un servizio come attività svolta dall'ente locale per rispondere ad un problema, mediante l'organizzazione di persone e mezzi, finalizzata al conseguimento di obiettivi pubblici, i comuni svantaggiati oltre ad un aggravio delle spese dovute alle maggiori distanze e alla scarsa accessibilità, offrono spesso

²⁸ Anche se le caratteristiche dei territori marginali di pianura risultano diverse rispetto a quelli montani, alcune condizioni sfavorevoli che possono determinare fabbisogni aggiuntivi ed extra costi sono sostanzialmente presenti.

servizi di livello inferiore dal punto di vista della qualità e della quantità, ad un costo procapite superiore e distribuito in maniera ineguale sul territorio.

In presenza di scarse basi imponibili e di una ridotta o nulla attività delle trasformazioni urbanistiche e del mercato immobiliare, aumentare i tributi locali e l'indebitamento senza aumentare la quantità e la qualità dei servizi offerti a causa delle basse economie di scala e di funzioni, potrebbe incentivare le persone a spostarsi in un altro Comune (una situazione di voto con i piedi alla *Tiebout*). Un aumento delle imposte locali potrebbe risultare accettabile per i residenti solo se possono usufruire di maggiori beni e servizi pubblici nel tempo.

Di fronte a questa complessità di situazioni dei territori svantaggiati occorre inoltre considerare:

- a. i maggiori fabbisogni e gli extra costi imputabili a situazioni non volute che possono essere utilizzati per integrare gli indicatori della salute finanziaria che si concentrano sul lato delle entrate ma trascurano il lato delle spese;
- b. gli effetti negativi per l'economia locale che derivano dall'assenza di attività turistica;
- c. la debolezza delle trasformazioni urbanistiche e della stagnazione del mercato immobiliare.

6.4. La finanza nei piccoli comuni non montani svantaggiati (L.r. n.11/2004)

Il campo di indagine dei comuni marginali di pianura è costituito dai comuni non montani con popolazione residente inferiore o uguale a 2.000 abitanti appartenenti alle province di Cremona e di Pavia in quanto queste ultime presentano, rispetto alle altre province, il numero maggiore di comuni in tutte le categorie di svantaggio, elevato, medio, basso (cfr. paragrafo 3.3). Il campione di comuni analizzato è costituito da 12 comuni a svantaggio elevato e 12 comuni a svantaggio medio della provincia di Pavia e altrettanti della provincia di Cremona, scelti tra quelli che presentano l'indice di svantaggio più elevato.

L'obiettivo dell'analisi è di esaminare la composizione delle entrate, e di verificare se le recenti innovazioni in materia di finanza dei comuni risultano appropriate per i piccoli comuni svantaggiati e se hanno migliorato il bilancio dei comuni dal lato delle entrate. Inoltre l'analisi si propone di valutare in maniera indiretta l'economia dei comuni montani e di pianura dei rispettivi campioni (si rinvia al paragrafo 6.8)

Dalle analisi effettuate, e di cui si da conto nelle pagine seguenti, si può osservare una generale tendenza positiva del reddito Irpef, il ridotto numero della

popolazione residente dei comuni²⁹, e le esigue basi imponibili dei grandi tributi statali e dei tributi locali. Per i comuni a svantaggio elevato si evidenzia inoltre un livello molto limitato dei proventi relativi ai permessi per costruire (tabella 6.1).

Di fatto dall'analisi dei principali indicatori emerge che il livello delle entrate non consente una reale manovrabilità del bilancio, pregiudica l'erogazione dei servizi essenziali ed il finanziamento del programma triennale delle opere pubbliche.

Il livello dei trasferimenti assegnati non sembra produrre un effetto perequativo sufficiente a favore dei comuni svantaggiati di pianura. Una situazione dunque che presenta rischi di crisi fiscale locale. Le categorie di svantaggio dei comuni considerati risultano essenzialmente confermate anche nell'intervento regionale procapite (tabella 6.1), ma la Regione potrebbe assumere un ruolo rilevante nella costruzione di trasferimenti perequativi specifici da collegare alle forme di gestione associata di funzioni, in quanto non sembra realistico attendere comportamenti a favore dei comuni svantaggiati di pianura da parte del legislatore centrale.

Tabella 6.1 - Riepilogo dei principali indicatori della finanza locale. Valori medi per gruppi di comuni in €

	IMU 2012 Prima rata Comuni Valore procapite	ICI procapite 2010	Pressione tributaria 2010	Proventi dei permessi di costruire 2010	Intervento regionale procapite 2010
Non montani CR svantaggio elevato	93	136	308	7.170	136
Non montani PV svantaggio elevato	135	245	466	7.379	219
Non montani CR svantaggio medio	84	135	307	58.991	128
Non montani PV svantaggio medio	89,5	171	345	25.798	130

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Mef e certificati consuntivi Ministero dell'interno

Le compartecipazioni al gettito dei grandi tributi statali

Per quanto riguarda il reddito irpef nel quinquennio 2006-2010 si evidenzia una generale tendenza di crescita per i quattro gruppi di comuni considerati (cfr. tabelle n.1 a e b). Per l'anno 2010 i comuni della Provincia di Cremona a svantaggio elevato ed a svantaggio medio hanno registrato rispettivamente un reddito procapite medio pari a 10.306 € e pari a 11.660 € (Tabella 6.2). Nel primo

²⁹ I comuni non montani della provincia di Pavia a svantaggio elevato non superano i 1.000 abitanti, (il comune di Rocca de' Giorgi presenta 74 abitanti e 76 il comune di Villa Biscossi) con l'esclusione del comune di Bastida Pancarana che dispone di 1.047 abitanti (per tutti dati al 31 dicembre 2010), di questi 6 comuni aderiscono ad un Unione di Comuni. Mentre tra i comuni a svantaggio medio 6 non superano i mille abitanti e 5 appartengono ad Unioni di comuni.

Per quanto riguarda i comuni non montani della Provincia di Cremona a svantaggio elevato, tutti ad eccezione del comune di Formigara che conta 1146 abitanti sono compresi nella categoria fino a mille abitanti, e solo 4 comuni aderiscono ad Unioni di comuni. Mentre tra i comuni cremonesi a svantaggio medio, 5 comuni non superano i 1000 abitanti, di cui 3 comuni non superano i 300 abitanti. In questo caso i comuni che appartengono ad Unioni sono 8.

caso essi sommano 7.209 abitanti residenti, mentre nel secondo caso la popolazione dei dodici comuni risulta circa doppia, pari a 14.208 abitanti.

Per quanto riguarda i comuni della provincia di Pavia a svantaggio elevato si evidenzia nel 2010 un reddito procapite medio pari a 12.065 €. Mentre i comuni a svantaggio medio presentano un valore pari a 12.515 € nel 2010 (Tabella 6.2). Nel primo caso la popolazione residente raggiunge i 4.297 abitanti nel 2010, mentre nel secondo è pari a 13.388 unità. In generale è possibile asserire che in entrambe le province i comuni a svantaggio elevato presentano un reddito procapite inferiore rispetto a quelli a svantaggio medio (tabella 6.2).

Rispetto alle finalità di questo lavoro è importante segnalare la presenza di squilibri tra i comuni nella distribuzione dei valori del reddito Irpef derivante dai fabbricati e dal reddito dominicale (cfr. tabelle n. 2 a e b). I comuni della provincia di Cremona con svantaggio elevato presentano una distribuzione dei valori abbastanza omogenea rispetto al valore medio di 200.673 €³⁰. I comuni cremonesi a svantaggio medio presentano valori più elevati dell'imponibile medio, pari a 386.367€, ma lo squilibrio tra il comune con reddito maggiore e quello minore è più accentuato³¹.

I comuni della provincia di Pavia a svantaggio elevato presentano un valore medio dell'imponibile pari a 170.946€, tuttavia si rilevano squilibri rilevanti tra i diversi comuni³². I comuni del secondo gruppo presentano un imponibile medio pari a 400.203€ e in generale una minore variabilità tra valore massimo e minimo³³.

Dunque, pur se i comuni con svantaggio elevato presentano un reddito di fabbricati e reddito dominicale inferiore della metà rispetto a quelli a svantaggio medio, va osservato che gli squilibri nella distribuzione dell'imponibile considerato sono:

³⁰ il comune di Formigara presenta il valore massimo pari 333.616€ di imponibile, mentre il comune di Casteldidone presenta un valore minimo di 153.218€ inferiore alla metà del valore massimo.

³¹ Il comune con reddito maggiore Trigolo presenta un reddito pro capite medio di 633.726€ e quello con il reddito minore Azzanello presenta un reddito pro capite medio 175.272 € inferiore di 3,6 volte al più grande.

³² Infatti si rileva un valore massimo per Castelnovetto pari a 403.783€ e un valore minimo di Villa Biscossi pari a 48.600€, inferiore di 8 volte al primo.

³³ il valore massimo per il Comune di Candia Lomellina è pari a 700.533€ mentre il valore minimo del comune di San Cipriano Po è pari 141.402 €.

- molto significativi per i gruppi di comuni delle due province,
- riflettono quelli della consistenza del patrimonio e dell'attività del mercato immobiliare e delle locazioni,
- si riflettono negativamente sulle risorse fiscali disponibili per i comuni.

Tabella 6.2 - Reddito Irpef ai fini dell'addizionale, da fabbricati e reddito dominicale per categorie comuni, valori in €

Categorie di comuni	Irpéf 2010 Valore medio	IRPEF procapite 2010	Irpéf su reddito di fabbricati e reddito dominicale Valore medio	IRPEF su reddito di fabbricati e reddito dominicale, valore procapite medio 2008
Non montani CR svantaggio elevato	6.293.134	10.306	51.764	90
Non montani PV svantaggio elevato	4.450.364	12.064	50.820	178
Non montani CR svantaggio medio	13.806.950	11.660	105.574	93
Non montani PV svantaggio medio	14.099.279	12.515	119.502	128

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Mef e Copaff

Per i comuni considerati della provincia di Cremona si segnalano, gli squilibri nella distribuzione della quota Iva calcolata per l'anno 2011 (cfr. tabelle n. 3 a e b): tra quelli a svantaggio elevato, le differenze sono contenute tra il valore minimo di Castelvisconti 22.478€ ed il valore massimo di Formigara pari a 75.001€, mentre per il gruppo di comuni a svantaggio medio le differenze della quota Iva passano da 135.578 € di Annico a 35.498€ di Cella Dati.

Per i comuni della Provincia di Pavia i comuni a svantaggio elevato evidenziano valori generali molto bassi della quota Iva, rispetto a tutti i gruppi di comuni considerati, con un valore minimo di 4.405 € per il Comune di Rocca De' Giorgi, (si veda anche il valore di 9.393 € del comune di Lirio), ed un valore massimo di 66.785 € per il Comune di Bastida Pancarana. Il gruppo di comuni a svantaggio medio presenta squilibri contenuti nella distribuzione della quota Iva, con tre soli comuni che superano 100.000 € di quota Iva, (Candia Lomellina, Pinarolo Po e Santa Gulietta) con un valore minimo pari a 24.745€ per il comune di Cozzo, comunque cinque volte superiore a quello di Cozzo.

Rispetto alle 4 categorie di imposte sui trasferimenti considerate (cfr. tabella n. 4 a e b) che forniscono indicazioni sulla dinamicità del mercato immobiliare e delle locazioni per l'anno 2008 dall'esame dei dati riportati possiamo osservare che i comuni della provincia di Cremona a svantaggio elevato presentano un mercato immobiliare e dell'affitto molto debole per 5 comuni³⁴. Tra i comuni a svantaggio medio, emergono i valori del Comune di Cella Dati a dimostrazione dell'effetto di squilibrio che determina il mercato immobiliare. In particolare, anche escludendo i valori del comune di Cella Dati possiamo osservare come i

³⁴ Ca'D'Andrea, Cappella De' Picenardi, Castelvisconti, Pessina Cremonese, e Voltido presentano valori delle imposte sui trasferimenti inferiori a 10.000 €.

valori più elevati delle imposte sui trasferimenti e sulle locazioni si registrano nei comuni a svantaggio medio.

Per quanto riguarda i comuni della provincia di Pavia, il gruppo a svantaggio elevato presenta 4 comuni, Lirio, Rea, Rocca de'Giorgi, Velezzo Lomellina e Villa Biscossi, con valori molto bassi delle imposte sui trasferimenti e sulle locazioni immobiliari, mentre i comuni con svantaggio medio presentano valori decisamente superiori a quelli dei comuni precedenti. Dunque, per questi comuni i valori analizzati, disponibili per il solo anno 2008, evidenziano come il mercato immobiliare e dell'affitto sia complessivamente debole e fonte di squilibrio per le entrate derivanti dalle imposte considerate.

Le entrate tributarie

Per quanto riguarda l'imposta comunale sugli immobili (cfr. tabella n. 5 a e b) va osservato che essa ha rappresentato la principale fonte di entrata dei comuni, e per tutti i comuni considerati ha costituito una quota molto significativa del totale delle entrate tributarie (che comprendono anche i tributi locali e le compartecipazioni al gettito delle imposte statali). Dopo aver osservato che i comuni oggetto di indagine non hanno utilizzato la facoltà di istituire l'imposta di scopo³⁵, è importante osservare che i comuni appartenenti a diverse categorie di svantaggio hanno effettuato scelte diverse in materia di addizionale Irpef.

Nel 2010 tutti i comuni della provincia di Cremona a svantaggio elevato hanno applicato l'addizionale tranne Voltido, ricavando un gettito complessivo di 249.194€, pari a circa il 26% del gettito Ici, mentre tra quelli a svantaggio medio 5 comuni non hanno applicato l'addizionale Irpef. Per quanto riguarda la pressione tributaria nel primo gruppo di comuni varia da un massimo di 497 € procapite ad un minimo di 172 € procapite, che risulta mediamente superiore a quella dei comuni a svantaggio medio.

Per quanto riguarda i comuni della provincia di Pavia, nello stesso anno, solo 4 tra quelli a svantaggio elevato hanno applicato l'addizionale Irpef, mentre tra quelli a svantaggio medio 8 hanno applicato l'addizionale.

Va osservato che tra i due gruppi di comuni a svantaggio elevato la maggioranza di quelli appartenenti alla provincia di Pavia non ha applicato l'addizionale Irpef. Questa scelta può essere determinata dal fatto che la base imponibile risulta debole in molti comuni a svantaggio elevato appartenenti alle due province. Infatti, tra i 15 comuni che hanno applicato il tributo in 5 di essi il gettito non supera i 10.000 €.

Dopo aver precisato che non è possibile stimare il gettito Imu a favore dei comuni per l'anno 2012 in quanto le variabili in gioco sono ancora incerte³⁶ possiamo osservare che il confronto tra i valori procapite della prima rata IMU 2012 ed i valori procapite del gettito totale Ici 2010 evidenziano un forte aumento delle entrate dei comuni, in molti comuni superiore al 50%, (cfr. tabella n. 6 a b)

³⁵ Si veda Ferri V., (2007), L'imposta di scopo a favore dei comuni secondo la finanziaria 2007: un'analisi economica, in "La finanza locale", XXVII, 7-8, pp.30-49 per un eventuale approfondimento.

³⁶ determinazione delle aliquote, agevolazioni ed esenzioni da parte dei comuni entro ottobre, aliquota statale da fissare a dicembre in variazione dell'aliquota standard.

che non è comunque comparabile con l'effetto della nuova Imu sui comuni turistici. Rispetto a quest'ultima categoria, va osservato che i dati delle presenze totali negli esercizi alberghieri, complementari e nei B&B per l'anno 2010 evidenziano che un solo comune tra i 48 considerati, Montecalvo Versiggia in provincia di Pavia ha fatto registrare 409 presenze nei soli esercizi complementari (Dati Regione Lombardia).

I trasferimenti finanziari

Per quanto riguarda il Fondo perequativo della fiscalità locale attivato presso il Ministero dell'Interno, va osservato che ben 11 comuni ad elevato svantaggio, di cui 6 appartenenti alla provincia di Cremona non risultano beneficiari dei fondi perequativi. Altri 8 comuni a svantaggio medio non risultano beneficiari del fondo (cfr. tabella n. 7 a e b)

I fondi regionali per contributi e trasferimenti correnti non sono assegnati a tutti i comuni ad elevato svantaggio e presentano importi molto diversificati tra i comuni beneficiari. Si rilevano inoltre valori sensibilmente più elevati per i comuni a medio svantaggio, mentre le funzioni delegate dalla Regione non sono assegnate a tutti i comuni in questione.

Va sottolineato il fatto che in alcuni comuni a svantaggio medio delle due province sono stati riscontrati trasferimenti ai comuni da parte delle rispettive Unioni. L'intervento regionale a favore dei comuni risulta poco significativo per alcuni comuni a svantaggio elevato e medio della provincia di Pavia

Le entrate da oneri di urbanizzazione

Questo indicatore è molto significativo per misurare le attività di trasformazione urbanistica e nei comuni considerati si registrano valori pari a 0 in ben 7 dei 24 comuni ad elevato svantaggio, mentre nei restanti solo in 3 comuni superano i 20.000 € (cfr. tabella n. 8 a e b)

Nei comuni a svantaggio medio i proventi dei permessi di costruire presentano importi significativi solo in due comuni della provincia di Pavia, mentre nei comuni della provincia di Cremona si registrano valori rilevanti nei comuni di San Daniele Po, 109.559 €, Calvatone 112.106 € e Cella Dati 206.268 €.

I permessi di costruire presentano dunque importi molto esigui, distribuiti in maniera ineguale, variabili da 0 a oltre 200.000 tra i comuni considerati e segnano una forte distinzione nell'attività di trasformazione urbanistica dei comuni svantaggiati di pianura.

6.5. La finanza nei piccoli comuni montani svantaggiati

Il campo di indagine dei comuni montani svantaggiati è costituito dai primi 12 comuni delle province di Brescia e di Sondrio nella graduatoria di svantaggio.

I 12 comuni montani svantaggiati della provincia di Sondrio presentavano al 31 dicembre 2010 una popolazione inferiore a 10.000, con 9 comuni al di sotto di

500 abitanti, di cui 2 sotto i 50 abitanti. I comuni considerati appartengono a 3 Comunità montane. Mentre i 12 comuni montani della provincia di Brescia presentavano al 31 dicembre 2010 una popolazione inferiore a 10.000, con l'eccezione di Saviore dell'Adamello con 1.021 abitanti e Sonico con 1.269 abitanti. Tutti i comuni appartengono a 3 Comunità montane.

Dalle elaborazioni effettuate emerge una debolezza delle basi imponibili dei grandi tributi statali e di tipo immobiliare che si riflette in maniera diversa sulle due categorie di comuni. Le trasformazioni urbanistiche non sostengono i bilanci dei comuni, che non ricevono benefici dal settore turismo come avviene in altri contesti montani, con effetti negativi sulla manovrabilità degli stessi. Tuttavia, l'intervento finanziario della regione a favore dei comuni montani premia il gruppo appartenente alla provincia di Sondrio e risulta molto rilevante, in termini il valore procapite, rispetto a quello riscontrato per i comuni svantaggiati di pianura (tabella 6.3).

Tabella 6.3 - Riepilogo dei principali indicatori della finanza locale. Valori medi per gruppi di comuni in €

Categorie di comuni	IMU 2012 Prima rata Comuni Valore procapite	ICI procapite 2010	Pressione tributaria 2010	Proventi dei permessi di costruire 2010	Intervento regionale procapite 2010
Montani svantaggiati BS	96	221	401	31.738	473
Montani svantaggiati SO	173	414	619	16.014	882

Le compartecipazioni al gettito dei grandi tributi statali

Per i comuni considerati di entrambe le province si evidenzia una significativa tendenza di aumento del reddito Irpef, con la sola eccezione del Comune di Bema in provincia di Sondrio, che ha registrato una diminuzione da 1.797.637 € nel 2006 a 1.458.317 nel 2010 (cfr. tabella n.1 b).

I comuni di Magasa in provincia di Brescia e Bema e Menarola presentano importi particolarmente bassi, nella distribuzione dell'imponibile e del reddito Irpef dai fabbricati e dal reddito dominicale nel 2008 che indicano la scarsa consistenza del patrimonio immobiliare, che peraltro è molto limitato per tutti i comuni (cfr. tabella 2 b)

Come evidenzia la tabella seguente le differenze tra di due gruppi di comuni analizzati risultano maggiore se consideriamo l'Irpef sul reddito da fabbricati e reddito dominicale, rispetto all'Irpef procapite calcolata ai fini dell'addizionale. Tali differenze sono imputabili alla diversa dotazione e composizione del patrimonio immobiliare.

La quota Iva da attribuire ai comuni presenta importi estremamente ridotti, con un importo superiore a 100.000 per il solo comune di Gordona (cfr. tabella n. 3 b).

La distribuzione delle imposte sui trasferimenti immobiliari presenta elementi di squilibrio tra i comuni, per i trasferimenti e per le locazioni, con importi estremamente bassi e addirittura nulli per numerosi comuni. Ciò evidenzia la sostanziale stagnazione del mercato immobiliare. (cfr. tabella 4 b)

Tabella 6.0.4 - Reddito Irpef ai fini dell'addizionale, da fabbricati e reddito dominicale, valori in €

	Irpef 2010 Valore medio	IRPEF procapite 2010	Irpef su reddito di fabbricati e reddito dominicale Valore medio	IRPEF su reddito di fabbricati e reddito dominicale, valore procapite medio 2008
Comuni svantaggiati BS	6.147.326	10.275	46.493	89
Comuni svantaggiati SO	4.237.107	9.886	30.608	126

Le entrate tributarie

Nell'anno 2010, 8 comuni appartenenti alla provincia di Brescia applicano all'addizionale Irpef, ma solo tre di essi ricavano importi superiori a 30.000 €, due compresi tra 5.000€ e 10.000€, e 3 inferiori a 5.000 €. Tutti i comuni considerati della provincia di Sondrio non hanno applicato l'addizionale Irpef. La distribuzione del gettito dell'Ici è più squilibrata per i comuni appartenenti alla provincia di Brescia, rispetto a quelli di Sondrio, che beneficiano di un gettito medio maggiore, analogamente a quanto avviene per la pressione tributaria. Nessun comune applica l'imposta di scopo (cfr. tabella 5 b).

Il confronto tra il gettito della prima rata IMU 2012 a favore dei comuni e il gettito Ici 2010, evidenzia che il nuovo tributo immobiliare in molti comuni rappresenta circa la metà del gettito Ici, (con forti squilibri nel confronto in termini procapite), ma considerate le numerose variabili ancora in gioco, una valutazione definitiva potrà essere effettuata solo dopo il saldo di fine anno, al netto dei minori trasferimenti statali (cfr. tabella 7 b).

Le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (cfr. tabella 7 b) segnalano la debole azione del fondo perequativo statale, addirittura con importi nulli nel 2010 per i 4 comuni appartenenti alla provincia di Sondrio, mentre i contributi e trasferimenti correnti della Regione premiano i 12 comuni svantaggiati della provincia di Brescia, rispetto a quelli della provincia di Sondrio. I contributi regionali per funzioni delegate sono assegnati a 5 comuni su 24. E' importante osservare che il totale delle entrate da contributi e trasferimenti in alcuni comuni equivale al totale delle entrate tributarie. Ciò evidenzia la debolezza delle entrate fiscali autonome. Inoltre, va osservato con interesse l'evidenza di trasferimenti dall'Unione verso il comune di Tartano, seppur di importo pari a 6.990 €.

Rispetto ai comuni svantaggiati di pianura, di particolare rilevanza risulta l'intervento regionale procapite nei comuni considerati, per i quali emergono squilibri nei valori dei trasferimenti ricevuti sia in termini assoluti, sia nei valori procapite per l'anno 2010 (cfr. tabella n. 8 b).

I proventi dei permessi di costruire per l'anno 2010 evidenziano un gettito molto limitato, inferiore a 80.000€ e squilibrato tra i comuni considerati, con otto comuni che ricavano importi inferiori a 10.000€ (di cui 3 minori di 5.000 €) oltre a 2 comuni che indicano entrate nulle (cfr. tabella n. 9 b). Per quanto riguarda la relazione tra finanza dei comuni e turismo va osservato che in comuni analizzati non presentano caratteristiche turistiche. Nel 2010 la distribuzione delle presenze negli esercizi ricettivi, alberghieri, complementari e B&B, è nulla in 20 dei 24

comuni considerati e nessuno dei quattro comuni dispone di presenze in tutte le tre categorie ricettive. Infatti, il comune di Cimbergo e il Comune di Sonico in provincia di Brescia hanno registrato rispettivamente 2.653 e 2.085 presenze negli esercizi complementari, mentre in provincia di Sondrio il Comune di Gerola Alta ha registrato 4.859 presenze negli esercizi alberghieri ed il Comune di Gordona ha registrato 225 presenze nei B&B.

6.6. I costi standard, gli extra costi ed il ruolo della Regione

Sulla base dell'art. 13 della legge n. 42 del 2009 Regione Lombardia sta definendo la modalità di determinazione dei costi standard delle funzioni delegate alle Comunità montane che internalizzano gli oneri imputabili alle situazioni specifiche riscontabili nei contesti montani e che possono gravare sui servizi erogati. Il modello utilizzato riconosce che nei contesti montani possono determinarsi le seguenti tipologie di oneri: di altitudine, di declivio, di insediamento ridotto, da caratteristiche morfologiche, differenze di tipo sociale. Posto che alcune condizioni di svantaggio sono presenti anche per i comuni di pianura, i principi utilizzati per la costruzione dei costi standard delle Comunità montane sono validi anche in sede di determinazione di eventuali indicatori degli extra costi per l'esercizio delle funzioni dei comuni svantaggiati.

Inoltre, sulla base di quanto osservato a proposito della perequazione infrastrutturale, considerato che l'applicazione dell'art.21 della legge 42/2009 da parte dello Stato sembra al momento remota, tale norma può costituire un punto di partenza per l'azione regionale a favore dei territori svantaggiati, in quanto l'art. 13 comma 1 lettera g) della legge 42/2009 prevede la possibilità che le regioni effettuino proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata (questo punto sostanzia la definizione dei costi standard per le Comunità montane) "nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture".

In pratica, posto che un comune svantaggiato dovrebbe ricevere per il finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali un importo determinato attraverso il confronto con un costo standard efficiente (Petretto 2011), la Regione potrebbe introdurre a favore dei comuni svantaggiati:

- correttivi del costo standard delle funzioni fondamentali esercitate in forma associata che tengano conto degli extra costi imputabili alle condizioni specifiche;
- correttivi che tengano conto degli indicatori di dotazione infrastrutturale a livello locale;
- obiettivi di efficienza per i comuni svantaggiati, per la gestione associata di funzioni e più in generale per favorire l'azione pubblica a livello intercomunale;

In definitiva si possono avanzare le seguenti osservazioni. Una prima osservazione, a carattere generale, riguarda il fatto che nelle normative nazionali e regionali è concessa una particolare attenzione ai comuni montani, mentre risultano trascurati i comuni svantaggiati di pianura.

Una seconda osservazione riguarda la desiderabilità di attivare meccanismi di valutazione degli extra costi dei comuni svantaggiati, aggiuntivi rispetto a quelli considerati per la determinazione della salute finanziaria e fiscale;

Una terza osservazione riguarda la desiderabilità di costruire meccanismi di perequazione infrastrutturale a livello regionale, validi per determinazione delle categorie di svantaggio dei comuni oltreché per le scelte in materia di investimenti infrastrutturali.

Una quarta osservazione riguarda la necessità di condizionare eventuali trasferimenti finanziari e perequativi aggiuntivi ai comuni all'esercizio delle funzioni in maniera associata ed a forme di pianificazione a livello intercomunale.

6.7. Le forme di cooperazione orizzontale nei territori svantaggiati ed il ruolo della Regione

Dal punto di vista economico, i numerosi provvedimenti specifici assegnati dalla Regione a favore dei piccoli comuni, seppur desiderabili, non devono però ridurre l'impegno nel percorrere la strada maestra per ridurre i costi imputabili alla frammentazione: in primo luogo la fusione dei Comuni³⁷; in secondo luogo la costruzione e la razionalizzazione delle Unioni di Comuni, delle Comunità montane efficienti e delle Gestioni associate obbligatorie o volontarie; in terzo luogo il superamento delle convezioni verso forme di cooperazione più strutturata³⁸.

Indipendentemente dalle soluzioni istituzionali specifiche per comuni montani o per i piccoli comuni di pianura svantaggiati nella forma della Gestione associata obbligatoria o volontaria, possiamo indicare due forme di cooperazione orizzontale da implementare:

- a) di tipo amministrativo-gestionale, che non richiedono integrazione dell'azione pubblica;
- b) di tipo politico-strategico che richiedono forme di integrazione dell'azione pubblica territoriale basata sul riconoscimento dell'interesse sovra comunale.

³⁷ Si ricorda che la Regione Lombardia con la legge 10 febbraio 2011, n. 1 relativa all'istituzione del Comune di Gravedona ed Uniti, mediante fusione dei comuni di Consiglio di Rumo, Germasino e Gravedona, in provincia di Como ha assegnato un contributo finanziario di 100.000 € per ciascuno degli esercizi 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, per le spese di investimento derivanti dalla fusione (art. 7, comma 4). Il Comune di Gravedona ed Uniti presenta una popolazione di 4.266 abitanti al 31 dicembre 2010.

³⁸ Si rinvia a Fraschini e Osculati F., (2005), per un approfondimento sui vantaggi delle fusioni tra comuni dal punto di vista economico.

La cooperazione amministrativo-gestionale riguarda:

- la cooperazione per l'utilizzo congiunto di personale (figure a qualificazione elevata e non elevata: addetti a servizi, gestione unificata uffici tributi, tecnico, segretari comunali) e di mezzi ed attrezzature;
- la cooperazione strutturata e specializzata per la gestione associata di servizi comunali con mezzi e persone: es. servizi a rete; servizi sociali.

Mentre la cooperazione politico-strategica si riferisce a:

- la cooperazione su singoli progetti costruiti e gestiti in modo congiunto con nuove strutture dedicate: promozione di attività per lo sviluppo locale, dell'attività turistica e culturale;
- la cooperazione nella pianificazione urbanistica e territoriale intercomunale: ad esempio formazione del Piano di governo del territorio e del Piano dei servizi a livello intercomunale, la costruzione di meccanismi di perequazione territoriale, già previsti nelle norme regionali per il governo del territorio. Un ulteriore strumento di pianificazione utilizzabile previsto dall'ordinamento della Regione Lombardia è il Piano territoriale d'area.

Come insegna l'esperienza francese, (Ferri 2008, pp.77-130) il rafforzamento della cooperazione intercomunale rappresenta la sola alternativa alla scelta ottima, almeno dal punto di vista economico, alla fusione dei comuni.

Posto che le Unioni di comuni e le Comunità montane devono avere dimensioni, funzioni e risorse adeguate, in assenza di tributi propri delle Unioni e delle Comunità montane, il punto di partenza per attuare politiche di rafforzamento delle istituzioni della cooperazione intercomunale, seppur enti di secondo livello, è costituito dall'art. 12 (Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali) comma 1 lettera f) della legge 5 maggio n.42 del 2009 "previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali".

Come osservato da Calzavera (20120, p.20) l'incremento dell'autonomia impositiva previsto dal comma 1 lettera f) potrà consistere *"nel concorrere alla disciplina di un tributo secondo gli spazi consentiti alla potestà regolamentare, certo non maggiore di quella di cui sono dotati i comuni che ne fanno parte. Ciò è tanto più plausibile se si riconosce che l'autonomia che spetta ai comuni possa estrinsecarsi nella decisione di autolimitare l'esercizio delle funzioni di propria competenza devolvendone una quota all'ente unione, contestualmente rinunciando ad corrispondente quota del proprio potere d'imposizione, in ossequio al principio di adeguatezza (e in analogia al sistema vigente in Francia)".*

L'art. 11 della legge 7 agosto n. 135 del 2012, ha modificato l'art. 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, che confermava la necessità di far svolgere

le funzioni fondamentali dei piccoli comuni in forma associata. Tra le funzioni fondamentali il nuovo comma 27 alla lettera d) inserisce la gestione dell'ambiente e del territorio, ivi compresa la pianificazione urbanistica e edilizia di ambito comunale, *nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale*. Il nuovo comma 28 precisa che i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti qualora appartengono o siano appartenuti a Comunità montane, esercitino obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali, con esclusione dei registri di stato civile, i servizi anagrafici, elettorali e statistici.

Il nuovo comma 28 attribuisce alle Regioni il compito di individuare la dimensione territoriale ottima e omogenea per aree geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali. Il nuovo comma 31 fissa il limite demografico minimo delle Unioni a 10.000 abitanti, salvo diverso limite individuato dalla Regione.

Il provvedimento affida inoltre alle Unioni:

- la programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile per conto dei comuni;
- la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei comuni associati, nonché quella patrimoniale.

In primo luogo va osservato che il provvedimento in parola mantiene il regime delle convenzioni senza prevederne il superamento. In secondo luogo, di particolare rilevanza è il fatto che i due punti sopra riportati consentono di raggiungere l'obiettivo di costruire Unioni di comuni fiscalmente integrate, in assenza di tributi propri. Ciò può consentire in pratica, la fissazione di aliquote unificate IMU, di un eventuale imposta di soggiorno unica per i territori turistici delle Unioni e la ripartizione di quote del gettito del tributo tra comuni e Unione, la fissazione di oneri di urbanizzazione unificati, la costruzione di meccanismi di perequazione territoriale per la redistribuzione di quote del gettito derivante dalle trasformazioni urbanistiche con particolare riferimento agli insediamenti produttivi e commerciali. Tra i numerosi aspetti positivi, il provvedimento non fa riferimento a costi standard da raggiungere nell'esercizio delle funzioni fondamentali. Dunque, anche per i territori svantaggiati, che finora non erano compresi nelle Comunità montane o nelle Unioni, si aprono importanti prospettive di miglioramento dell'azione dei governi locali.

Nel contesto sopra richiamato la Regione Lombardia può svolgere un ruolo determinante per trattare le questioni aperte per i territori svantaggiati:

- di accompagnamento e di specificazione dei processi in corso che riguardano le gestioni associate, le Unioni di comuni e le Comunità montane;
- di determinazione del deficit infrastrutturale e nella costruzione della perequazione infrastrutturale per i comuni svantaggiati;

- di determinazione dei fabbisogni, degli extra costi e dei conseguenti correttivi da inserire nei trasferimenti finanziari a favore dei comuni svantaggiati;
- di attuazione dei propri strumenti di governo del territorio (PGT, Piani dei servizi intercomunali e Piani territoriali d'area) nei comuni svantaggiati.

6.8. Conclusioni

Dalle elaborazioni effettuate risultano le seguenti evidenze empiriche:

- i comuni svantaggiati di montagna presentano una dinamica del reddito imponibile ai fini dell'addizionale Irpef in crescita, con pochissime eccezioni (si veda il Comune di Bema in provincia di Sondrio);
- per entrambe le categorie di comuni considerati la quota di gettito Iva attribuibile ai fini della compartecipazione è poco rilevante;
- i numerosi comuni polvere presentano una manovrabilità del bilancio molto ridotta in relazione alla esiguità della popolazione, delle basi imponibili collegate alle grandi imposte statali, al patrimonio ed al mercato immobiliare.
- la capacità ricettiva e le presenze turistiche complessive risultano molto deboli, addirittura assenti nella quasi totalità dei comuni svantaggiati di pianura ed in quelli montani;
- molta parte del bilancio dei comuni dipende dai trasferimenti finanziari, ed i comuni di pianura beneficiano di un intervento regionale più debole;
- considerata la diffusione dei comuni polvere è necessario spostare risorse e incentivi finanziari dal livello comunale a quello delle gestioni associate, Unioni e Comunità montane.

Dunque, la composizione delle entrate dei comuni svantaggiati derivante dalle recenti innovazioni in materia di finanza locale non risulta adeguata rispetto alle particolari situazioni di debolezza dell'economia locale dei comuni montani e di pianura svantaggiati (si pensi al settore turismo).

In buona sostanza, ciò che fa la differenza per la finanza dei comuni svantaggiati, oltre alla scarsità della popolazione, è la scarsa consistenza del patrimonio immobiliare che forma la base imponibile dell'IMU e la sostanziale impossibilità di attivare trasformazioni urbanistiche. Questi due elementi, uniti alla pressoché nulla incidenza dei fenomeni turistici nei comuni svantaggiati in parola, sono alla base degli squilibri orizzontali delle entrate dei comuni e possono produrre situazioni di crisi fiscale locale.

Esiste dunque uno svantaggio finanziario per i comuni considerati, ed in particolare emerge una sottovalutazione della particolare situazione di svantaggio dei comuni di pianura rispetto a quelli montani. In alcuni casi, sono desiderabili

politiche di attivazione delle trasformazioni urbanistiche e del mercato immobiliare, opposte rispetto a quelle da attivare in altri territori.

Senza entrare nei meccanismi tecnici di costruzione dei trasferimenti finanziari dallo Stato ai comuni, e dalla Regione ai comuni, va osservato che l'esito in termini perequativi e di riduzione degli squilibri tra i comuni svantaggiati è sostanzialmente insoddisfacente, ed i rischi di crisi fiscale per questi ultimi, in particolare di pianura, sono destinati ad aumentare. Pertanto è desiderabile un maggior ruolo della Regione:

- per il rafforzamento dei trasferimenti finanziari e perequativi da costruire con riferimento alle forme di Gestione associata ed alla valutazione dei fabbisogni e degli extra costi che sopportano i comuni svantaggiati, in particolare di pianura;
- per l'incentivazione della cooperazione intercomunale e l'attuazione degli strumenti di pianificazione già presenti nelle norme per il governo del territorio: piano territoriale d'area, piano di governo del territorio e piano dei servizi a livello intercomunale.

Nel contesto sopra delineato, il trattamento dei problemi emersi dall'analisi delle diverse categorie di comuni svantaggiati va effettuato mediante una riorganizzazione dell'azione pubblica dal livello comunale a quello intercomunale, da costruire all'interno delle diverse forme di cooperazione, Unioni di comuni, Comunità montane, Gestioni associate obbligatorie. Tuttavia, l'intercomunalità deve raggiungere dimensioni adeguate in termini di popolazione e di integrazione (devoluzione di risorse finanziarie, affidamento di funzioni e servizi, trasferimento di personale dai comuni al livello intercomunale).

In particolare, le Unioni di Comuni possono contribuire a risolvere numerosi problemi propri dei comuni svantaggiati:

- la corrispondenza tra costi e benefici dell'azione di governo,
- gli effetti di traboccamento della spesa pubblica locale,
- la riduzione della concorrenza fiscale a livello locale (fissazione di aliquote e tariffe)
- lo sfruttamento di economie di scala e di varietà nell'offerta dei servizi
- l'attuazione di alcune politiche locali di fatto inibite per i piccoli comuni in relazione alla loro debolezza, in termini di popolazione, di risorse e di capacità-tecnico organizzative;
- la riduzione della duplicazione di investimenti;
- l'aumento del potere contrattuale nelle negoziazioni con altri enti o operatori privati.

In definitiva le aree periferiche di pianura e di montagna presentano particolari svantaggi rispetto ai restanti territori regionali dovuti alla bassa accessibilità infrastrutturale, alla scarsità della popolazione, alla diffusione dei piccoli comuni che non dispongono di risorse finanziarie sufficienti per garantire servizi adeguati.

Tuttavia, un esito inatteso della ricerca è rappresentato dall'aver riscontrato una situazione di maggiore debolezza (non solo finanziaria) dei comuni svantaggiati di pianura rispetto a quelli montani. Pertanto a questi territori va dedicata particolare attenzione da parte della Regione per l'erogazione di risorse aggiuntive.

Il necessario rafforzamento della cooperazione intercomunale sottolineato nella ricerca è un processo in atto collegato all'introduzione delle Gestioni associate obbligatorie (che coinvolge non solo i comuni in obbligo, ma anche quelli non in obbligo) che determinerà la ridefinizione dell'azione delle Unioni di comuni e delle Comunità montane. Questo processo, che sarà accompagnato da Regione Lombardia su più fronti, potrebbe attivare casi di fusioni tra comuni e determinare effetti positivi per l'azione pubblica locale, in termini di efficienza e di risparmi di spesa, e costituire nuovi presupposti per la costruzione di politiche di sviluppo locale più integrate e più efficaci.

Capitolo 7

Attori e iniziative per la marginalità e per le aree periferiche

7.1. Introduzione

In Lombardia le politiche di intervento per i comuni minori sono state definite secondo la categoria di svantaggio, intesa nell'accezione economica di "*deprivazione e povertà di risorse per il territorio*", con l'emanazione della legge regionale 11/04. Infatti l'implementazione delle legge regionale e quindi la classificazione di piccolo comune svantaggiato ha assunto come criterio discriminante la condizione di marginalità socioeconomica.

Al di là della l.r 11/04 non sono state implementate specifiche politiche di sviluppo territoriale per le aree periferiche in Lombardia, ma piuttosto interventi³⁹ che per un verso o per l'altro hanno inciso su tali aree o più in generale su situazioni di marginalità sociale.

Come emerso nei capitoli precedenti, le aree periferiche della Lombardia presentano caratteri specifici in ordine alla marginalità sociale e alla povertà, alle dinamiche demografiche e alla tutela del suolo ed alla finanza locale e allo sviluppo dei comuni svantaggiati. Per quanto riguarda la distribuzione della marginalità sociale a livello territoriale, risulta confermato il collegamento tra l'ampiezza demografica e l'incidenza della povertà, dunque una tendenza di urbanizzazione della povertà associata al maggior livello della disoccupazione e alla presenza di popolazione straniera. Mentre dal punto di vista della finanza locale, le evidenze empiriche hanno mostrato che i comuni svantaggiati sono caratterizzati da un rigidità e da una scarsa manovrabilità dei bilanci comunali. La debolezza delle entrate derivati dal patrimonio immobiliare e le difficoltà finanziarie rappresentano delle criticità rilevanti per sostenere politiche di sviluppo locale.

³⁹ Come vedremo nelle pagine seguenti, in Lombardia sono stati implementati diversi programmi a sostegno di aree svantaggiate (ad esempio per le aree rurali il Programma Rurale di Sviluppo – PRS mentre per le aree urbane degradate i Contratti di Quartiere) o di degrado sociale (ad esempio i piani di zona e i custodi sociali).

Il presente capitolo intende offrire una visione d'insieme delle iniziative attuate in Lombardia e degli strumenti utilizzati per affrontare alcune delle questioni riguardanti anche le aree periferiche e la marginalità sociale.

Il capitolo è strutturato in sei paragrafi. Il paragrafo 7.2 da conto degli attori istituzionali e degli strumenti operativi per il governo del territorio. Il paragrafo 7.3 si propone di offrire una sintesi degli obiettivi del Programma Regionale di Sviluppo 2010-2015 dal punto di vista delle politiche territoriali individuando le politiche atte a fronteggiare condizioni di perifericità e di marginalità. A questo proposito il paragrafo presenta i principali interventi ed azioni già avviati nel biennio 2010-2011. Il paragrafo 7.4 espone le politiche comunitarie e i risultati dell'attuazione del PRS per i territori svantaggiati. Il paragrafo 7.5 presenta le politiche sociali nei piccoli comuni urbani e nell'area metropolitana. Il capitolo si chiude con delle riflessioni conclusive.

7.2. Attori istituzionali e strumenti per il governo del territorio

Nell'ultimo ventennio le politiche regionali hanno visto nella loro prassi quotidiana emergere un nuovo attore: il territorio.

Le trasformazioni socio-economico e culturali, hanno contribuito a ridefinire i modelli di programmazione, coordinamento e gestione dell'ente regionale, che hanno viepiù prestato una particolare attenzione ai contesti locali, cercando di conseguire nuovi equilibri e di ridefinire i rapporti fra centro e periferia. Sino ad ora, tale attenzione, si è tradotta solo parzialmente in risposte che abbiano tenuto realmente conto delle differenti peculiarità territoriali tanto a livello normativo che di individuazione e gestione delle politiche.

Tuttavia da diversi anni, anche in Lombardia si sta affrontando la questione della territorializzazione delle politiche pubbliche intesa come la declinazione delle politiche e della loro gestione, tenendo conto, ma soprattutto adattandole, alle specificità dei singoli territori e realizzandole in partnership con i diversi attori (istituzionali, economici e sociali) che in essi vi operano.

A questo proposito appare utile ricordare che negli ultimi anni nell'ambito del governo del territorio in Regione Lombardia diversi sono stati gli *strumenti operativi* (legislativi e di piano) messi in campo, così come diversi sono stati gli *attori istituzionali* che a vario titolo hanno e stanno lavorando per una migliore *governance* del territorio.

Prima di dar conto degli strumenti operativi in essere, è opportuno ricordare che in Lombardia sono presenti una pluralità di enti intermedi organizzati in forme associative e costituiti principalmente da Comuni per la gestione associata dei servizi (Eupolis Lombardia, 2011). La gestione associata dei servizi può essere distinta sia per gli ambiti di applicazione che per le funzioni. La gestione dei servizi secondo ambiti riguardano: le unioni di comuni, le convenzioni, le comunità montane, i parchi regionali, i consorzi di bonifica e le Autorità d'Ambito Territoriale. Vale qui la pena di ricordare che nel 2011 in Lombardia

sono presenti 62 unioni di comuni (per un totale di 225 comuni), 23 comunità montane (per un totale di 550 comuni), 24 parchi regionali, 20 consorzi di bonifica e 13 Autorità d'Ambito Territoriale (ATO). I recenti provvedimenti del governo (DL n.95/2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012), che obbligano i comuni lombardi di minori dimensioni ad avviare le Gestioni Associate Obbligatorie (GAO) per le funzioni fondamentali, modificheranno la mappa esistente delle gestioni associate in Lombardia in quanto i comuni lombardi in obbligo di GAO con popolazione inferiore a 5.000 abitanti sono 1.006 di cui 817 fino a 3.000 abitanti e 189 non montani con popolazione compresa tra 3001 e 189 abitanti (dati popolazione residente al 31 dicembre 2010).

In questa sede vale la pena di ricordare che nel contesto lombardo emergono due “modelli” di gestione associata. Il primo derivante all’attuazione della legge regionale n. 19/2008⁴⁰, che incentiva le Unioni di Comuni Lombarde e le Comunità Montane e il cui scopo è fornire servizi, piuttosto che realizzare un *policy-making* congiunto (Simonetta, Sorrentino, 2011). Il secondo modello di gestione associata è dato da forme associative eterogenee, basate in prevalenza sull’utilizzo leggero delle convenzioni, con la significativa eccezione di formule più strutturate nei settori della polizia locale (consorzi) e, soprattutto, dei servizi alla persona (aziende speciali).

Per quanto concerne gli strumenti operativi, Regione Lombardia con la legge regionale Lr n. 12 del 2005 in materia di governo del territorio si è dotata del Piano Territoriale Regionale (PTR) ovvero di un quadro di riferimento e di sviluppo territoriale finalizzato a sostenere una crescita armoniosa e sostenibile.

La Lr 12/05 definisce le norme di governo del territorio lombardo, definendone le forme e le modalità di esercizio delle competenze spettanti alla Regione e agli enti locali. Nella sua concezione il PTR è la traduzione territoriale del Programma Regionale di Sviluppo (PRS), tuttavia esso non rappresenta uno strumento di pianificazione gerarchicamente sovraordinato, ma si configura come una cornice entro cui si inserisce la pianificazione locale in un rapporto di tipo dialettico, infatti nella sua concezione il PTR dovrebbe rappresentare uno strumento di indirizzo e di orientamento per la definizione dei Piani di Governo del Territorio (PGT) comunali. Il PTR della Lombardia è in altre parole uno strumento di supporto all’attività di *governance* territoriale delle regione, in quando si configura come patto condiviso tra Regione ed Enti Locali, verso i quali si pone in termini relazionali. Il PTR si propone di mettere a coerenza la visione strategica della programmazione generale e di settore con il contesto fisico, ambientale, economico e sociale (Regione Lombardia, 2010). In quest’ottica all’interno del PTR vengono individuate le questioni più rilevanti relative alle aree periferiche (di montagna e di pianura), fornendo indicazioni per favorire il superamento di particolari situazioni problematiche.

Tuttavia a distanza di pochi anni dall’approvazione del PTR, sono emerse alcune criticità nella gestione del governo del territorio. Tali criticità sono insite nel fatto che gli strumenti di pianificazione territoriale locale operano ad una *scala*

⁴⁰ “Riordino delle Comunità Montane della Lombardia, disciplina delle unioni di Comuni Lombarde e sostegno all’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”.

inadeguata alle dimensioni effettive dei fenomeni territoriali. In ragione della frammentazione amministrativa e dei confini tradizionali entro i quali si attua la pianificazione locale (tanto a livello comunale che a scala provinciale), ma soprattutto a causa dei processi sociali e insediativi che distinguono il territorio regionale (mobilità allargata, mutamento dell'organizzazione territoriale delle attività economiche e sociali, rottura dei confini tradizionali della città, processi di metropolizzazione ecc..).

Il governo del territorio oggi più che nel passato si pone quindi come questione rilevante sia in termini di costruzione di meccanismi efficaci di coinvolgimento e partecipazione degli attori economici e sociali alle scelte, sia nell'identificazione dei nodi critici degli strumenti utilizzati. Attualmente in Lombardia, oltre al PTR, operano diversi programmi o piani che a vario titolo incidono direttamente e indirettamente sulle aree periferiche della regione, in particolare:

- Programma regionale di sviluppo (PRS),
- Piano territoriale regionale d'area PTR, PTRA,
- Piano di Governo del Territorio (PGT),
- Programma regionale integrato di mitigazione dei rischi (PRIM),
- Piani di zona per la gestione associata dei servizi alla persona (l.r.328/00),
- Programma di sviluppo rurale (PSR),
- Programmi integrati di sviluppo locale (PISL),
- Contratti di Quartiere II.

Ad integrazione del PTR si inseriscono, quindi anche i PTRAs⁴¹, ovvero specifici progetti di sviluppo territoriale aventi rilevanza regionale o sovra-regionale, con efficacia diretta e cogente per ogni sua parte nei confronti dei PGT interessati.

Nell'ambito dei PTRAs vale la pena di ricordare la recente approvazione del PTRAs Valli Alpine (le Orobie Bergamasche e l'Altopiano Valsassina.)⁴², che per le caratteristiche dei suoi territori e dei comuni che ne fanno parte, ben si inserisce nell'ambito di analisi della presente ricerca. Infatti, secondo quanto riportato nella delibera, il PTRAs Valli Alpine si propone di focalizzare e tradurre per le singole specifiche realtà locali alcuni obiettivi fondamentali riguardanti da un lato la promozione di un modello di sviluppo endogeno, dall'altro l'erogazione di servizi minimi per contrastare i processi di spopolamento e quindi per favorire il fenomeno di ripopolamento.

Appare rilevante sottolineare che negli studi preliminari del PTRAs Valli Alpine sono state affrontate alcune delle questioni rilevanti delle aree periferiche e in particolare dei comuni svantaggiati: specificamente i temi ed i problemi emergenti dalle interdipendenze tra servizi ai cittadini, finanza locale, assetto urbanistico e

⁴¹ Attualmente i Piani Territoriali Regionali d'Area approvati dagli organi regionali sono: il PTRAs Navigli Lombardi, il PTRAs Alta e Media Valtellina, il PTRAs Montichiari e il PTRAs Valli Alpine.

⁴² Con la DGR n. 4101 del 27 settembre 2012 la Giunta regionale ha dato avvio al procedimento di approvazione del PTRAs Valli Alpine.

patrimonio immobiliare. Inoltre nell'ambito del PTRRA uno degli obiettivi identificati risiede nel riequilibrio della distribuzione geografica dei bacini escursionistici regionali secondo il concetto ispiratore di promuovere le aree emarginate o scarsamente interessate da flussi turistici al fine di sostenere lo sviluppo di quei luoghi.

Box 7.1 - Evoluzione delle CM in enti di servizio complessivo e spazi per un governo di prossimità

Come precedentemente ricordato nel paragrafo precedente la Lombardia si caratterizza per la presenza di 23 Comunità Montane diffuse tra le provincie di Sondrio, Bergamo, Como, Lecco, Pavia, Varese e Brescia, con una popolazione pari a 1 milione e 200 mila abitanti ed una superficie complessiva di circa 10000 kmq. I comuni che aderiscono alle Comunità sono 530 con una media di circa 23 comuni per ciascuna Comunità, ma la dimensione dei singoli enti in termini di numero di comuni e di popolazione è molto variabile. Infatti i dati disaggregati per singola Comunità, evidenziano che la Valle Seriana è la più popolosa con 113 mila abitanti e con 38 comuni aderenti alla Comunità, mentre la Valle Camonica dispone di 41 comuni e 93.448 abitanti.

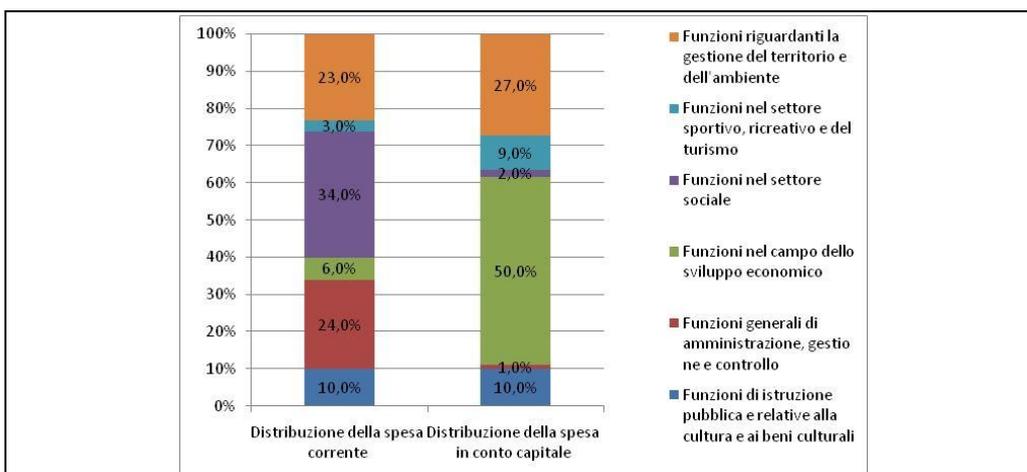
La Valle Camonica con circa 1000 kmq copre circa il 10% della superficie totale delle Comunità montane e risulta la più estesa. Inoltre la Valle di Scalve è formata da appena 4 comuni e 4387 abitanti. Da questi dati emerge un quadro molto diversificato che evidenzia le diversità dei territori montani lombardi e che influenza il ruolo dell'ente locale comunità montana le cui funzioni e finalità principali sono:

- provvedere alla valorizzazione socio economica dei territori montani attraverso al realizzazione dei piani sviluppo e di interventi speciali,
- esercitare le funzioni delegate dalla Regione, dalla Provincia e dai comuni,
- assicurare l'esercizio associato di funzioni comunali e la gestione associata per conto dei comuni.

Rispetto a questo quadro generale le funzioni principali delle Comunità montane lombarde sono le seguenti:

- funzioni di istruzione pubblica e relative alla cultura e ai beni culturali,
- funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo,
- funzioni nel campo dello sviluppo economico,
- funzioni nel settore sociale,
- funzioni nel settore sportivo, ricreativo e del turismo.

Distribuzione percentuale della spesa corrente e in conto capitale per funzioni delle Comunità montane lombarde, anno 2010



Fonte: elaborazione su dati Ministero dell'interno

La composizione della spesa delle Comunità montane risulta molto diversificata per funzioni e per tipologia, ma l'esame dei dati relativi ai singoli enti evidenzia che le loro scelte sono molto variabili in relazione ai rapporti con i rispettivi comuni e pertanto non è possibile generalizzare circa la loro azione complessiva.

Dunque, considerato che le Comunità montane sono finanziate dai trasferimenti regionali e dei comuni per i servizi svolti dei quali sono agenti (non dispongono di autonomia finanziaria e fiscale), l'eventuale ruolo delle Comunità montane come ente di servizio complessivo e come governo di prossimità dipende dai compiti loro assegnati dalla Regione e dai Comuni. Tuttavia, nuove prospettive per gli enti montani deriveranno dalla definizione delle Gestioni associate obbligatorie introdotte di recente dal governo centrale per i piccoli comuni.

7.3. Programma Regionale di Sviluppo 2010-2015

Nell'ambito del Programma Regionale di Sviluppo 2010-2015 Regione Lombardia (Regione Lombardia, 2010) ha definito le politiche regionali secondo tre ambiti tematici "economico, sociale e territoriale" e ha declinato le politiche regionali sul territorio aggregandole secondo quattro macroaree in virtù dell'eterogeneità della Lombardia. Nel PRS sono state pertanto individuate: l'area metropolitana, l'area pedemontana, l'area montana e l'asta del Po.

L'area metropolitana è caratterizzata da forte dinamismo, tuttavia presenta anch'essa sottoaree definibili svantaggiate o marginali su cui l'azione regionale intende agire per migliorare la qualità e la sicurezza dell'abitare attraverso il sostegno dell'*housing* sociale e la riqualificazione dei quartieri degradati favorendo l'integrazione e riducendo la marginalizzazione dei quartieri urbani più a rischio di ghettizzazione (Regione Lombardia, 2010, p. 32). Infatti, uno degli obiettivi del PRS è incoraggiare standard di costruzione sostenibili ed efficienti, creando quartieri ecosostenibili come "SunCity" nella zona di Ponte Lambro e promuovendo esperienze pilota di rigenerazione di quartieri di edilizia

residenziale pubblica, col duplice obiettivo di messa in sicurezza del patrimonio edilizio e di piena integrazione nei quartieri più a rischio (Regione Lombardia, 2010, p. 32).

Gli obiettivi del PRS che interessano l'area pedemontana riguardano la realizzazione di importanti infrastrutture volte a favorire l'accessibilità e lo sviluppo di questo territorio, in particolare la Pedemontana e la diffusione della banda larga (Como, Lecco e Brescia). Per far fronte a condizioni di marginalità, oltre agli interventi di tipo infrastrutturale le azioni regionali su tale macroarea riguardano il tema della tutela del territorio e della sicurezza urbana. Con riguardo al primo aspetto il PRS prevede di avviare azioni per affrontare i problemi idrogeologici, ad esempio in riferimento ad alcuni movimenti franosi del territorio lecchese. Mentre per quanto riguarda la sicurezza urbana, il PRS prevede di sperimentare interventi integrati per il monitoraggio georeferenziato dei fenomeni di degrado e per la riqualificazione sociale in isolati urbani (ad esempio nella provincia di Varese la riqualificazione del quartiere Seprio a Cardano al Campo).

L'area montana lombarda rappresenta un Sistema Territoriale estremamente differenziato nella sua composizione, con altitudini, condizioni e caratteristiche climatiche e ambientali, economiche e socio-culturali molto diverse tra loro (Regione Lombardia, 2010, p.40). Oltre alla montagna come risorsa turistica (ad esempio Livigno) e alla montagna dei piccoli e medi comuni con una vitalità economica, di frequente posizionati nei territori di fondovalle, esiste anche la montagna dell'invecchiamento, del declino demografico e della marginalità. Si tratta di territori che si caratterizzano per difficoltà di accessibilità. Per contrastare l'isolamento di tali territori il PRS prevede promuovere la territorializzazione delle politiche sanitarie e assistenziali, con la sperimentazione di servizi *ad-hoc* per le aree montane e le zone particolarmente isolate. Potenziare e mettere in rete i servizi alla cittadinanza vuol dire promuovere la progressiva diffusione della cosiddetta "banda ultra-larga" per i servizi *web-based*: interventi-pilota per eliminare il *digital divide*. Sarà decisivo il sostegno al cambiamento organizzativo e gestionale della sanità in montagna, per individuare soluzioni ad esempio di telemedicina ed *e-Health* (Regione Lombardia, 2010, p. 41).

Con riferimento all'area dell'asta del Po il PRS prevede di realizzare interventi volti ad un miglioramento della connettività del territorio attraverso la diffusione della banda larga e la realizzazione di infrastrutture viarie. Inoltre si prevede per le aree periferiche dell'area montana dell'Oltrepo pavese, dove il dissesto idrogeologico rappresenta uno dei principali ostacoli alla competitività, di rilanciare il territorio a partire dalla valorizzazione delle loro risorse ambientali.

Il biennio 2010-2011 è stato particolarmente importante per quanto riguarda la *governance* e la valorizzazione territoriale. In particolare è stato dato forte impulso alla pianificazione regionale, avviando da un lato un processo di accompagnamento degli enti locali, dall'altro un processo di riordino e razionalizzazione degli enti che ha imposto al governo regionale decisioni con un forte impatto sulla riorganizzazione istituzionale e funzionale dei servizi locali.

Nell'ambito del processo di rinnovamento della pianificazione territoriale locale, sono state apportate modifiche e aggiornamenti al PTR ed è continuata l'attività di elaborazione e approvazione dei Piani Territoriali Regionali d'Area

(PTRA), sostenendo lo sviluppo e la valorizzazione del sistema delle aree protette e promuovendo la riqualificazione del paesaggio con l'attuazione del Piano paesistico regionale.

La programmazione territoriale regionale considera assi prioritari la riqualificazione urbanistica e la gestione della risorsa idrica. A questo proposito è stato definito un nuovo modello organizzativo fondato su rinnovati rapporti pubblico-privato e su un efficace impiego delle risorse a livello territoriale. Riguardo il tema della tutela e della sicurezza del territorio, l'obiettivo prioritario del programma di legislatura mira alla creazione di un sistema integrato di prevenzione e protezione dai rischi rispetto al quale sono stati già definiti di strumenti che consentono di conoscere il rischio integrato sull'intero territorio regionale (cfr. Programma di Previsione e prevenzione di protezione civile - PRIM - e Piani a rischio integrato d'area) affinché venga garantito un continuo monitoraggio del territorio.

Il governo regionale si è attivato anche sul fronte dei trasporti. Per quel che concerne il trasporto pubblico locale, nonostante i tagli nazionali il livello di offerta dei servizi è rimasto pressoché invariato grazie a misure di razionalizzazione, ad una maggiore efficienza del sistema e ad un adeguamento tariffario (+20%). Mentre sul piano del potenziamento della dotazione infrastrutturale gli interventi realizzati hanno riguardato la rete viaria, ferroviaria e metropolitana e le vie d'acqua.

Per quanto riguarda le politiche sociali al fine di dare risposta alle nuove esigenze di una società caratterizzata, oltre che da una crescente presenza di anziani, anche dall'aumento dei flussi migratori, nel biennio 2010-2011 sono state rafforzate le politiche di integrazione, cercando di contrastare le condizioni di emarginazione, di povertà e di esclusione sociale.

7.4. Le politiche comunitarie

Le forme di azione messe a punto per le aree svantaggiate da parte dell'Unione Europea assumono diverse forme: da un lato ci sono programmi *ad-hoc* per specifiche aree, come il programma Urban (finalizzato alla riqualificazione dei quartieri disagiati delle città) e Leader (finalizzato a promuovere iniziative di sviluppo locale promosse da partenariati pubblico-privati nelle aree rurali e montane), dall'altro ci sono le indicazioni e raccomandazioni per inserire, nell'ambito dei programmi del FSE, del FESR e del FEASR iniziative volte al sostegno delle aree deboli e delle città.

Urban è un Programma di Iniziativa Comunitaria⁴³ volto a promuovere l'elaborazione e l'attuazione di strategie innovative ai fini della rivitalizzazione socioeconomica dei centri urbani medio-piccoli o di quartieri degradati delle grandi città. Il programma Urban, viene attivato per la prima volta nel periodo

⁴³Finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

1994-1999 e viene confermato nel periodo 2000-2006 (Urban II). Nell'attuale periodo di programmazione 2007-2013 il programma Urban non è stato confermato, ma è stato "assorbito" dalla programmazione ordinaria del FESR. La "questione urbana" diviene parte integrante delle politiche di sostegno alla coesione ed alla crescita economica. Regione Lombardia, ed in particolare la città di Milano, è stata interessata dal programma Urban II (periodo 2000-2006) con l'obiettivo di sostenere il rilancio della vasta area situata a Nord-Ovest della città di Milano⁴⁴. L'importanza dell'iniziativa Urban è confermata anche dal fatto che il Ministero delle Infrastrutture, nel periodo 2000-2006 ha messo a disposizione risorse per attuare progetti Urban con risorse nazionali, che hanno interessato il Comune di Seregno, che ha promosso azioni di riqualificazione fisica, per la coesione sociale e per la promozione dello sviluppo economico della città grazie ad un finanziamento di 5.165.000 Euro.

Per quanto riguarda l'iniziativa Leader, essa nasce nel periodo 1994-1999 come esperienza pilota per la promozione di iniziative di sviluppo locale promosse "dal basso" mediante partenariati pubblico-privati⁴⁵. Nel periodo 2000-2006 l'esperienza si consolida e si ampliano i territori ammissibili⁴⁶. Nell'attuale periodo di programmazione Leader viene attuato come specifico asse del Programma di Sviluppo Rurale. Più oltre si fornisce una illustrazione di come Leader viene attuato nell'ambito del PSR.

In generale, le politiche di carattere territoriale sostenute dall'UE, volte a fornire un sostegno puntuale alle aree deboli, siano esse urbane, rurali, montane, ecc..., in particolare nell'attuale periodo di programmazione, non sono politiche "esplicite", ovvero non trovano riscontro in specifici strumenti. L'attenzione a tali aree ed ai bisogni che esprimono devono trovare riscontro mediante i programmi che le singole amministrazioni responsabili predispongono, alla luce delle priorità complessive di intervento. Nello specifico, se uno Stato Membro o una Regione identificano una questione di carattere territoriale (degrado urbano, spopolamento, arretratezza economica, ecc...) che necessita di una risposta, è nella responsabilità di tale amministrazione prevedere, nell'ambito dei programmi di propria pertinenza, l'attivazione di specifiche misure/azioni.

⁴⁴ Le aree di interesse sono stati i quartieri di Bovisa, Bovisasca, Certosa, Garegnano, Musocco, Quarto Oggiaro, Vialba e Villapizzone, che rappresentano circa il 7% della superficie territoriale comunale e dove risiede il 4% della popolazione. Quest'area si trova in una posizione strategica ed è solcata da numerose infrastrutture: è quindi una realtà molto articolata, ricca di risorse ma anche di criticità. La complessità e l'innovatività dell'intervento intendevano fornire al progetto un valore strategico per il futuro sviluppo sia della città di Milano che dell'intera area metropolitana.

⁴⁵ In tale periodo la Lombardia ha visto finanziate 4 Piani di Sviluppo Locale, riguardanti la Valle Imagna, la Valle Brembana, la Valle Camonica e l'Alto Oltrepò, per un totale di 78 comuni e 19,1 Meuro.

⁴⁶ In Lombardia vengono finanziati 6 Piani di Sviluppo Locale, riguardanti la Valle Brembana, il SLL Casalmaggiore e Marcaria, l'Alto Garda con la Valle Sabbia, l'Oltrepò Pavese, l'Alto Lario Occ. con la Valsassina e le Alpi Lepontine, la Valtellina con la Valchiavenna, per un totale di 246 Comuni e ca 13 Meuro.

Certamente, in tale ottica Leader resta un'eccezione, essendoci comunque l'obbligo di destinare una quota minima delle risorse di un PSR (5%) alle iniziative di sviluppo locale.

Per quanto riguarda Regione Lombardia, i Programmi cofinanziati dal FESR hanno individuato, già a partire dal programma 2000-2006, degli strumenti che fossero in grado di dare una risposta ai fabbisogni di sostegno alla crescita di specifiche aree / territori. Il Programma era fin dall'origine limitato a specifiche aree della regione, caratterizzate da problemi di riconversione o marginalità⁴⁷. Con lo strumento del PISL (Progetto Integrato di Sviluppo Locale) si era inteso fornire una opportunità ai territori per presentare dei progetti di sviluppo, composti da singoli progetti (sia imprenditoriali che di natura pubblica – ad esempio interventi di riqualificazione urbana a fini turistici –), tra loro coerenti ed integrati verso comuni obiettivi di crescita economica e sociale. I singoli progetti concorrevano nei vari bandi alla assegnazione delle risorse, avvantaggiati dal fatto che l'appartenenza ad un PISL comportava una forte premialità in sede di istruttoria tecnica.

Complessivamente i PISL sono stati 33, hanno riguardato 326 comuni ed hanno promosso un "parco progetti" per circa 237,4 Meuro.

Il Programma FESR per il periodo 2007-2013, in continuità con il precedente, ha previsto uno specifico asse destinato a finanziare interventi di carattere territoriale, con particolare attenzione alla valorizzazione dei beni naturali e culturali. Lo strumento previsto è stato quello del PIA (Progetto Integrato d'Area), sostanzialmente diverso dal PISL, in quanto composto da progetti di natura prevalentemente pubblica, allo stato esecutivo, che l'approvazione del PIA portava direttamente al finanziamento (previa verifica di ammissibilità, ma senza concorrere con altri progetti). L'attuazione dei PIA ha potuto riguardare solamente specifiche aree della regione, pur caratterizzate da scarsa competitività, ma con una valenza di carattere preminentemente ambientale (aree montane, aree protette, aste dei fiumi ed aree lacuali). Con un primo bando sono stati finanziati 9 PIA. Con il secondo bando, ristretto alle aree in diretta connessione con EXPO 2015 (sul tema della risorsa idrica, e quindi le aree limitrofe a fiumi e canali) sono stati finanziati ulteriori 6 PIA, con un contributo pubblico totale di circa 51,5 Meuro.

Oltre al Programma FESR, anche il Programma di Sviluppo Rurale⁴⁸ interviene a sostegno delle aree deboli della regione. In generale, il PSR costituisce uno strumento attraverso cui viene fornito un sostegno finanziario al sistema agricolo e rurale della regione. L'obiettivo prioritario del PSR è incrementare la competitività del sistema produttivo agricolo e dare un ruolo ed una identità alle aree rurali, promuovendone la tutela e la valorizzazione dell'ambiente attraverso una corretta gestione del territorio.

⁴⁷ Le aree eleggibili comprendevano l'asse del Sempione, l'Oltrepò pavese, l'area più a est del mantovano, e la fascia prealpina e alpina.

⁴⁸ Il PRS è cofinanziato dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR).

Il sostegno del PSR alle aree deboli della regione avviene con riferimento a due specifiche tipologie di aree, le aree montane e le aree rurali deboli⁴⁹, e con modalità differenti.

Il PSR sostiene le aree montane. Ciò avviene:

- mediante una misura specificamente dedicata a tali aree, che riguarda le aziende agricole e che consiste nell'erogazione di una indennità che riconosce i maggiori costi della pratica agricola in montagna e che ha lo scopo di favorire il mantenimento dell'attività agricola, nella consapevolezza che essa garantisce una efficace gestione del territorio;
- mediante un punteggio aggiuntivo in fase di istruttoria tecnica delle domande di finanziamento di numerose misure, che consentono ai progetti localizzati in area montana di avere maggiori probabilità di essere finanziati rispetto a progetti analoghi localizzati in pianura. Tale punteggio aggiuntivo consente di colmare quel *gap* che spesso caratterizza la qualità formale dei progetti proposti da aziende agricole montane, che hanno minore capacità di interazione con la PA⁵⁰.

Di seguito si riportano un commento ai dati⁵¹ di attuazione del Programma di Sviluppo Rurale aggiornati al 31 marzo 2012 dal punto di vista della distribuzione territoriale⁵² a livello di comune e di aree svantaggiate, con riferimento alla numerosità delle domande di finanziamento presentate ed istruite positivamente (le domande "valide") e delle domande di finanziamento concluse positivamente (ovvero collaudate) che hanno ricevuto il saldo finale. Sono riportati anche i dati relativi al contributo pubblico totale ed al valore complessivo dell'investimento (spesa). I dati consentono di mettere in evidenza la quota di progetti e di risorse, consistenti, che sono finite nei comuni caratterizzati da svantaggio.

Per una corretta lettura dei dati è opportuno porre in evidenza il fatto che nell'ambito del PSR si devono distinguere due categorie di domande: le cd "domande di investimento" e le domande di premi / indennità. Le prime consistono in domande di contributo che prevedono la realizzazione da parte del

⁴⁹ Le due categorie possono sovrapporsi.

⁵⁰ Le aziende di pianura sono per lo più maggiormente strutturate e riescono a ricorrere all'aiuto di consulenti per la predisposizione delle domande. Ciò avviene con minore frequenza nelle aree montane.

⁵¹ I dati riportati non sono il frutto di un monitoraggio ufficiale. Pertanto, non sono confrontabili con i dati elaborati dall'Autorità di Gestione e certificati. Si tratta di elaborazioni effettuate sulla base dei dati presenti nel SIARL (Sistema Informativo Agricolo della Regione Lombardia) alla data del 31 marzo 2012.

⁵² I dati analizzati sono attribuiti al comune ove ha sede legale l'azienda agricola. Ciò comporta il fatto che tale localizzazione potrebbe non coincidere con il luogo della produzione e della residenza dell'agricoltore (ad esempio sono presenti comuni fuori regione). Il fenomeno, seppur non marginale, non è tale da comportare una elevata distorsione nell'analisi. Sono poco meno di un migliaio le domande presentate da aziende con sede legale fuori regione (un terzo delle quali nella provincia di Verona) rispetto ad un totale di oltre 55.700. Poiché i contributi sono erogati sulla base del luogo ove avviene la produzione, può verificarsi il caso che si ritrovi una domanda legata ad un terreno in zona svantaggiata (montagna), ma che la sede legale sia posta in zona non svantaggiata.

beneficiario di un investimento, rispetto al quale il contributo pubblico copre una parte variabile (in base alle caratteristiche dell'investimento e del beneficiario) del costo totale⁵³. Le seconde sono le domande alle quali non è associato un investimento da parte del beneficiario, presentate per ottenere un premio (ad esempio come conseguenza dell'adozione di pratiche agricole ambientalmente sostenibili o della scelta di trasformare un terreno agricolo in bosco) oppure una indennità (con particolare riferimento a quelle erogate agli agricoltori delle aree svantaggiate: per ripagare l'agricoltore dei maggiori costi connessi alla pratica agricola svolta in condizioni di svantaggio competitivo rispetto alle condizioni "normali" -in pianura-)⁵⁴. L'analisi dei dati (domande di contributo istruite positivamente, collaudi, volume di spesa e di contributi)⁵⁵ riferiti alle zone svantaggiate, che in Regione Lombardia riguardano le aree montane dell'arco alpino e dell'Appennino pavese, mettono in evidenza una elevata partecipazione di tali aree in termini di domande valide, trainata dal fatto che una misura è specificamente indirizzata a tali aree (la misura 211, che eroga il premio per l'indennità compensativa a quasi 6.000 aziende ogni anno). Minore è il peso di tali aree in termini di spesa. Ciò è la conseguenza del fatto che gli investimenti maggiori sono fatti dalle grandi aziende agricole di pianura, mentre la montagna è caratterizzata da progetti mediamente di dimensioni inferiori. Il fatto che la montagna goda di percentuali maggiori di contribuzione in diverse misure del PSR alza il peso del contributo rispetto a quello della spesa. La montagna assorbe circa il 37% del contributo richiesto (istruttorie positive) e del contributo erogato a collaudo. Proiettando tale percentuale al valore complessivo della dotazione di risorse pubbliche del PSR, significa che nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 la montagna lombarda dovrebbe vedersi assegnata una cifra prossima a 400 milioni di euro di contributi. Le tabelle seguenti presentano le informazioni riguardo le istruttorie positive e i collaudi che sono stati realizzati nelle zone svantaggiate. I dati evidenziano che in queste zone il numero di istruttorie positive sono state più numerose, ma assai minori in valore (meno della metà), così come minori sono stati i collaudi. Utilizzando la classificazione proposta dalla Lr 11-2004, i piccoli comuni definiti svantaggiati non appartenenti alla montagna hanno presentato 5.813 istruttorie giudicate positive (il 10% del totale delle istruttorie positive), mentre i collaudi che sono stati sino ad oggi pagati sono circa 633 (il 15% del totale dei collaudi), equivalenti a circa 22 milioni di euro di contributo erogato e quasi 50 milioni di spesa generata. L'analisi dei dati mette in evidenza l'elevata variabilità della propensione dei comuni a presentare domande di contributo. Sono infatti presenti comuni che hanno fino a 985 istruttorie positive, come Borgo Priolo (comune rientrante nella classe di svantaggio montagna) o comuni con una sola istruttoria. In termini finanziari i comuni svantaggiati

⁵³ Il contributo totale viene erogato solamente dopo il collaudo finale delle opere.

⁵⁴ Il contributo totale viene erogato dopo la conclusione positiva dell'istruttoria.

⁵⁵ Per quanto riguarda più in generale il PSR, complessivamente le domande di contributo istruite positivamente sono 55.715, per un volume di spesa prossimo ai 2 miliardi di Euro ed un contributo di poco inferiore a 900 milioni di Euro. Facendo riferimento ai collaudi pagati, e quindi a domande che riguardano investimenti dei beneficiari conclusi e saldati, i valori si riducono drasticamente: 4.215 sono le domande giunte al saldo finale dopo il collaudo.

mostrano una incidenza inferiore in termini di capacità di spesa e di acquisizione di contributi. A livello comunale risulta interessante notare che tra i primi dieci comuni per numero di domande istruite positivamente sono presenti sei comuni della provincia di Pavia e tre comuni della provincia di Sondrio, tutti appartenenti alle zone svantaggiate di montagna. L'unica eccezione è Milano, ove evidentemente molte aziende hanno posto la propria sede legale.

Tabella 7.1 - Dati per zona svantaggiata. Istruttorie positive

COMUNI	N° di istruttorie	Spesa ammessa	Contributo concesso
non svantaggiati	17.053	1.079.010.976,11	442.152.023,56
montani svantaggiati	32.849	519.569.219,86	335.726.707,62
non montani con svantaggio medio*	2.707	172.852.309,23	63.733.315,49
non montani con svantaggio basso*	1.065	53.446.433,92	20.746.395,38
non montani con svantaggio elevato*	2.041	88.521.614,40	37.241.152,70
Totale complessivo	55.715	1.913.400.553,52	899.599.594,75

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati PSR

Nota: *Lr 11-2004

Tabella 7.2 - Dati per zona svantaggiata. Collaudi

COMUNI	N° di collaudi	Spesa riconosciuta	Contributo erogato
non svantaggiati	1.988	157.089.124,14	83.873.940,12
montani svantaggiati	1.594	103.079.402,61	61.512.821,68
non montani con svantaggio medio*	312	26.567.100,36	11.647.423,66
non montani con svantaggio basso*	96	6.224.953,15	3.545.380,41
non montani con svantaggio elevato*	225	16.573.480,78	6.737.660,34
Totale complessivo	4.215	309.534.061,04	167.317.226,21

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati PSR

Nota: *Lr 11-2004

Tabella 7.3 - Primi dieci comuni per numero di domande (istruite positivamente)

COMUNE	Numero di istruttorie	Spesa ammessa	Contributo concesso
Borgo Priolo	985	7.770.746,91	4.921.618,86
Milano	642	53.988.785,15	32.412.559,51
Varzi	619	5.882.648,28	4.527.389,50
Montalto Pavese	591	4.563.570,77	3.172.621,82
Tirano	563	4.743.780,32	2.471.014,85
Teglio	521	4.168.734,66	2.519.928,80
Samolaco	479	3.687.749,31	2.456.015,65
Ruino	459	2.057.407,66	1.402.008,47
Borgoratto Mormorolo	435	1.742.293,71	1.423.075,65
Zavattarello	431	2.465.090,89	1.725.053,84

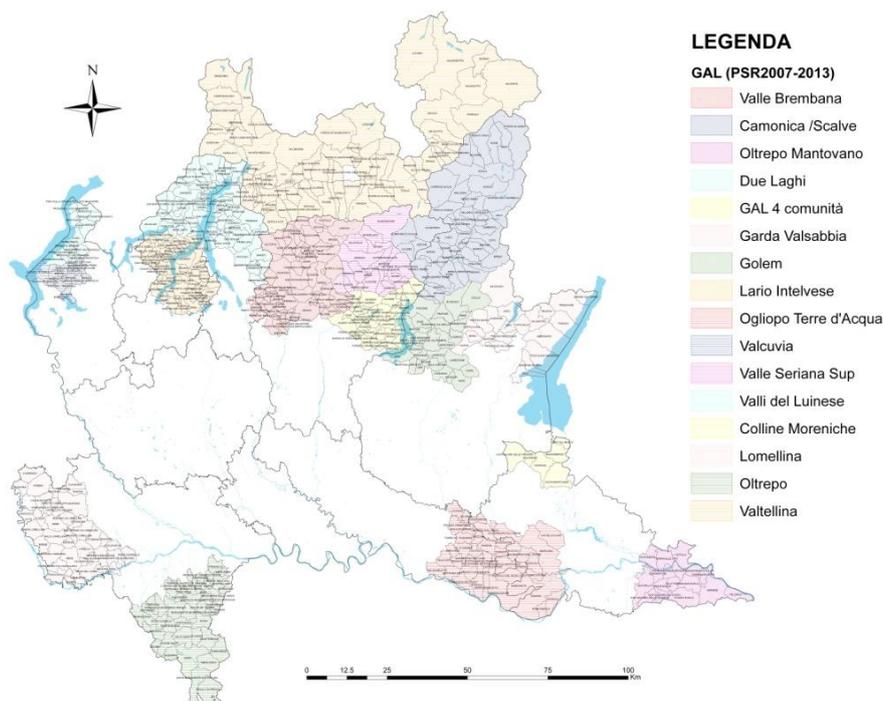
Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati PSR

Nota: *Lr 11-2004 –Allegato B

Con riferimento alle aree rurali deboli, caratterizzate da bassa densità di popolazione e da minore diffusione di servizi, il PSR interviene mediante l'attivazione di Leader, ovvero attraverso il finanziamento di specifici Piani di Sviluppo Locale (PSL) promossi da Gruppi di Azione Locale (GAL) composti da un partenariato pubblico-privato. Le aree ove hanno potuto trovare attuazione i PSL riguardavano le zone che maggiormente presentano caratteri di marginalità e ritardo nello sviluppo socio economico rispetto alla media regionale e sostanzialmente corrispondono alle aree montane ed alle aree periferiche della pianura.

Regione Lombardia ha finanziato 16 PSL (cfr. figura 7.2), mettendo a loro disposizione oltre 65 Meuro. I GAL orientano prevalentemente le loro strategie alla valorizzazione dei rispettivi territori, puntando soprattutto alla riqualificazione dell'offerta culturale e ambientale e promuovendo servizi essenziali per la popolazione.

Mappa 7.1 - I 16 GAL selezionati nell'ambito del PSR 2007-2013 della Regione



Alla fine del 1° trimestre 2012 delle 591 istruttorie positive riguardanti i PSL 474 (pari all'80%) sono state presentate da comuni definiti svantaggiati: 409 istruttorie presentate da comuni con svantaggio medio e 65 istruttorie da piccoli comuni non montani definiti svantaggiati secondo la Lr 11/2004. Il contributo assegnato ai piccoli comuni non montani è stato di poco più di 3 milioni di euro, generando una spesa pari a 5,5 milioni di euro. Il contributo ai comuni con svantaggio montagna è stato di quasi 30 milioni di euro, pari al 80% dei contributi totali, a cui ha corrisposto una spesa di oltre 36 milioni di euro.

Tabella 7.4 - Dati istruttorie positive distribuzione per zona svantaggiata – programma Leader

Comuni	Istruttorie positive	Spesa ammessa	Contributo concesso
nessun svantaggio	117	8.924.177,30	6.133.478,07
montani svantaggiati	409	36.294.891,82	29.392.055,88
non montani con svantaggio medio*	40	3.493.782,01	2.162.609,81
non montani con svantaggio basso*	2	60.789,00	32.215,10
non montani con svantaggio elevato*	23	1.924.782,08	989.336,48
Totale complessivo	591	50.698.422,21	38.709.695,34

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati PSR

A livello comunale risulta interessante notare il ruolo di spicco assunto nel programma Leader da alcuni piccoli comuni definiti svantaggiati dalla Lr.11/2004 sia in termini di numero di domande istruite positivamente che in termini finanziari. Infatti come è mostrato dalle tabelle seguenti ai primi dieci posti per numero di istruttorie positive rientrano tre comuni svantaggiati: Paisco Loveno, Tignale e Idro, mentre i comuni di Casto, Cavatone e San Fedele Intelvi si distinguono per valore dell'importo della spesa (ad esempio al comune di Casto è stato assegnato un contributo di oltre 2 milioni di euro).

Tabella 7.5 - Primi comuni per numero di istruttorie positive Leader

COMUNE	Somma di Numero	Somma di Spesa	Somma di Contributo
Bagolino	12	570.419,27	504.916,94
Paisco Loveno*	12	503.599,61	399.759,76
Casalmaggiore	10	868.194,60	650.502,69
Vestone	10	882.837,31	804.004,22
Tignale*	9	437.763,11	390.798,11
Brescia	8	552.907,54	497.048,53
Idro*	8	243.098,76	209.617,99
Milano	8	912.987,35	566.235,48
Sabbioneta	8	655.090,98	433.041,66

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati PSR

*Nota: *comuni svantaggiati Lr 11-2004 – Allegato B*

Tabella 7.6 - Primi comuni per valore importo della spesa di istruttorie positive Leader

COMUNE	Somma di Numero	Somma di Spesa	Somma di Contributo
Casto*	7	2.403.089,78	2.378.206,08
Sondrio	5	1.528.938,67	1.065.230,69
Varzi	5	1.197.658,88	1.149.382,56
Milano	8	912.987,35	566.235,48
Vestone	10	882.837,31	804.004,22
Casalmaggiore	10	868.194,60	650.502,69
Calvatone§	5	752.845,99	560.677,79
Collio	4	752.614,45	454.784,00
San Fedele Intelvi*	7	667.502,84	566.162,28
Sabbioneta	8	655.090,98	433.041,66

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati PSR

Nota: *comuni svantaggiati Lr 11-2004 – Allegato B

§comune svantaggiato Lr 11-2004 – Allegato A

Con riferimento al programma Leader, si registrano complessivamente solo 10 collaudi, pertanto l'analisi territoriale non risulta al momento significativa.

L'esperienza Leader, che vede impegnati alcuni territori già dal precedente periodo di programmazione, ha posto in evidenza alcune esperienze di successo. Si segnalano in tal senso le esperienze positive del GAL Garda Val Sabbia, GAL Oglio PO, GAL Oltrepo' pavese, che hanno maturato una lunga esperienza, essendo presenti già nelle precedenti programmazioni (Leader II e Leader Plus per l'Oltrepò pavese) e che per i risultati conseguiti possono essere considerate delle buone pratiche. A questo proposito è da evidenziare il GAL Oltrepo' pavese, che si caratterizza per l'attenzione ai servizi alla popolazione (in coerenza con i problemi di spopolamento che affronta) e che al 2012, ha già attuato tutta la sua strategia, avviando quasi tutti i progetti (si ricordano i progetti relativi ai servizi essenziali: ad esempio l'istituzione di cooperative per la gestione di asili nido, del sistema bibliotecario e di un centro servizi).

Infine, deve essere segnalato che anche il programma di cooperazione Italia-Svizzera, cofinanziato dal FESR, che in Regione Lombardia riguarda le province dell'arco alpino (zone per lo più caratterizzate dallo svantaggio montano) ha previsto di poter finanziare i PIT (Progetti Integrati Transfrontalieri), ovvero un insieme di progetti di cooperazione (indicativamente da tre a sei) che riguardano settori e temi diversi (riferiti ad almeno due Assi del Programma), che hanno il comune obiettivo dello sviluppo socio economico integrato di un determinato territorio. I PIT sono individuati attraverso il coinvolgimento delle principali forze istituzionali, economiche e sociali del territorio, con l'obiettivo di ottenere una maggiore efficacia degli interventi attraverso la definizione di un piano che li renda coerenti e collegati tra di loro. Nel 2010 sono stati approvati 3 PIT, che assegnano a Regione Lombardia la somma di circa 5 Meuro.

Nel complesso, si deve segnalare che alla luce del territorio ammissibile, composto da provincie per lo più montane (Varese, Como, Lecco, Sondrio), gran parte dei finanziamenti⁵⁶ riguarda proprio le aree svantaggiate montane della regione.

7.5. Le politiche sociali

La ricerca sociale ha storicamente destinato ai Comuni periferici e alle aree territorialmente marginali una letteratura socio-economica non amplissima, ma capace di permettere l'individuazione degli elementi di fragilità e di rischio presenti in queste aree.

Sul versante delle policy, tutte le analisi sul *welfare* territoriali si sono storicamente concentrate sulla dimensione "meso" delle Regioni⁵⁷, o su una dimensione "micro" comunque ascrivibile agli ambiti territoriali vasti (Piani di zona) o alle analisi relativi sui grandi contesti metropolitani o su quelli di medio-grandi dimensioni.

Sul versante dell'analisi sociale pura, invece, si assiste ad un ritorno di interesse per i bisogni sociali emergenti nelle aree marginali delle metropoli e per l'emergere di nuovi ceti popolari e nuove "questioni sociali", ma poco si è detto e scritto per quanto riguarda le aree periferiche.

Anche le analisi dei bisogni presenti nell'ambito dei 98 Piani di zona lombardi non è di particolare aiuto: si tratta infatti spesso di analisi non approfondite, basate su dati di fonte amministrativa prive dei necessari elementi di approfondimento (Pesenti e De Ambrogio, 2009; Pesenti e Merlo, 2012). Qualcosa è per altro possibile sottolineare rispetto a talune dimensioni di opportunità disponibili nelle diverse aree territoriali della regione. L'analisi delle esperienze di *welfare* sviluppate in Lombardia in questi anni, in particolare nell'ambito della programmazione avvenuta attraverso i Piani di zona, mostra infatti una distribuzione diseguale di opportunità di scelta da parte dei cittadini lombardi. Sono in particolare le aree periferiche quelle in cui la diffusione della scelta dei servizi è meno sviluppata, a causa principalmente della mancanza di offerta da parte di soggetti accreditati.

Queste osservazioni porta ad indicare nella diseguale disponibilità di servizi rispetto all'eterogeneità dei territori uno degli elementi di maggior attenzione rispetto ad un sistema di welfare locale che nei prossimi anni sarà con ogni probabilità chiamato a profondi ripensamenti sia nella *governance* sia gestionali.

Sempre sul piano dell'analisi sociale, gli studi dell'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale (ORES) mostrano una significativa e crescente diffusione di povertà innanzitutto nelle aree metropolitane e nei grandi centri urbani

⁵⁶Per la Lombardia si tratta di circa 40 Meuro di impegni al 31.12.2011

⁵⁷ Con riferimento alla sola Lombardia si vedano ad esempio le parti dedicate al tema delle marginalità in: Pesenti (2005), Gori (2005), Pesenti e De Ambrogio (2009), Gori (2010), Carabelli e Facchini (2010).

(caratterizzati da significativi flussi migratori), ma anche in alcune aree periferiche, dove anche la risposta da parte del terzo settore non è sviluppata come in altre zone della regione. In questo contesto, il taglio dei fondi disponibili per le politiche sociali mette soprattutto i piccoli comuni nella condizione di non poter più far fronte alle nuove emergenze sociali, soprattutto nelle aree anziani, minori e povertà.

7.5.1. Le politiche sociali in Lombardia: considerazioni a partire dall'esperienza dei Piani di Zona

Il principale strumento di programmazione unitaria degli interventi di politica sociale in Lombardia è quello legato alla programmazione dei Piani di Zona. L'analisi complessiva dopo circa dieci anni di esperienze ci permette una visione ad ampio raggio sulla capacità del sistema lombardo di fare rete per intervenire sull'eterogenea articolazione del territorio (Pesenti e De Ambrogio, 2009; Pesenti e Merlo, 2012). L'esperienza di questi anni ci dice che i Piani di zona, immaginati al tempo stesso come agevolatori sistemici dei piccoli comuni e di quelli marginali e realizzatori di una sussidiarietà circolare capace di attivare le energie dei territori, non sempre hanno risposto alle attese, ed è utile domandarsi se i tanti problemi registrati siano emendabili, oppure se sia venuto il tempo di un ripensamento radicale della *governance* e delle articolazioni territoriali delle politiche sociali.

I Piani di zona sono vissuti troppo spesso come una complicazione burocratica, al peggio come ad un'invasione di campo rispetto all'autonomia dei Comuni.

Questo ha determinato una gestione conservativa e spesso burocratica dei Piani: i Comuni si sono tenuti per sé gli eventuali spazi di innovazione sociale, gestionale e processuale, rendendo molto difficile se non impossibile una lettura approfondita delle innovazioni di *welfare* a livello locale. Non sono stati fatti passi avanti significativi in particolare nella capacità di valutare l'appropriatezza delle prestazioni di cura.

La ricalibratura del *welfare* lombardo, in corso in questa legislatura, sta provando a correggere il sistema ponendo la domanda al centro di ogni scelta successiva.

Partire dalla domanda significa, come ci dicono alcune esperienze su territori circoscritti, partire semplificando l'accesso al sistema socio-assistenziale: l'esperienza dei Centri per l'Assistenza Domiciliare (CeAD) ha portato pochi risultati a livello di alcuni territori, ma è complessivamente mal riuscita come esperienza di innovazione (Clerici, 2011). A livello territoriale la principale deterrenza all'isolamento e alla frammentazione tipica della condizioni di marginalità (sociale e territoriale) è legata alla capacità di costruire reti istituzionali capaci di incontrare il bisogno complesso della persona, possibilmente avvicinando il servizio al luogo del bisogno. Il sistema zonale appare oggi ancora sconnesso, in cui i Comuni singoli, quelli associati nei Piani di Zona, le ASL e RL rappresentano terminali non sempre comunicanti, non pensati

secondo una logica di rete ma ancora per compartimento e per tipologie di bisogno.

La priorità strategica a livello territoriale appare dunque quella di costruire una rete di soggetti in rete. Per arrivare a questo obiettivo, occorre ovviamente ripensare i rapporti tra i soggetti in campo. E soprattutto ripensare definitivamente al ruolo che ciascun soggetto ricopre. I Comuni, primo elemento di contatto con il bisogno e gestori principali di una larga gamma di risposte, dovranno essere chiamati a svolgere un ruolo sempre più chiaro di programmazione degli interventi, accreditamento dei soggetti della rete territoriale, controllo, monitoraggio e valutazione dei risultati e dell'appropriatezza delle prestazioni di cura. È un ruolo che le ASL hanno assunto ormai in modo maturo sul comparto socio-sanitario, e che i Comuni associati non hanno ancora acquisito: le Linee Guida per la nuova triennalità dei Piani di Zona vanno propriamente in questa direzione.

7.5.2. Politiche locali e marginalità: le azioni e gli interventi

Come detto, al di là delle per altro qualitativamente scarse evidenze provenienti dal monitoraggio dei Piani di Zona è assai difficile approdare a dati di ricerca sulle politiche locali specificamente orientate al tema della marginalità. Nel 2010 è però stato elaborato un rapporto di ricerca nazionale da parte di ANCI, contenente alcune utili riflessioni operative, che in questa sede proviamo a ricostruire.

In estrema sintesi l'inventario delle politiche locali censite è ascrivibile a quattro aree di intervento, declinabili nelle concrete attuazioni presenti a livello territoriale in Lombardia:

1. Azioni di sistema: si tratta delle azioni legate alla programmazione zonale e alla organizzazione generale degli interventi e dei servizi, compresa la messa in rete di soggetti del terzo settore con le relative procedure di accreditamento; in quest'area rientrano certamente gli strumenti di programmazione integrata delle politiche, sui cui occorre in Lombardia uno scatto di innovatività da parte dei territori, come per altro richiesto in modo esplicito ad esempio dalle Linee guida emanate da Regione Lombardia in vista della nuova tornata di programmazione zonale dei Comuni⁵⁸. Tra le azioni di sistema rientra anche l'integrazione degli Osservatori attualmente attivi, in modo da migliorare la capacità di lettura dei fenomeni sociali con dettaglio di tipo territoriale (come si è mostrato ad esempio nel cap. 4 con i dati dell'Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale).
2. Interventi per l'inclusione sociale: a questo livello sono classificati gli interventi finalizzati al rafforzamento delle capacità e dei potenziali delle persone fragili. Si tratta di servizi di prevenzione a vario livello, degli

⁵⁸ D.g.r. n. IX/2505 del 16 novembre 2011 - Un welfare della sostenibilità e conoscenza. Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2012-2014.

interventi di sostegno all'autonomia abitativa (si pensi innanzitutto all'esperienza lombarda del Fondo Sostegno Affitti), dei servizi di inserimento lavorativo (scarsamente sviluppati in Lombardia nell'esperienza dei welfare municipali e soprattutto nell'ambito dei Piani di Zona), degli interventi di microcredito (come ad esempio quelli attivati, nel contesto metropolitano milanese, attraverso l'attività della Fondazione Welfare Ambrosiano), della promozione dei diritti, dell'integrazione dei servizi socio sanitari;

3. Rafforzamento della convivenza: è l'insieme degli interventi finalizzati alla riduzione delle situazioni di marginalità presenti in contesti ad elevata presenza di etnie diverse. Il rafforzamento dei legami sociali e di comunità è l'elemento comune di una gamma di interventi che vanno dalla mediazione dei conflitti al contrasto alla situazione di insicurezza; tutti interventi che richiedono una capacità evoluta di partnership tra pubblico e privato, come mostrato ad esempio dalle sperimentazioni effettuate nei quartieri Quarto Oggiaro e Mazzini di Milano a seguito del bando sulla coesione sociale promosso nel 2008 da Regione Lombardia (Luppi, a cura di, 2009);
4. Governo del territorio: a questo livello sono invece i servizi di rigenerazione della qualità della vita urbana, con la valorizzazione dei progetti di *housing* sociale e di recupero di aree dismesse, e soprattutto dei servizi di prossimità, su cui concentreremo l'attenzione nel prossimo paragrafo.

Se, come detto, è impossibile valutare la diffusione puntuale di questi servizi nelle aree marginali e periferiche della Lombardia, è però interessante notare come si presentino come interventi integrati e come tali debbano essere pensati rispetto a possibili indicazioni di prospettiva. L'affronto dei problemi sociali legati alla marginalità (sociale e territoriale) può trovare un recupero di efficacia soltanto se si pensano gli interventi in chiave integrata e strutturale. In questo senso i reiterati richiami all'integrazione delle politiche, richiamati anche nelle già richiamate Linee guida per la nuova triennalità dei Piani di Zona nonché nei documenti che stanno accompagnando il progetto di riforma del sistema di welfare lombardo, colgono nel segno in prospettive, ma mostrano anche una debolezza di fondo del sistema nel suo complesso, non corretta in questi anni.

7.5.3. La diffusione dei servizi di prossimità: il caso custodi sociali

Un chiaro esempio di integrazione, nell'ottica specifica di un incontro complessivo dei bisogni (emersi e nascosti), è rappresentato dalle impostazioni sperimentali di servizi a rete capaci di coinvolgere più soggetti sociali (non solo istituzionali) e finalizzati all'avvicinamento del bisogno (emerso e nascosto).

Si tratta di interventi in fase di diffusione anche nel contesto lombardo e necessariamente agiti al livello del welfare locale, in specifico dai Comuni, titolari come noto della gestione dei servizi sociali e ritenuti con buone ragioni il livello più adeguato di intervento sul fronte della marginalità.

Come segnalato a più riprese, l'affronto della dimensione della marginalità richiede un cambiamento di logica degli interventi di politica sociale, che abbiamo

definito nell'ambito del concetto di "servizi di prossimità". In Lombardia esiste una ormai consolidata tradizione di prossimità a livello comunale. Registriamo in questa sede il caso dei "Custodi Sociali", servizio a metà fra il portierato e l'assistenza sociale che garantisce la presenza (almeno otto ore al giorno per sei giorni la settimana) di operatori socio-assistenziali e socio-sanitari nelle portinerie di case e centri residenziali abitati in prevalenza da anziani. Il progetto si propone di creare un sistema di assistenza domiciliare della persona anziana che vuole evitare ricoveri ospedalieri o in case di riposo, là dove non ci siano emergenze sanitarie. Esso venne avviato come sperimentazione dopo l'estate del 2003, quando da giugno ad agosto in Italia, a causa delle eccessive temperature, morirono migliaia di over 75 in condizioni fisiche precarie, soprattutto anziani poveri e soli, alcuni dei quali vennero ritrovati settimane dopo. Per far fronte a questa necessità l'allora Ministro della Salute, Gerolamo Sirchia avviò la sperimentazione del Custode Sociale nelle città di Torino, Roma, Genova e Milano per il periodo 2004-2006.

A Milano la sperimentazione fu avviata nel 2004 attraverso un accordo di partenariato tra Regione Lombardia e Fondazione don Gnocchi. Il servizio si è rivolto tradizionalmente ai residenti delle case di edilizia residenziale popolare gestite da Aler, giungendo a definitiva messa a regime nel giugno 2007. I dati ufficiale descrivono l'attività svolta complessivamente da 152 operatori che forniscono aiuto a circa 13.000 utenti per un totale di oltre 700mila prestazioni annue (Rovati, 2010).

Dal giugno 2008 la sperimentazione fu avviata anche nella Città di Monza, prevedendo un periodo di sperimentazione di un anno, fino al giugno 2009, che fu poi prolungato fino al luglio 2010. Successivamente l'esperienza è entrata a regime e rappresenta uno degli interventi di partenariato pubblico-privato più significativi. L'istituto "capo fila" fu scelto liberamente dal comune senza bando e la scelta cadde sulla Fondazione Don Gnocchi-Istituto Palazzolo, che aveva già coordinato il progetto a Milano. Successivamente è stato previsto un affidamento attraverso appalto, mediante procedura aperta, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Attualmente oltre alla Don Gnocchi i soggetti partecipanti al progetto sono inoltre l'Aler, la Rottapharm e la Comunità Monza e Brianza Onlus.

L'obiettivo della custodia sociale è di sostenere non solo l'anziano in situazioni di fragilità e solitudine, ma anche le famiglie con a carico soggetti non del tutto autosufficienti e di sostenerli nell'assistenza, ne intercetta le necessità, li ascolta e li aiuta a comprendere dove e come rivolgersi per i problemi di vita quotidiana; in particolare il progetto persegue i seguenti scopi:

- azioni di cura continuativa a nuclei familiari con anziani in condizioni di disagio e fragilità sociale;
- prevenzione di fenomeni di solitudine ed emarginazione;
- prevenzione di situazioni di emergenza;
- prevenzione di truffe agli anziani ed a soggetti deboli;
- individuazione di bisogni nei luoghi e nei momenti in cui si manifestano,

- avvicinare il servizio al cittadino e favorire l'accesso alle diverse prestazioni.

Il servizio di custodia s'inserisce nell'ambito degli interventi per gli anziani del Comune e realizza e facilita la vicinanza territoriale con il cittadino.

Dai dati risulta che le mansioni svolte dai custodi sociali sono plurime e diversificate tra loro, questo perché il servizio di custodia sociale si caratterizza per essere un progetto innovativo ed elastico, con caratteristiche tipiche della progettazione sociale con metodo di ricerca d'intervento; l'attenzione, cioè, non è rivolta solo ad effettuare azioni di sostegno e supporto agli utenti raggiunti, ma anche a una diversificazione delle risposte in seguito alle esigenze che si incontrano rielaborando i dati raccolti e le esperienze vissute⁵⁹.

Oltre che nei due grandi contesti urbani appena richiamati, attualmente risultano attivati servizi di custodia sociale a Seregno, Albino (Bergamo), Lodi, nonché a Cremona e in un piccolo gruppo di comuni della provincia cremonese attraverso un servizio gestito dall'Azienda Sociale del Cremonese.

I casi sinteticamente analizzati mostrano caratteristiche in qualche modo esemplari e generalizzabili, che possiamo sinteticamente ricordare in conclusione:

- si tratta di interventi integrati, in cui la dimensione di "controllo sociale" si pone come elemento relazionali fondamentale per l'affronto delle differenti forme di marginalità, oltre che come veicolo di presenta istituzionale stabile in contesti di perifericità territoriale solitamente non adeguatamente presidiati;
- si tratta di interventi sussidiari, in cui le competenze esperte e relazionali del terzo settore possono trovare un adeguato alveo progettuale sfruttando partnership evolute con le istituzioni pubbliche;
- si tratta di "sensori" capaci di descrivere e raccontare le condizioni di disagio anche estreme, solitamente nascoste alla vista delle fonti di conoscenza ufficiali.

7.6. Conclusioni

Le strategie di governo di un territorio sono tanto più efficaci quando più radicate, comprese e condivise a livello dei singoli contesti dove le comunità si riconoscono in una eredità storica, organizzano i propri modelli di vita e si proiettano in un possibile futuro. Questo aspetto emerge con maggior evidenza durante i periodi dei grandi cambiamenti (politico-istituzionali ed economico-sociali). La questione non è dotarsi di nuovi strumenti più incisivi, ma

⁵⁹ A. Lex, *"I Custodi Sociali: dalla sperimentazione di progetti di prossimità alla nascita di una nuova tipologia di servizi a favore degli anziani e delle famiglie disabili"* in "I luoghi della cura", anno VI, num. 3, pp.7-11.

implementare quelli esistenti nell'ambito delle trasformazioni che coinvolgono i diversi livelli di governo.

I territori marginali hanno una rilevanza minore dal punto di vista degli indicatori economici e del consenso politico, ma in tempo di crisi possono assumere tra i territori regionali un ruolo più incisivo da diversi punti di vista. Anche per queste ragioni questi territori sono meritevoli di ulteriori politiche specifiche.

Le evidenze derivanti dalle analisi effettuate consentono di fornire indicazioni per costruire politiche più incisive a favore di questi territori nelle seguenti direzioni:

- ridefinizione delle categorie di svantaggio ai fini del miglioramento dell'azione di sostegno finanziario e di perequazione da parte della Regione verso i comuni periferici;
- indicazioni per supportare con specifiche modalità d'azione le Comunità montane, le Unioni di comuni, le GAO ed i comuni nei contesti territoriali periferici e marginali e per ridurre gli extra costi derivanti dalla condizione di perifericità;
- nuove forme di intervento a livello di programmazione regionale e di pianificazione territoriale, mediante ad esempio l'utilizzo dello strumento Piano territoriale d'area di iniziativa regionale, il piano di governo del territorio intercomunale e la pianificazione intercomunale dei servizi;
- attingere dall'esperienza dei GAL e dall'approccio Leader e valorizzare una strategia di sviluppo territoriale di partnership pubblico-private;
- ripensamento radicale della *governance* e delle articolazioni territoriali delle politiche sociali ed incentivazione dei servizi di prossimità.

Capitolo 8

Prospettive possibili di intervento

8.1. Introduzione

In considerazione del fatto che le politiche per le aree periferiche andrebbero pensate in relazione ai bisogni specifici, ai benefici attesi, ai costi che determinano ed alla loro distribuzione nel tempo e nello spazio, le ipotesi di intervento possono fare riferimento sia alle politiche regionali che a quelle comunitarie. Va nondimeno osservato che tali politiche dovrebbero però essere contestualizzate all'interno di una strategia di lungo periodo di costruzione di una coesione territoriale. Posto che la coesione è una finalità delle decisioni relative alle politiche economiche e sociali che perseguono obiettivi di uguaglianza ed equità per tutti i cittadini attraverso la riduzione delle disparità, il concetto di *coesione territoriale* può essere visto come estensione e specificazione del concetto di coesione economica e sociale, in quanto le ineguaglianze tra territori, urbani, metropolitani, di pianura e di montagna, sono più complesse di quelle evidenziate dal reddito e dall'occupazione e riguardano le dimensioni territoriali della qualità (benessere, servizi, conoscenza), dell'efficienza (uso delle risorse, attrattività, accessibilità) e dell'identità territoriale (specificità del territorio e del paesaggio, delle produzioni, dei vantaggi competitivi). La coesione territoriale implica quindi di superare gli approcci che mirano alla riduzione delle disparità determinate dal reddito e dall'occupazione e procedere nella direzione della valutazione delle possibilità di accesso delle diverse comunità territoriali ai servizi di interesse generale, alle infrastrutture di trasporto, che sono tra le cause della perifericità. La riduzione degli squilibri territoriali potrebbero, in ultima analisi, giustificare strategie, azioni e strumenti diversificati, specifici ed addirittura opposti per i diversi territori regionali. Poiché le disparità tra territori implicano una riduzione dell'efficienza e della competitività economica per la regione, occorre ridurre gli squilibri territoriali e migliorare le prospettive di sviluppo locale delle aree periferiche, in questo senso la coesione territoriale deve costituire un obiettivo strategico prioritario di lungo periodo delle politiche regionali. Nelle aree periferiche potrebbero forse svilupparsi più facilmente che altrove sperimentazioni di modelli di welfare centrati su un rapporto tra pubblico e privato meno consueto, che lavora sulla coesione sociale, perseguendo una prospettiva di "società che si guida da sé" (per riprendere una espressione di

Lindblom). In queste aree la produzione dei servizi potrebbe non dipendere dal pubblico, e neppure dal privato sociale, ma da gruppi e persone che, sostenuti in un percorso di capacitazione e di auto-affidamento, provvedono ai servizi per la comunità⁶⁰. Ad esempio in ambito urbano in questi anni qualche esempio virtuoso di aree marginali rifiorite è occorso. Ponte Lambro è un caso, infatti il quartiere della periferia milanese attraverso un attento lavoro di rigenerazione urbana⁶¹ e di una cospicua attività di accompagnamento sociale ha cambiato volto. “Il quartiere perduto di qualche anno fa è riemerso dopo una faticosa rigenerazione che ha coinvolto tutti: Comune Aler, parrocchia, Caritas, San Vincenzo, volontari” (Schiavi, *Corriere della Sera*, 26.09.12). L’obiettivo del presente capitolo è quindi quello di fornire alcune occasioni di riflessione sulle politiche attuabili nelle aree periferiche in Lombardia, distinguendo tra politiche per aree, enti ed individui. Inoltre, in considerazione della nuova programmazione della politica di coesione 2014-2020, può risultare interessante valorizzare le esperienze positive dell’approccio Leader nell’ambito dei territori marginali a sviluppo ritardato.

8.2. Politiche per aree

Il paragrafo oltre a definire il concetto di politica per area, ed a declinarne opportunità e limiti, propone degli indirizzi per l’ente di governo regionale.

Di fronte ai differenziali di sviluppo economico ed a squilibri territoriali, ed in particolare alla concentrazione della povertà in determinate aree, le politiche pubbliche hanno tradizionalmente individuato le aree povere (deprivate, depresse e sotto dotate di beni e servizi pubblici) ed assunto le medesima come unità di redistribuzione (interventi prioritari, risorse dedicate). Dunque queste politiche focalizzano l’attenzione e l’intervento su parti di territorio ampie o circoscritte ritenute meritevoli di intervento pubblico, (aree/regioni meno sviluppate, aree urbane degradate), che si presentano come intensive, in quanto prevedono pacchetti di azioni mirati a trattare uno specifico problema e distributive, in quanto assegnano risorse aggiuntive rispetto ad altri territori. In pratica, siamo in presenza di politiche selettive e non universalistiche con costi diffusi e benefici concentrati, che perseguono un’idea di giustizia socio-spaziale. In generale le politiche per aree basate sulla zonizzazione a diverse scale territoriali presentano i seguenti vantaggi:

⁶⁰ A riprova del fatto che soggetti non certo marginali perseguono una tale strategia, ci sono le edizioni del bando “coesione sociale” di Fondazione Cariplo.

⁶¹ Il Laboratorio di quartiere di Ponte Lambro ha lavorato sul territorio per molti anni e ha assunto una prospettiva di forte prossimità: radicato in quartiere, si è avvicinato a quella comunità, ci ha lavorato in mezzo. Ma nello stesso tempo ha cercato di mantenere una distanza capace di non schiacciare lo sguardo sulla contingenza e sullo spazio costipato della pura animazione di comunità: ha salvaguardato uno sguardo progettuale, che si è sempre interrogato sullo scenario al futuro e su come raggiungerlo (Calvaresi, Cossa 2011).

- sono facilmente individuabili e riconoscibili,
- concentrano gli interventi e le risorse laddove c'è il problema, in aree tendenzialmente circoscritte anche in relazione al tipo di risorse assegnate (normative o finanziarie) ed alla loro disponibilità,
- contengono i costi, rispetto ad altre forme di redistribuzione nella misura in cui evitano (o dovrebbero evitare) distribuzioni a pioggia,
- facilitano i controlli, la rendicontazione e la valutazione rispetto a politiche universalistiche.

Tuttavia, le politiche per aree possono presentare alcuni svantaggi che possono determinare esiti di fallimento, in particolare:

- il legame tra spazio fisico e fenomeni economici e sociali è trascurato ed il disegno dei confini genera esclusioni;
- curano i sintomi e non le cause dei problemi economici, sociali e territoriali, e spesso sottovalutano il fatto che lo sviluppo è tendenzialmente ineguale.

Box 8.1 Le esperienze internazionali e nazionali di politiche per aree

Le enterprise zones: sono state introdotte in Gran Bretagna dal *Local Government Planning and Land Act* del 1980 e sono state riprese in varie forme in 40 Stati americani ed in altri paesi. Non assegnano risorse verso aree ma attivano forme di deregolamentazione e defiscalizzazione per creare posti di lavoro.

In Francia, oltre alle 44 zone franche urbane attivate nel 1997 e alle 41 nel 2003, sono state attivate le Zone franche rurali, per affermare il principio di *égalité de chance* tra territori, con vantaggi fiscali e contributivi per le imprese da 4 a 50 dipendenti.

In Italia, la legge finanziaria per il 2007 (legge 296/2006, commi 340-2) ha istituito le zone franche urbane (ZFU) per favorire interventi di recupero urbano, di aree e quartieri degradati nelle città del mezzogiorno, identificati, quali zone franche urbane, con particolare riguardo al centro storico di Napoli (comma n.340) successivamente estese, con la finalità: di “contrastare fenomeni di esclusione sociale negli spazi urbani e favorire l’integrazione sociale e culturale delle popolazioni abitanti in circoscrizioni o quartieri delle città caratterizzate da fenomeni di esclusione sociale.”

Successivamente la legge finanziaria per il 2008 (art. 124) ha stabilito che possono essere create in aree urbane infra-comunali con popolazione compresa tra 7.500 e 30.000 abitanti, solo in comuni e con disoccupazione superiore alla media nazionale.

Erano previste agevolazioni e sgravi fiscali per le piccole e micro-imprese che svolgono o iniziano la propria attività nelle ZFU. Esenzione totale per i primi 5 anni di Imposte sui redditi, Irap, Ici immobili commerciali e contributi sul lavoro; successivamente 4 anni di esenzione parziale.

A seguito della delibera del CIPE del 30 gennaio del 2008, che istituiva i criteri per l’identificazione e la delimitazione delle ZFU, il MEF ha individuato 22 ZFU (3 per regione in Sicilia, Campania, Sardegna, Calabria e Puglia, e nel Lazio e 1 in Molise, Abruzzo, Basilicata, Liguria e Toscana) che interessano 333.000 abitanti.

Sono aree infra-comunali con popolazione compresa tra 7.500 e 30.000 abitanti, oppure con popolazione > 25.000 ab. e con disoccupazione superiore alla media nazionale.

Sebbene si tratti di una modalità di azione pubblica diffusa in molti paesi, l’efficacia delle zone franche nell’esperienza francese appare ancora limitata.

Mentre l’esperienza della ZFU in Italia sembra un caso di fallimento al quale si aggiungono le “zone a burocrazia zero” istituite dal D.L. n. 31 del 2005 che prevedevano vantaggi legati alla semplificazione delle attività procedurali a favore delle nuove iniziative.

L'esito delle politiche per aree attivate dal governo nazionale può essere interpretato come un'esperienza di politiche simboliche, annunciate senza la volontà o la possibilità reale (per la mancanza di risorse finanziarie) di attuarle. Dunque queste politiche si sono limitate all'effetto annuncio di tentare di rafforzare i legami tra governanti e governati.

Per quanto riguarda le politiche per aree nei casi di marginalità sociale va ricordato che esse sono tradizionalmente indagate con indicatori economici e sociali, trascurando lo spazio fisico entro il quale questi fenomeni si manifestano. Infatti, la marginalità sociale si concentra in aree che presentano una sottodotazione di servizi, collegamenti infrastrutturali, degrado ambientale e degli spazi pubblici, situazioni che alimentano la segregazione e l'esclusione.

Pertanto, si tratta di valutare caso per caso se sia preferibile attivare politiche contro la povertà che assumano come bersaglio le aree o gli individui, oppure se siano utili entrambe definite in maniera congiunta. Ciò che va sottolineato è la dimensione dell'azione: le politiche per aree dovrebbero essere attivate preferibilmente a livello locale, mentre le politiche per individui implicano preferibilmente il livello sovra locale o nazionale⁶².

Nell'ambito delle politiche per aree l'ente di governo regionale potrebbe attivare nuovi strumenti o ridefinire - riaggiornare gli strumenti di pianificazione disponibili nell'ordinamento regionale (rif. §7.2), e concentrare nelle aree interessate risorse finanziarie specifiche per il trattamento di alcune delle questioni analizzate nella presente ricerca.

Tuttavia, se in generale dal punto di vista economico, politiche di differenziazione, di deregolamentazione, di semplificazione della burocrazia e di individuazione di *no tax area* sono da considerare con favore per l'attrazione di imprese e di investimenti nei territori svantaggiati, con particolare riferimento a quelli montani e di confine, in pratica la loro costruzione ed attuazione nel contesto italiano è al momento risultata particolarmente difficoltosa.

8.3. Politiche per enti

Il presente paragrafo si propone di giustificare l'opportunità di politiche per enti e di enuclearne vantaggi e svantaggi. A conclusione offre alcune indicazioni di policy.

I governi locali sono sempre più impegnati nella fornitura di beni e servizi pubblici che dal punto di vista dell'efficienza economica richiedono soglie minime di gestione in termini di popolazione e di numero di utenti.

⁶² Si rinvia per un approfondimento a Moroni S., (2001), *Aree di povertà*, in atti del convegno Tecnologia e società, II, Sviluppo e trasformazioni della società, Atti dei convegni Lincei n.172, Accademia nazionale dei Lincei e Consiglio nazionale delle ricerche, Roma.

L'aumento della mobilità degli individui per ragioni di lavoro, studio, divertimento ha reso inadeguati i confini comunali, creando di fatto una tensione tra la questione della frammentazione dei confini dei comuni e la dimensione ottima di esercizio delle funzioni. In altri termini siamo di fronte al problema del troppo piccolo e del troppo grande degli enti di governo territoriale.

Tra i numerosi inconvenienti della nuova geografia amministrativa vanno ricordati i seguenti, con particolare riferimento ai piccoli comuni:

- l'ordinamento non presenta differenziazioni rispetto a quello dei comuni maggiori,
- la mancanza di personale con competenze specializzate adeguate,
- la disponibilità di conoscenze e informazioni sono inferiori rispetto agli altri comuni,
- la maggiori difficoltà nella fornitura dei servizi pubblici (ad esempio i servizi tecnici, gli interventi nel settore culturale e sociale),
- le difficoltà nell'interazione con i livelli superiori di governo,
- le maggiori difficoltà nella costruzione, attuazione e valutazione di politiche locali di sviluppo e nell'interazione con gli attori economici potenzialmente interessati,
- la presenza di basi imponibili della finanza locale insufficienti per garantire la manovrabilità del bilancio e la costruzione di politiche e di progetti di sviluppo locale.

Dunque, i piccoli comuni risultano penalizzati dal punto di vista dimensionale, organizzativo e finanziario nell'offerta di servizi pubblici locali.

Rispetto ai rimedi utilizzati per trattare i problemi della frammentazione amministrativa (le convenzioni per l'esercizio di funzioni, le associazioni, le unioni, le fusioni) un esempio interessante di specializzazione delle istituzioni locali è costituito dall'esperienza delle Comunità collinari della Regione Piemonte. Tali istituzioni create dalla legge regionale n. 16 del 28 febbraio 2000 nelle zone collinari marginali e individuate con indicatori socio-economici e con popolazione inferiore a 15 mila abitanti per comune, beneficiano di finanziamenti regionali specifici per le politiche di sviluppo locale.

Sulla base delle evidenze riscontrate nella presente ricerca, gli obiettivi da assumere come desiderabili nella costruzione di politiche a favore degli enti territoriali delle aree periferiche possono riguardare:

- l'attivazione di provvedimenti specifici a favore dei comuni periferici dei territori svantaggiati di pianura e di montagna, delle Unioni e delle Comunità montane;
- la sperimentazione di enti differenziati e specializzati, ad esempio le unioni di comuni di pianura;
- l'aumento dell'autonomia finanziaria delle unioni e delle comunità montane;

- la promozione dell'integrazione delle politiche degli attori istituzionali, delle competenze, delle funzioni e delle risorse finanziarie e fiscali dei comuni;
- la costruzione di processi decisionali di scelta pubblica più trasparenti ed efficienti (es. individuazione generalizzata di comuni capofila o di altri enti per politiche, progetti, procedimenti);
- l'implementazione delle GAO per facilitare un percorso di cooperazione che potrebbe produrre un esito inatteso costituito dalla fusione di comuni;
- la costruzione di agenzie di sviluppo locale a carattere territoriale, che assumano le funzioni dello sviluppo economico per conto dei comuni e delle comunità montane e che forniscano servizi specializzati e facilitino i processi decisionali.

In questo senso va ricordato che l'esperienza dei patti territoriali e dei Gal è stata positiva nelle situazioni nelle quali è emersa una mobilitazione degli attori locali, una *leadership* politica autorevole e si è attivata una cooperazione tra diversi attori, pubblici-privati, interni ed esterni ai territori di riferimento.

8.4. Politiche per individui

L'occasione rappresentata dall'ampia discussione in corso finalizzata alla revisione del sistema di welfare (nazionale, regionale e locale) permette in sede di conclusioni di effettuare una valutazione ad ampio raggio sugli elementi da tenere in considerazione in chiave prospettica.

L'aumento dei bisogni sociali e delle nuove forme di povertà deve fare i conti con una contrazione significativa delle risorse disponibili a livello territoriale: nel giro di pochi anni, le risorse trasferite dallo Stato e rese disponibili per i vari livelli istituzionali presenti in Lombardia si è ridotta di circa 10 volte, azzerando alcuni capitoli di spesa particolarmente sensibili come ad esempio quello relativo alle non autosufficienze.

Il combinato disposto di questi due eventi strutturali costringerà ad affrontare il tema delle marginalità in modo differente rispetto al passato. Come si è detto nel Rapporto, la chiave di volta per il futuro può essere descritta nell'ambito di tre concetti generali: integrazione, sussidiarietà e prossimità.

Il piano dell'integrazione (delle fonti informative, degli ambiti programmatori, dei servizi, degli interventi, dei trasferimenti) appare più delicata e composita, dovendosi superare robuste resistenze istituzionali a vario livello, frutto di una configurazione settoriale che appare storicamente contraddistinguere il nostro Paese. Le nuove marginalità, che come si è visto da un punto di vista sociale non corrispondono se non in modo esiguo con altre forme di marginalità territoriale, per potere essere affrontate richiedono il superamento dell'attuale frammentazione, per giungere a interventi il più possibile personalizzati in cui il

bisogno possa essere prevenuto da principio, o eventualmente accolto con modalità di presa in carico innovative.

Su questo punto si innesta certamente la necessità imprescindibile di avanzare lungo il percorso tracciato dal principio di sussidiarietà, prevedendo che anche il terzo settore (radicato a livello territoriale) possa partecipare alla presa in carico dell'individuo. La partnership tra enti pubblici e terzo settore appare sempre di più un elemento strategico e non più una mera opzione tattica. Soltanto ampliando gli spazi del partenariato con il terzo settore sarà possibile mantenere la capacità di risposta alle emergenze sociali, implementando un sistema di welfare sviluppato sul piano degli interventi comunitari e di prossimità.

8.5. La futura politica di coesione 2014-2020

Le politiche comunitarie da sempre hanno prestato particolare attenzione ai territori a sviluppo ritardato promuovendo specifici programmi. A questo proposito il presente paragrafo intende offrire alcune suggestioni riguardo a possibili prospettive di intervento per le aree marginali. Un riferimento utile può essere quello della futura politica di coesione 2014-20, che nei Regolamenti finora prodotti per i diversi fondi fornisce una serie di indicazioni di rilevante utilità.

Le forme di azione messe a punto per le aree marginali da parte della Unione Europea sono stati i programmi Urban (per i quartieri difficili delle città) e Leader (per le aree rurali e montane). Scomparsi come iniziative autonome e ricondotti al mainstream delle politiche di coesione nell'attuale ciclo di programmazione, entrambi hanno però segnato un percorso e un approccio che la Commissione continua a promuovere. Nel disegno della nuova politica di coesione, il metodo Leader si è affermato. Infatti, nella parte di relazione del cosiddetto "Regolamento ombrello" dei fondi (Com 2011, 615, p. 9), si legge: "Per facilitare la realizzazione di interventi multidimensionali e trasversali, la Commissione propone di rafforzare le iniziative di tipo partecipativo, agevolare l'attuazione di strategie integrate di sviluppo locale e la formazione di gruppi di azione locale, sulla base dell'esperienza dell'approccio LEADER".

È importante tenere presente questo aspetto, perché indica che l'approccio Leader ha fatto scuola, rappresentando il riferimento essenziale nella costruzione, su tutti i fondi, di interventi integrati, dal basso, concertati, ecc., di quel tipo di interventi cioè che incorporano il principio del *community-led local development*.

Si aprono dunque delle rilevanti opportunità, che possono essere valorizzate nella nuova programmazione per sostenere l'innovazione nelle aree di margine.

Da questo punto di vista, è importante il fatto che il metodo Leader non si applica più soltanto alle aree rurali, proprio perché lo sviluppo territoriale integrato interessa tutti i fondi (non più solo il Feasr). Anche qui si apre una partita molto interessante, in quanto i Gal potrebbero svolgere una funzione rilevante soprattutto per quei territori nei quali la frammentazione decisionale è molto

elevata.

Si pensi, al livello sovracomunale, alle aree periurbane, attraversate da più confini comunali: la Lombardia, tra le pieghe della “città infinita” pedemontana e tra quei “territori intermedi” che caratterizzano la grande regione urbana milanese presenta diverse situazioni di questa natura. Ma si pensi anche al livello infra-comunale, laddove il decentramento nelle città maggiori fatica ad esprimere un livello decisionale efficace per il trattamento dei problemi della rigenerazione urbana, mentre le esperienze pilota dei Laboratori di quartiere (si pensi ai Contratti di Quartiere di Milano) rimangono sperimentazioni in cerca di consolidamento.

L'impressione è che, in entrambi i casi, il metodo Leader e l'esperienza dei Gal rappresentino un patrimonio cui attingere.

I regolamenti (art. 44, Com 2011, 627) promuovono la formazione di partnership pubblico-private disseminate in aree urbane e rurali, costruite sulla scorta del modello Gal. Tale proliferazione sembra positiva: per costruire politiche integrate, non basta progettarle secondo un approccio multidimensionale, ma occorre un soggetto che, nel corso del processo di implementazione, continui a orientarne lo sviluppo secondo una visione integrata, connettendo ambiti diversi di intervento e pezzi di *policy* differenti.

Se questo è vero in generale, è tanto più vero nelle aree marginali, che hanno bisogno di forme di accompagnamento e di presidio (perché sono più fragili) e perché i germi di innovazione che possiedono vanno allevati con cura.

A proposito di innovazione, essa potrebbe risiedere nelle funzioni che i Gal (o comunque le partnership in formazione) possono svolgere con riferimento a quelle elencate all'art. 30 del Com 2011, 615.

Si pensi al riferimento ai cosiddetti *Development plans* (art. 21, Com 2011, 627), “plans for the development of municipalities in rural areas and their basic services”. La Commissione sembra qui volersi riferire a quelli che in Italia sono i Piani regolatori, e in Lombardia ai Piani di governo del territorio (Pgt). Con particolare riferimento al caso lombardo, lo strumento cui ci si può riferire è il Piano dei servizi, una delle tre componenti del Pgt.

Una sperimentazione molto interessante potrebbe essere quella che veda l'eventuale stesura (e comunque l'aggiornamento) dei Piani di servizi da parte di più comuni rurali supportata da un ruolo di coordinamento svolto dai Gal. In questo modo, i Gal svolgerebbero un ruolo non ricoperto da nessun soggetto e valorizzerebbero la missione che la Commissione assegna loro. Il metodo Leader infatti è considerato rilevante soprattutto per la priorità 6 dello sviluppo rurale: promozione dell'inclusione sociale, della riduzione della povertà e dello sviluppo economico nelle zone rurali.

Gli stessi strumenti previsti dai Regolamenti possono aprire a sperimentazioni non banali. Si pensi agli Investimenti Territoriali Integrati (art. 99, Com 2011, 615). La loro gestione e attuazione, che non riguarda solo le aree urbane ma può riguardare significativamente tutti quei territori di diversa dimensione soggetti ad una strategia di sviluppo territoriale, può essere delegata a diversi tipi di organismi (Gal, *partnership* pubblico-private).

Conclusioni

La Lombardia è una delle regioni più ricche d'Europa, ciononostante anche in questa regione sono presenti disparità e marginalità territoriali. Gli squilibri sono connessi sia allo sviluppo socio-economico sia alla distribuzione demografica. Tali disparità negli ultimi anni, a seguito anche della crisi economica, sono mutate e in alcuni casi si sono acuite. Nel caso delle aree montane e rurali i motivi sono da addursi ai fattori geografici e quindi funzionali, ovvero di accesso ai servizi. Nel caso delle aree urbane e peri-urbane, invece, l'acuirsi delle disparità è stato dovuto a fattori di povertà e inclusione sociale.

Lo studio e l'individuazione delle aree periferiche possono presupporre modalità analitiche differenti. La ricerca ha, infatti, rilevato che tali aree in Lombardia sono diverse in ragione delle differenti prospettive di analisi.

La ricerca è partita dalla verifica dell'attualità della classificazione di piccolo comune svantaggiato definita dalla l.r. 11/04. In un secondo tempo sono state avanzate alcune ipotesi di indicatori per comprendere alcuni aspetti relativi alla povertà e alla marginalità sociale, alla capacità finanziaria delle amministrazioni comunali e alle dinamiche demografiche e alla tutela del suolo.

La ricerca ha rilevato la necessità di un aggiornamento della graduatoria dei piccoli comuni definibili svantaggiati. La ricerca ha inoltre posto in evidenza che non sono solo i territori lontani dotati di scarsa accessibilità (come le aree montane) a trovarsi in una condizione di perifericità, ma esistono aree svantaggiate anche nei territori di pianura.

Gli aspetti di perifericità e marginalità che si dispiegano lungo il territorio urbano e peri-urbano milanese e nell'area metropolitana fanno riferimento alla sfera sociale, e possono essere valutati in termini di povertà e inclusione sociale, elementi questi non considerati dalla normativa regionale (l.r. 11/04) per definire i territori svantaggiati.

L'evidenza empirica ha dunque mostrato che la marginalità sociale non è pertanto sovrapponibile, se non in alcuni casi, alle altre forme di marginalità dei territori. Ciò significa che l'intervento pubblico è chiamato a modificare alcune radicate "mappe concettuali" che ne orientano l'azione, dotandosi di elementi di lettura della realtà più aggiornati e forse differenti dal passato.

La ricerca ha inoltre mostrato che le recenti innovazioni in materia di finanza locale non sembrano essere adeguate rispetto alle particolari situazioni di debolezza dell'economia locale dei comuni minori, i quali, venendo a trovarsi in uno stato di grave crisi fiscale, di fatto vedono compromessa la possibilità di attivare alcuni servizi essenziali per la cittadinanza.

Infine le ipotesi secondo cui i territori soggetti a marginalità demografica⁶³ presentino maggiori rischi idrogeologici sembrano essere smentite. Le verifiche effettuate sembrano aver rilevato l'insussistenza della correlazione tra rischio idrogeologico e fattori di marginalità demografica.

In generale le strategie di governo di un territorio sono tanto più efficaci quando più radicate, comprese e condivise a livello dei singoli contesti dove le comunità si riconoscono secondo una eredità storica, dove organizzano i propri modelli di vita e si proiettano in un possibile futuro. Questo aspetto emerge con maggior evidenza durante i periodi dei grandi cambiamenti (politico-istituzionali ed economico-sociali). La soluzione non consiste nel dotarsi di nuovi attori istituzionali o di strumenti più incisivi, ma nel guidare i soggetti o implementare gli strumenti esistenti nell'ambito delle trasformazioni dei processi in atto che coinvolgono i diversi livelli di governo.

Per quanto riguarda le prospettive di sviluppo delle aree periferiche montane e di pianura, urbane e rurali, si ritiene auspicabile una maggiore integrazione oltre che un miglioramento delle politiche regionali in atto, che potrebbero essere ridefinite assumendo approcci diversificati in funzione dei destinatari: gli individui, gli enti e le aree. In una situazione come quella attuale, caratterizzata da scarsità di risorse, tali politiche possono non essere sufficienti, se non sono associate ad una maggiore responsabilizzazione degli attori locali nella costruzione di una visione di sviluppo endogeno. In questa prospettiva appare quindi ancora più rilevante attingere dalle buone prassi individuate ad esempio con il programma Leader (Gal e *partenariati* pubblici – privati), che potrebbero essere facilmente promosse anche in altri ambiti.

In questo senso la parola d'ordine sembra essere Co-operare, ma per farlo occorre creare fiducia, potenziando il capitale sociale dei territori, attraverso la costruzione di reti sociali e attraverso un maggiore coinvolgimento degli attori locali e della comunità. L'idea è dunque di ripensare alle identità locali come fattori strategici per lo sviluppo locale, la coesione sociale e territoriale.

Sebbene la ricerca non abbia indagato sul campo le particolarità locali dei territori periferici, tuttavia alla luce della persistente crisi economica e delle nuove disposizioni legislative appare opportuno pensare che le prospettive di sviluppo per tali aree debbano partire dalla sensibilizzazione e dalla animazione e mobilitazione degli attori locali verso modelli organizzativi alternativi. L'avvio di processi di sviluppo locale in territori svantaggiati presuppone, ancor più che per gli altri territori, un'azione corale congiunta e organizzata di mobilitazione di risorse sociali, economiche e amministrative. Il mancato sviluppo di alcuni territori non può però essere ricondotto solo ad una penuria finanziaria o spiegato semplicemente con una mancata programmazione di lungo periodo. Occorre piuttosto rafforzare competenze e ruolo degli attori preposti alla costruzione e all'implementazione delle politiche, affinché queste possano essere orientate ad uno sviluppo secondo una visione integrata, connettendo programmi e ambiti diversi di intervento.

⁶³ misurata in termini di invecchiamento e contrazione della popolazione residente.

Non solo occorre quindi riflettere sui paradigmi del nostro modello di sviluppo economico e sociale. In questo senso un contributo originale può derivare dai soggetti dell'*Economia Civile* e dal *Terzo Settore*: secondo una prospettiva culturale di interpretazione dell'economia in grado di fornire un'alternativa all'economia di mercato tradizionale, in cui la dimensione sociale assume un ruolo propulsivo per lo sviluppo locale. L'importante è quindi concepire lo sviluppo dei territori, come sviluppo concreto palpitante di chi lo abita e delle istituzioni rappresentative, promuovendo la *joie de vivre* degli individui.

In Lombardia operano già una serie di agenzie di sviluppo locale, ovvero strutture dedicate a promuovere lo sviluppo economico e sociale. Inoltre il territorio lombardo si distingue per l'importante ruolo del terzo settore. Infatti secondo uno studio recente in Lombardia operano quasi 2000⁶⁴ cooperative sociali, che però sono concentrate soprattutto nelle aree urbane e nella città metropolitana di Milano. In questo contesto l'economia civile può rappresentare un motore di crescita. È infatti opinione diffusa che i soggetti del terzo settore siano caratterizzati da una capacità di resistenza e di adattamento superiore alla crisi rispetto ad altri soggetti economici. Tale capacità è apparsa ancora più evidente in tempi di crisi, consentendo a tali soggetti di spostare il problema da una mera visione finanziaria ad una in cui emerge la centralità dell'uomo ed il suo benessere. Le istituzioni non profit e le agenzie di sviluppo locale sono per definizione istituzioni territoriali a forte vocazione locale, che nascono spesso dalla collaborazione tra attori pubblici e privati a supporto della comunità, e che, all'interno della comunità, svolgono al meglio la propria funzione promuovendo progetti e servizi per migliorare il benessere degli individui e la competitività delle piccole medie imprese locali, favorendo quindi l'attrattività dei sistemi territoriali.

Sebbene i territori periferici abbiano una rilevanza minore dal punto di vista degli indicatori economici e del consenso politico, in tempo di crisi questi territori potrebbero presentare opportunità inattese ed essere teatro di sperimentazioni per modelli di *welfare* centrati su un rapporto tra pubblico e privato meno consueto, che agisca sulla coesione sociale perseguendo una prospettiva di "*società che si guida da sé*". In queste aree l'erogazione di alcuni servizi potrebbe non dipendere dal pubblico, e neppure dal privato sociale, ma da gruppi e persone che, sostenuti in un percorso di capacitazione e di auto-affidamento, provvedano ai servizi per la comunità. Lavorare nella marginalità implica la prossimità e il prendersi cura (Laino 2012). Come osserva Massimo Cacciari la "prossimità" non designa uno stato, ma l'agire di colui che si approssima, chiunque egli sia, da dovunque venga e ovunque vada. Ci si approssima alla marginalità senza rendersi marginali (Bianchi, Cacciari 2010).

⁶⁴ pari al 14% del totale nazionale (Unicredit Foundation, 2012).

Bibliografia

- Adobati F., Bruzzo A., Ferri V., (2010), *Belluno, Sondrio e Verbano Cusio Ossola: problematiche comuni e ipotesi di soluzione per le tre province alpine interamente montane*, Relazione presentata al seminario Risorsa o rischio? Il contributo delle terre alte allo sviluppo regionale, Seminario di studi Ires-Aisre, Torino 13 aprile 2012
- Bagnasco A., (1977), *Tre Italie, La problematica territoriale dello sviluppo economico italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Becattini G., (1972), *Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico*, Stato e Mercato.
- Becattini G., (1989), (a cura di), *Modelli di sviluppo locale*, Il Mulino, Bologna.
- Benassi D., (2002), *Tra benessere e povertà. Sistemi di welfare e traiettorie di impoverimento a Milano e Napoli*, Franco Angeli, Milano.
- Benassi D., (2005), *La povertà come condizione e come percezioni. Una survey a Milano*, Benassi D., (a cura di Benassi), Franco Angeli, Milano.
- Bianchi E., Cacciari M., (2010), *Ama il tuo prossimo*, Il Mulino, Bologna.
- Bonomi A., (2008), *Milano ai tempi della moltitudine. Vivere, lavorare, produrre nella città infinita*, Mondadori Bruno, Milano.
- Bonomi A., (2010), *La città che sente e che pensa. Creatività e piattaforme produttive nella città infinita*. Mondadori Electa, Milano.
- Borlini B., & Memo F., (2009), *L'esperienza urbana dei giovani abitanti della periferia milanese*. Convegno Giovani e Società, Forlì.
- Brusco S., (1989), *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Bruzzo A., Pola G., (1999), *Le finanze degli enti locali nella prospettiva di un'autonomia impositiva connessa al territorio*, in Curti F., a cura di, *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli Rimini, pp.371-386.
- Calvaresi C., Cossa L., (2011), *Un Ponte a colori. Accompagnare la rigenerazione di un quartiere della periferia milanese*, Maggioli editore, Rimini
- Calzavera F., (2010), *La premialità fiscale come strumento per favorire le Unioni di Comuni*, in Federalismi.it
- Cappelletti P., (2007), *Povertà e quartieri sensibili*, in Caritas Italiana (2007), pp. 283-343.
- Carabelli G., Facchini C., (2010), *Il modello lombardo di welfare*, Franco Angeli, Milano
- Caritas Italiana, (2007), *La città abbandonata. Dove sono e come cambiano le periferie italiane* (a cura di M. Magatti), Il Mulino, Bologna.

- Ceriani A., Lorenzini E., (2009), *Funzioni delle Unioni di Comuni in Lombardia e implicazioni per le politiche regionali e nazionali*, in *La finanza locale in Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Commonwealth Grants Commission, (2002), *Guidelines for Implementing Horizontal Fiscal Equalisation*, Information Paper CGC2002/1, Canberra.
- Coppola P., (1989), *Le temps de la peripherie*. *Revue Internationale des PME*, 213.
- Cremaschi M., (2010), *Marginalità sociale e governo del territorio. Le città ai margini. Povertà estreme e governo delle aree urbane*.
- Crescimanno A., Ferlaino F., & Rota F., (2010), *Lo sviluppo delle Terre Alte tra marginalità e sostenibilità: evidenze dal Piemonte*, Archivio di studi urbani e regionali.
- De Capite N., (2009), *Povertà e contesti metropolitani. Un progetto di ricerca-azione*, in Marsico e Scialdone (2009, a cura di), pp. 197-208.
- Dematteis G., (1983), *Deconcentrazione metropolitana, crescita periferica e ripopolamento di aree marginali: il caso dell'Italia*. In D. G. Cencini C. (A cura di), *L'Italia emergente*, Franco Angeli, Milano.
- Donolo C., (2011), *Italia sperduta*, Donzelli, Roma
- Éupolis Lombardia, (2011), *Gli enti locali nella transizione verso il Federalismo*, Milano.
- Farinelli F., (1983), *Introduzione ad una teoria dello spazio geografico marginale*, in *Le aree emergenti: verso una nuova geografia degli spazi periferici. II. L'Italia emergente* (a cura di Cencini C., Dematteis G., Menegatti B.), Franco Angeli, Milano.
- Ferlaino F., & Rota F., (2008), *La marginalità territoriale dei piccoli comuni del Piemonte*. XXIX Conferenza italiana di Scienze Regionali Annuale - Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe).
- Ferraresi M., Pola G., (2011), *La spesa standard nelle Comunità montane lombarde: un possibile parametro per il riparto dei finanziamenti*, Memoria per Eupolis Lombardia
- Ferri V., (2007), *L'imposta di scopo a favore dei comuni secondo la finanziaria 2007: un'analisi economica*, in *La finanza locale*, XXVII, 7-8
- Ferri V., (2008a), *Accompagnamento delle attività di attuazione del PTR: Compensazione e perequazione territoriale: modi e strumenti*, Codice IReR 2008 B057.
- Ferri V., (2008b), *Ricerca Strumenti di analisi del bilancio regionale e benchmark interregionale a supporto del confronto sul federalismo fiscale: la perequazione territoriale tra enti locali coinvolti nella realizzazione di un'opera pubblica*, Codice IReR 2008 A007
- Ferri V., (2008c), *Politiche di compensazione nella territorializzazione delle infrastrutture*, Urbanistica informazioni, n.120
- Ferri V., (2010), *Comunicazione alla Commissione territorio Regione Lombardia*, 5 dicembre 2010.
- Fondazione Cittalia ANCI, (2010), *Rapporto 2010. Le città ai margini: povertà estreme e governo delle aree urbane*, a cura di L. Chiodini e R. Milano, Cittalia, Roma,

- Fumagalli, Garlanda, & Tiboni, (2007), *La misura del livello di depressione delle comunità urbane minori svantaggiate: un approccio metodologico*. XXVIII Conferenza Scientifica Annuale - Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), Bolzano.
- Garofoli G., (1994), *Modelli di sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano.
- Georgescu-Roegen N., (2003), *Bioeconomia. Verso un'economia ecologicamente e socialmente sostenibile [scritti 1974-1989]*.
- Giunti P., Rey M., (1998), *Il federalismo possibile. Le relazioni finanziarie tra Regione ed Enti locali in Valle D'Aosta*, Angeli, Milano.
- Gori C., (2005), *Politiche sociali di centro destra. La riforma del welfare lombardo*, Carocci, Roma.
- Hunter S., Ritchie P., (2007), *Co-Production and Personalisation in Social Care, Research Highlights*, in "Social Work", 49, Jessica Kingsley Publishers London and Philadelphia, Philadelphia, pp.19-21.
- IReR., (2009), *Stato attuale dei piccoli comuni lombardi ed esigenze di sostegno istituzionale*. Milano
- ISTAT, (2009), *Nota metodologica*.
- Laino G., (2012), *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo*, Angeli, Milano
- Lattarulo P., Petretto A., Sciclone N., (2011), *Le implicazioni della nuova imposta municipale unica*, IRPET.
- Latouche S., (2012), *La scommessa della descrescita*, Feltrinelli, Milano.
- Lodigiani R., (2011), *Milano 2011. Dentro la crisi e oltre: dare gambe alla speranza*, (a cura di), Franco Angeli, Milano.
- Luppi M., (2009), *Coesione sociale nella città. Azioni e relazioni nell'esperienza di due quartieri a Milano*, Luppi M. (a cura di Luppi), Guerini e Associati, Milano.
- Magatti M., De Benedittis M., (2006), *I nuovi ceti popolari*, Feltrinelli, Milano.
- Mannoni F., (2007), "Carlo Ginzburg e i modi di scandagliare il passato", *Il Messaggero Veneto*, (disponibile on line: <http://messaggeroveneto.gelocal.it/dettaglio/carlo-ginzburg-e-i-modi-di-scandagliare-il-passato/1294588/1>)
- Marsico F., Scialdone A., (2009), *Comprendere la povertà*, (a cura di Marsico F., Scialdone A.) Maggioli, Santarcangelo di Romagna, RN.
- Martinelli M., (2007), *Società civile: strategie di adattamento e ricomposizione*, in Caritas Italiana (2007), pp. 411-470.
- Mezzanzanica M., Cavenago D., (2011), *Il lavoro e i suoi redditi. Persone, famiglie e sussidiarietà in azione a Milano*, Guerini e Associati, Milano.
- Moroni S., (2001), *Aree di povertà*, in atti del convegno Tecnologia e società, II, Sviluppo e trasformazioni della società, Atti dei convegni Lincei n.172, Accademia nazionale dei Lincei e Consiglio nazionale delle ricerche, Roma
- Negri N., Saraceno C., (2003), *Povertà e vulnerabilità sociale in aree sviluppate*, Carocci, Roma.
- ORES, (2011), *L'esclusione sociale in Lombardia. Terzo Rapporto*, Guerini e Associati, Milano.
- Paci, M., (1979), *Famiglia e mercato del lavoro in un'economia periferica*.
- Pesenti L., (2005), *Il welfare in transizione*, ed. Lavoro, Roma.

- Pesenti L., Accolla G., (2011a), *La povertà a Milano secondo i dati dell'Osservatorio Regionale sull'Esculsione Sociale*, in Mezzanzanica e Cavenago (2011, a cura di), pp. 119-132.
- Pesenti L., Accolla G., (2011b), *Conoscere la povertà a livello locale. Le stime ORES per la città di Milano*, in Lodigiani (2011, a cura di), pp. 153-170.
- Pesenti L., Merlo F., (2012), *Verso un nuovo welfare locale e plurale*, Guerini e Associati, Milano
- Petretto A., (2011), *Costi e fabbisogni standard nei comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?* in Osservatorio regionale sul federalismo fiscale.
- Pierson J., (2008), *Going local. Working in communities and neighbourhoods, community care*”, Routledge Taylor & Francis Group, New York.
- Piperno S., (1999), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra regioni ed enti locali*, Giuffrè, Milano
- Ranci C., Torri R., (2007), *Milano tra coesione sociale e sviluppo*, Bruno Mondadori, Milano.
- Regione Lombardia, (2007), *Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 - Allegato 3 – Territorializzazione*, Milano.
- Regione Lombardia, (2010), *PRS IX Legislatura*, Milano.
- Regione Lombardia, (2010), *PRIM*, Milano.
- Regione Lombardia, (2010), *Programma di Sviluppo Regionale, IX Legislatura*. Milano.
- Regione Lombardia, (2011), *Frane in Lombardia*, Milano.
- Roustang G., (1993) *Personal Social Services. The Nature and Consequences of Their Special Economy*, in A. Evers, I. Svetlik (eds), *New Welfare Mixes in Care for the Elderly. Public policy and social welfare*, Aldershot, Avebury, 1993, pp.107-118.
- Sommers, L. M., Mehretu, A. and Pigozzi, Bruce W.M., (1999), *Towards typologies of socio-economic marginality: North/South Comparisons*. In: Jussila, H., Majoral, R. and Mutambirwa, C. C. (eds.) *Marginality in Space – Past, Present and Future: Theoretical and methodological aspects of cultural, social and economical parameters of marginal and critical regions*. Ashgate Publishing Ltd, England, pp. 7-24
- Tarrow S., (1974), *Local Constraints on Regional Reform: A Comparison of Italy and France*. *Comparative Politics*, 7 (1).
- Tosoni S., (2007), *Insicurezza e stigma: vivere nello spazio altro dei quartieri sensibili*, in Caritas Italiana (2007), pp. 345-410.
- Unicredit Foundation, (2012), *Ricerca sul valore economico del Terzo settore in Italia*, <http://www.forumterzosettore.it/multimedia/allegati/Ricerca.pdf> .
- Zajczyk F., (2003), *Segregazione spaziale e condizione abitativa a Milano*, in Negri e Saraceno (a cura di, 2003).

Appendice A del capitolo 6
La finanza dei piccoli comuni non montani definiti dalla Lr.
11/04

Box 6.2 - La finanza dei comuni: quadro dei recenti provvedimenti

L'attuazione del federalismo municipale e la crisi della finanza pubblica hanno determinato forti modificazioni nella finanza dei comuni.

Con il decreto legislativo n. 23/2011, attuativo della legge 5 maggio n. 42 del 2009 cosiddetto federalismo fiscale - a partire dal 2011, sono attribuiti ai comuni il gettito o le quote di gettito derivante dai seguenti tributi derivanti dagli immobili ubicati nel rispettivo territorio:

- cedolare secca sugli affitti (21,7% per il 2011 e 21,6% dal 2012)
- imposta di registro e imposta di bollo (30%)
- imposte ipotecaria e catastale (con esclusione degli atti soggetti ad IVA che resta attribuito allo Stato) (30%)
- IRPEF sui redditi fondiari, escluso il reddito agrario (100%)
- imposta di registro e imposta di bollo sugli affitti (100%)
- tributi speciali catastali (30%)
- tasse ipotecarie (30%).

Queste entrate confluiscono, in un "fondo sperimentale di equilibrio" della durata di tre anni e, comunque, fino alla data dell'attuazione del fondo perequativo. Contestualmente i trasferimenti erariali sono ridotti in misura corrispondente al gettito che confluisce nel fondo di riequilibrio.

Di seguito sono presentate le principali entrate a favore dei comuni:

- Compartecipazione al gettito IVA ai comuni è attribuita di una quota dell'IVA prodotta sui rispettivi territori calcolata sulla base del peso della popolazione del comune sul gettito dei consumi a livello regionale per l'anno 2011. La compartecipazione al gettito dell'IVA è fissata in misura equivalente al gettito della compartecipazione all'Irpef. Considerato che non esistono stime attendibili dei consumi a livello comunale la ripartizione del gettito IVA sulla base di dati a livello provinciale comporterebbe una redistribuzione più realistica rispetto a quello regionale. Tuttavia, l'uso del dato della popolazione residente penalizza i comuni turistici.
- Addizionale IRPEF: con l'art. 1, comma 11, del D.L. 138/2011 viene ripristinata la possibilità di incrementare l'addizionale Irpef fino allo 0,8%.
- Compartecipazione all'Irpef: è sostituita dalla compartecipazione all'IVA.
- Imposta di soggiorno: l'art. 4 del Dlgs n. 23 del 2011 prevedeva che i Comuni capoluogo di provincia, le Unioni di comuni inclusi negli elenchi delle località turistiche o città d'arte possano istituire un'imposta di soggiorno.
- Imposta di scopo: sulla base della legge istitutiva (legge 296/2006, art. 1 commi da 145 a 151) l'art. 6 del Dlgs n.23/2011 introduce nuove opere rispetto a quelle inizialmente previste, aumentando fino a 10 anni la durata massima dell'applicazione dell'imposta, da facoltà di finanziare l'intero ammontare della spesa dell'opera pubblica da realizzare con il gettito dell'imposta e obbliga alla restituzione in caso di mancato inizio dell'opera entro due anni.
- Contributi per permessi di costruzione: l'art. 2, comma 41, del D.L. 225/2010 convertito nella legge n. 10 del 2011, prorogava al 31 dicembre 2012 la possibilità prevista dall'art. 2, comma

- 8, della legge 244/2007, di utilizzare gli oneri di urbanizzazione nella misura dal 50% per il finanziariamente di spese correnti e per un ulteriore 25% esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale. Di recente il Ministro dell'Agricoltura ha presentato un disegno di legge che reintroduce il vincolo di destinazione.

A seguito della crisi della finanza pubblica, il cosiddetto "decreto Salva Italia" del governo Monti, art. 13 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201⁶⁵, ha anticipato al 2012⁶⁶ l'introduzione dell'IMU, che secondo la riforma sul Federalismo fiscale (artt. 8 e 9, decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23⁶⁷), avrebbe dovuto entrare in vigore a partire dal 1° gennaio 2014.

Oltre a sostituire l'ICI, la nuova IMU comprende:

- l'Irpef sul reddito catastale degli immobili non dati in locazione;
- la reintroduzione della tassazione sull'abitazione principale, oggetto di interventi prima di indebolimento e poi di esenzione da parte dei governi Prodi e Berlusconi;
- un incremento delle rendite (rivalutate del 5%) ed un uso rilevante dei coefficienti moltiplicativi delle rendite catastali (160 per gli immobili del gruppo A; 140 per il gruppo B);
- un regime specifico per gli immobili dati in affitto: nel caso delle abitazioni locate, sui proventi dell'affitto dovranno essere versate le imposte in base all'Irpef ad aliquota marginale (dal 23% al 43%) o, per chi la sceglie, alla cedolare secca (con aliquota al 21% o al 19% per i canoni concordati, che assorbe anche le addizionali Irpef, l'imposta di registro e di bollo).

La base imponibile dell'imposta è quindi risultata molto rafforzata, ma una parte consistente del gettito (la metà della quota prodotta dagli immobili diversi da quelli utilizzati per abitazione principale ed i fabbricati rurali, calcolata con un'aliquota standard del 0,76% è stata dirottata nelle casse dello Stato anziché in quelle dei Comuni, determinando così una grave lesione nella natura stessa di imposta locale e dell'autonomia dei Comuni (che possono modificare l'aliquota base solo di 0,3 punti). E' infatti riservata allo Stato la metà dell'importo calcolato sulla base imponibile costituita da tutti gli immobili, esclusa l'abitazione principale ed i fabbricati rurali, alla quale è applicata l'aliquota base del 0,76%.

Per il 2012 l'importo relativo alla prima casa può essere versato in tre rate, mentre per gli altri immobili l'importo è versato in due rate, di cui la seconda è calcolata con le aliquote deliberate dai Comuni. Per le case affittate l'acconto del 18 giugno corrisponde alla metà del totale calcolato con aliquota standard.

Per l'abitazione principale la prima e la seconda rata sono calcolate con l'aliquota 0,4% (rispetto all'aliquota ordinaria dello 0,76%) modificabile dal comune fino allo 0,2%.

I comuni possono stabilire le aliquote entro il 31 ottobre, mentre lo Stato si è riservato il diritto di modificare ancora la propria parte dell'aliquota prima della scadenza della rata di dicembre.

Gli immobili diversi dall'abitazione principale pagano l'Imu con l'aliquota ordinaria dello 0,76%, che il Comune può variare entro lo 0,3% in più o in meno; L'immobile in cui non si risiede anche se concesso in comodato ai genitori e anche se non si possiedono altre abitazioni, ha lo stesso trattamento della seconda casa.

Questo meccanismo lede l'autonomia fiscale dei Comuni e rende di difficile la previsione del gettito complessivo a favore dei Comuni..

In realtà quanto i Comuni ottengono sotto forma di entrata, tanto perdono sotto forma di perequazione, visto che il gettito aggiuntivo spettante ai Comuni è compensato da una corrispondente riduzione del Fondo di riequilibrio e del Fondo perequativo, di cui al Decreto 23/2011 sul Federalismo fiscale municipale (Lattarulo *et al* 2011).

In definitiva, il meccanismo introdotto dalla normativa Imu risulta estremamente complicato e discutibile da numerosi punti di vista (ad esempio l'attribuzione delle aliquote e del gettito in capo a due livelli di governo diversi) e pertanto può essere considerata transitoria.

⁶⁵ Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 284 del 6 dicembre 2011 - Supplemento Ordinario n. 251.

⁶⁶ L'IMU sarà sperimentale fino al 2015 e poi a regime.

⁶⁷ Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 67 del 23 marzo 2011.

Tabella n. 1a. Distribuzione per comune del reddito imponibile dell'addizionale Irpef, anni 2006-2010, e distribuzione del reddito procapite 2010. Valori in €. Fonte Ministero dell'Economia

Non montani PAVIA Svantaggio ELEVATO	Irpef 2010	Irpef 2009	Irpef 2008	2007	2006	Irpef procapite 2010
Bastida pancarana	13.629.196	13.213.131	13.254.542	13.356.604	12.565.584	13.219
Battuda	8.334.169	8.570.948	7.597.517	6.676.837	5.019.722	14.271
Castelnavetto	7.676.613	7.667.310	7.705.882	7.759.545	7.239.984	11.702
Gambarana	2.860.210	2.891.362	2.752.363	2.862.362	2.854.692	11.086
Genzone	4.634.552	4.520.035	4.762.570	4.619.161	4.278.718	12.697
Lirio	1.120.288	1.258.175	1.256.331	1.096.211	1.033.464	7.726
Pancarana	3.772.840	3.719.007	3.609.568	3.482.022	3.265.378	11.398
Rea	5.340.636	5.383.587	5.312.185	5.437.192	5.093.868	12.277
Rocca de' giorgi	1.111.618	1.003.940	1.024.600	1.303.360	1.137.831	16.347
Semiana	3.004.244	3.070.262	2.827.767	2.844.292	2.595.774	11.969
Velezzo lomellina	1.141.245	1.062.582	989.740	1.154.257	1.045.399	11.412
Villa biscossi	778.761	734.230	786.195	771.903	653.960	10.668
Non montani CREMONA Svantaggio ELEVATO						
Ca' d'adrea	4.785.310	4.943.427	5.014.580	5.221.334	4.860.735	9.667
Cappella de' picenardi	4.223.888	4.108.484	4.185.812	4.055.623	3.837.602	9.666
Casteldidone	6.495.919	6.493.049	6.510.602	6.235.587	5.916.536	11.200
Castelvisconti	3.181.250	3.247.601	3.438.875	3.254.440	3.078.834	9.168
Crotta d'adda	8.013.864	7.763.155	7.702.853	7.511.864	7.081.761	11.802
Cumignano sul naviglio	4.399.094	4.042.349	3.971.286	3.946.594	3.530.058	10.474
Formigara	13.158.903	12.825.297	12.701.711	12.061.163	11.113.214	11.363
Pessina cremonese	7.026.028	7.117.919	7.173.627	7.228.201	6.613.151	10.037
Scandolara ripa d'oglio	7.142.852	7.340.512	7.086.291	6.971.954	6.494.591	11.249
Torricella del pizzo	6.643.651	6.638.827	6.680.164	6.919.682	5.882.146	9.532
Volongo	6.256.746	6.411.590	6.553.375	6.593.386	5.648.010	11.054
Voltido	4.190.108	4.145.753	4.265.660	4.335.750	3.960.055	8.465

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno - certificati consuntivi.

Tabella n. 1b. Distribuzione per comune del reddito imponibile dell'addizionale Irpef, anni 206-2010 e distribuzione del reddito procapite 2010. Valori in €.

Non montani PAVIA Svantaggio MEDIO	Irpef 2010	Irpef 2009	Irpef 2008	Irpef 2007	Irpef 2006	Irpef procapite 2010
Barbianello	10.866.542	10.490.882	10.404.241	10.028.903	9.443.111	12.621
Candia Iomellina	20.585.904	20.600.456	21.160.651	20.082.610	18.968.237	12.159
Canneto pavese	18.107.451	18.218.076	17.810.965	17.778.989	16.051.343	12.601
Cozzo	4.602.259	4.585.288	4.560.531	4.457.626	4.264.559	12.048
Inverno e monte leone	17.790.346	15.945.080	16.119.470	14.961.346	12.761.779	14.370
Mezzanino	20.255.268	20.865.149	20.533.172	20.232.001	18.272.127	13.335
Montecalvo versiggia	6.332.014	6.267.359	5.929.373	5.578.844	5.509.196	10.880
Pinarolo po	21.175.937	21.314.260	20.973.529	20.574.724	18.662.984	12.340
San cipriano po	5.455.108	5.529.650	5.606.819	5.355.342	4.864.291	10.781
Santa giulietta	20.753.784	21.159.387	20.978.652	20.765.275	19.240.247	12.194
Scaldasole	11.916.542	12.016.850	11.935.103	11.618.222	10.456.970	12.172
Villanova d'ardenghi	11.350.197	10.984.196	10.496.921	10.002.116	9.300.630	14.683
Non montani CREMONA Svantaggio MEDIO						
Annicco	24.601.022	24.236.591	24.416.307	24.247.931	22.342.779	11.754
Azzanello	8.739.357	8.685.481	8.772.055	8.379.254	8.096.757	12.021
Calvatone	13.355.519	13.619.822	13.847.423	13.395.923	12.213.620	10.418
Cella dati	6.935.939	6.894.933	6.500.888	6.779.937	6.663.726	12.657
Cingia de' botti	13.263.629	12.838.073	13.067.812	12.068.063	11.148.165	9.980
Corte de' cortesi con cignone	11.672.054	11.419.048	11.780.649	1.826.899	11.123.026	10.375
Drizzona	6.506.657	6.320.565	6.020.761	5.911.338	5.621.261	11.682
Gerre de' caprioli	18.740.901	18.061.305	17.315.056	16.853.164	15.767.358	14.059
Motta baluffi	10.529.293	10.858.394	10.802.118	10.817.907	10.450.882	10.415
Olmeneta	11.809.824	11.724.787	11.602.295	11.215.971	10.429.893	12.150
San daniele po	17.524.872	17.401.126	17.316.661	17.074.521	15.716.137	11.897
Trigolo	22.004.336	21.522.115	21.323.268	21.034.216	19.821.519	12.517

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno - certificati consuntivi.

Tabella n. 2a. Distribuzione Irpef su reddito di fabbricati e reddito dominicale e imponibile reddito fabbricati e reddito dominicale. Anno 2008. Valori in €.

Non montani PAVIA Svantaggio ELEVATO	Irpef su reddito di fabbricati e reddito dominicale	Imponibile reddito di fabbricati e reddito dominicale
Bastida pancarana	92.744	297.484
Battuda	91.999	282.513
Castelnovetto	107.916	403.783
Gambarana	57.658	207.862
Genzone	41.361	119.640
Lirio	8.906	40.603
Pancarana	34.198	129.228
Rea	38.433	135.947
Rocca de' giorgi	33.478	98.667
Semiana	60.620	203.796
Velezzo lomellina	27.432	83.233
Villa biscossi	15.096	48.600
Non montani CREMONA Svantaggio ELEVATO		
Ca' d'adrea	52.649	234.242
Cappella de' picenardi	56.685	212.937
Castelidone	39.898	153.218
Castelvisconti	42.998	168.434
Crotta d'adda	58.532	217.903
Cumignano sul naviglio	37.220	130.752
Formigara	95.233	333.616
Pessina cremonese	52.071	213.765
Scandolara ripa d'oglio	46.894	158.927
Torricella del pizzo	45.437	216.280
Volongo	46.674	180.904
Voltido	46.875	187.095

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Cofapp

Tabella n. 2b. Distribuzione Irpef su reddito di fabbricati e reddito dominicale e imponibile reddito fabbricati e reddito dominicale. Anno 2008.

Non montani PAVIA Svantaggio MEDIO	Irpef su reddito di fabbricati e reddito dominicale	Imponibile reddito di fabbricati e reddito dominicale
Barbianello	98.346	358.115
Candia lomellina	203.581	700.533
Canneto pavese	139.537	501.251
Cozzo	57.868	215.533
Inverno e monteleone	69.801	233.009
Mezzanino	185.110	573.354
Montecalvo versiggia	43.183	189.895
Pinarolo po	195.018	606.842
San cipriano po	45.662	141.402
Santa giulietta	192.655	684.485
Scaldasole	132.577	369.234
Villanova d'ardenghi	70.681	228.787
Non montani CREMONA Svantaggio MEDIO	Irpef su reddito di fabbricati e reddito dominicale	Imponibile reddito di fabbricati e reddito dominicale
Annicco	160.330	575.366
Azzanello	47.098	175.272
Calvatone	160.200	565.960
Cella dati	53.783	232.933
Cingia de' botti	88.275	345.048
Corte de' cortesi con cignone	109.658	402.050
Drizzona	72.131	266.124
Gerre de' caprioli	155.529	495.753
Motta baluffi	85.302	312.609
Olmeneta	55.474	240.183
San daniele po	100.636	391.374
Trigolo	178.470	633.726

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Cofapp

Tabella n. 3a. Distribuzione della quota IVA da attribuire ai Comuni. Anno 2011. Valori in €.

Non montani PAVIA Svantaggio ELEVATO	Totale residenti al 31 dicembre 2009	Peso del comune sulla popolazione della regione	Quota iva da attribuire al comune anno 2011 (euro)
Bastida pancarana	1031	0,00010	66.785
Battuda	584	0,00006	37.830
Castelnovetto	656	0,00007	42.494
Gambarana	258	0,00003	16.712
Genzone	365	0,00004	23.644
Lirio	145	0,00001	9.393
Pancarana	331	0,00003	21.441
Rea	435	0,00004	28.178
Rocca de' giorgi	68	0,00001	4.405
Semiana	251	0,00003	16.259
Velezzo lomellina	100	0,00001	6.478
Villa biscossi	73	0,00001	4.729
Non montani CREMONA			
Svantaggio ELEVATO			
Ca' d'adrea	495	0,00005	32.064
Cappella de' picenardi	437	0,00004	28.307
Casteldidone	580	0,00006	37.571
Castelvisconti	347	0,00004	22.478
Crotta d'adda	679	0,00007	43.983
Cumignano sul naviglio	420	0,00004	27.206
Formigara	1.158	0,00012	75.011
Pessina cremonese	700	0,00007	45.344
Scandolara ripa d'oglio	635	0,00006	41.133
Torricella del pizzo	697	0,00007	45.149
Volongo	566	0,00006	36.664
Voltido	434	0,00004	28.113

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Mef

Tabella n. 3b. Distribuzione della quota IVA da attribuire ai Comuni. Anno 2011.

Non montani PAVIA Svantaggio MEDIO	totale residenti al 31 dicembre 2009	peso del comune sulla popolazione della regione	quota iva da attribuire al comune anno 2011 (euro)
Barbianello	861	0,00009	55.773
Candia lomellina	1.693	0,00017	109.667
Canneto pavese	1.437	0,00015	93.084
Cozzo	382	0,00004	24.745
Inverno e monte leone	1.238	0,00013	80.194
Mezzanino	1.519	0,00015	98.396
Nontecalvo versiggia	582	0,00006	37.700
Pinarolo po	1.716	0,00017	111.157
San cipriano po	506	0,00005	32.777
Santa giulietta	1.702	0,00017	110.250
Scaldasole	979	0,00010	63.416
Villanova d'ardenghi	773	0,00008	50.072
Non montani CREMONA Svantaggio MEDIO			
Annicco	2.093	0,00021	135.578
Azzanello	727	0,00007	47.093
Calvatone	1.228	0,00013	83.044
Cella dati	548	0,00006	35.498
Cingia de' botti	1.329	0,00014	86.088
Corte de' cortesi con cignone	1.125	0,00011	72.874
Drizzona	557	0,00006	36.081
Gerre de' caprioli	1.333	0,00014	86.347
Motta baluffi	1.011	0,00010	65.489
Olmeneta	972	0,00010	62.963
San daniele po	1.473	0,00015	95.416
Trigolo	1.758	0,00018	113.877

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Mef

Tabella n. 4a. Distribuzione tra i Comuni delle imposte sui trasferimenti immobiliari nel 2008. Valori in €.

Non montani PAVIA Svantaggio ELEVATO	Imposta di registro e di bollo su atti del registro per trasferimenti immobiliari (incluse donazioni)	Imposta ipotecaria e catastale su trasferimenti immobiliari	Imposta di registro sulle locazioni	Tasse ipotecarie
Bastida pancarana	32.607	47.664	105.408	2.060
Battuda	34.223	8.405	11.334	757
Castelnovetto	27.284	25.407	786	947
Gambarana	11.895	19.398	693	596
Genzone	18.797	11.280	1.161	828
Lirio	4.834	4.474	128	214
Pancarana	7.649	13.746	1.227	234
Rea	4.524	4.711	2.477	127
Rocca de' giorgi	0	0	2.239	0
Semiana	13.800	7.419	374	610
Velezzo lomellina	4.083	1.359	11.953	129
Villa biscossi	3.025	1.004	51	96
Non montani CREMONA				
Svantaggio ELEVATO				
Ca' d'adrea	10.028	8.875	5.324	482
Cappella de' picenardi	6.641	9.263	1.314	189
Castelidone	21.718	18.079	1.279	975
Castelvisconti	2.266	13.093	2.028	185
Crotta d'adda	31.177	22.722	3.045	1.625
Cumignano sul naviglio	16.526	6.702	951	444
Formigara	81.753	49.257	6.218	2.277
Pessina cremonese	9.060	18.692	7.291	1.135
Scandolara ripa d'oglio	27.282	9.372	1.848	755
Torricella del pizzo	72.859	29.027	2.385	1.737
Volongo	77.964	45.793	2.615	3.000
Voltido	7.452	4.649	1.377	378

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Copaff

Tabella n. 4b. Distribuzione tra i Comuni delle imposte sui trasferimenti immobiliari nel 2008. Valori in €.

Non montani PAVIA Svantaggio MEDIO	Imposta di registro e di bollo su atti del registro per trasferimenti immobiliari (incluse donazioni)	Imposta ipotecaria e catastale su trasferimenti immobiliari	Imposta di registro sulle locazioni	Tasse ipotecarie
Barbianello	25.532	57.962	4.775	908
Candia lomellina	47.557	48.571	9.567	1.466
Canneto pavese	55.390	44.543	5.642	2.368
Cozzo	24.630	63.504	979	3.953
Inverno e monteleone	79.657	54.407	3.187	3.112
Mezzanino	79.748	46.062	14.666	2.407
Montecalvo versiggia	53.100	42.904	1.025	2.515
Pinarolo po	43.905	105.495	11.179	1.770
San cipriano po	38.312	16.197	52.839	1.361
Santa giulietta	77.776	115.287	12.932	6.085
Scaldasole	31.060	20.521	4.861	901
Villanova d'ardenghi	36.159	18.089	17.395	1.533
Non montani CREMONA Svantaggio MEDIO				
Annicco	75.806	50.556	8.473	2.780
Azzanello	32.684	52.979	1.999	1.369
Calvatone	8.205	39.053	10.499	575
Cella dati	555.130	128.637	6.156	11.706
Cingia de' botti	28.427	56.089	6.219	1.957
Corte de' cortesi con cignone	53.953	46.788	7.738	1.451
Drizzona	24.215	42.230	21.885	1.443
Gerre de' caprioli	24.028	14.494	13.610	586
Motta baluffi	18.776	34.054	3.014	1.547
Olmeneta	21.343	66.340	2.381	1.151
San daniele po	47.075	46.826	20.159	3.453
Trigolo	72.181	40.177	14.221	2.833

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Copaff

Tabella n. 5a. Entrate tributarie e pressione tributaria anno 2100, valori in euro.

Non montani PAVIA Svantaggio ELEVATO	Ici totale	Addizionale irpef	Totale entrate tributarie	Pressione tributaria
Bastida pancarana	153.000	0	329.343	319
Battuda	82.010	15.228	144.282	247
Castelnovetto	167.776	55.000	310.571	473
Gambarana	64.800	0	124.787	484
Genzone	40.190	0	201.373	552
Lirio	18.732	4.999	56.073	387
Pancarana	70.000	0	144.306	436
Rea	61.740	0	111.699	257
Rocca de' giorgi	10.500	0	32.142	473
Semiana	67.569	11.703	113.286	451
Velezzo lomellina	61.418	0	75.857	759
Villa biscossi	37.907	0	55.290	757
Non montani CREMONA Svantaggio ELEVATO				
Ca' d'adrea	114.341	9.500	192.471	389
Cappella de' picenardi	95.667	28.000	217.263	497
Casteldidone	51.400	24.770	155.820	269
Castelvisconti	60.000	6.500	110.523	319
Crotta d'adda	73.323	23.000	185.108	273
Cumignano sul naviglio	42.000	9.400	109.841	262
Formigara	98.000	65.000	324.161	280
Pessina cremonese	127.000	18.000	259.272	370
Scandolara ripa d'oglio	58.808	29.224	173.856	274
Torricella del pizzo	83.986	10.000	201.366	289
Volongo	79.437	25.800	171.539	303
Voltido	44.625	0	85.069	172

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno - certificati consuntivi.

Tabella n. 5b. Entrate tributarie e pressione tributaria anno 2100. Valori in euro.

Non montani PAVIA Svantaggio MEDIO	Ici	Addizionale irpef	Totale entrate tributarie	Pressione tributaria
Barbianello	90.501	0	213.636	248
Candia lomellina	234.602	125.000	638.817	377
Canneto pavese	217.506	80.000	498.173	347
Cozzo	133.465	15.260	207.327	543
Inverno e monte leone	152.244	56.418	355.209	287
Mezzanino	181.000	37.422	431.711	284
Nontecalvo versiggia	52.000	0	135.269	232
Pinarolo po	185.000	0	370.587	216
San cipriano po	216.841	26.001	319.869	632
Santa giulietta	182.563	150.000	576.519	339
Scaldasole	95.166	23.000	258.553	264
Villanova d'ardenghi	182.079	0	284.045	367
Non montani CREMONA Svantaggio MEDIO				
Calvatone	137.911	30.000	325.958	254
Cella dati	132.398	0	204.785	374
Cingia de' botti	160.824	57.001	429.227	323
Corte de' cortesi con cignone	160.000	0	312.305	278
Drizzona	115.000	0	238.917	429
Gerre de' caprioli	111.807	69.252	395.655	297
Motta baluffi	161.318	56.000	266.127	263
Olmeneta	76.825	52.843	274.927	283
San daniele po	197.240	0	485.888	330
Trigolo	215.567	0	462.530	263

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno - certificati consuntivi.

Tabella n 6a. Confronto rata Imu 2012 e Ici 2010. Valori in €.

Non Montani PAVIA Svantaggio ELEVATO	Importo comune	Importo stato	Importo totale	Imu prima rata comuni procapite	Ici 2010	Ici procapite
Bastida pancarana	75.831	66.936	142.767	74	153.000	148
Battuda	48.618	45.243	93.862	83	82.010	140
Castelnovetto	100.175	93.709	193.884	153	167.776	256
Gambarana	44.144	41.626	85.770	171	64.800	251
Genzone	32.212	25.919	58.131	88	40.190	110
Lirio	10.388	8.020	18.408	72	18.732	129
Pancarana	37.408	34.034	71.442	113	70.000	211
Rea	32.206	25.696	57.902	74	61.740	142
Rocca de' giorgi	8.583	6.339	14.992	126	10.500	154
Semiana	27.619	25.595	53.215	110	67.569	269
Vellezzo lomellina	30.398	28.676	59.074	304	61.418	614
Villa biscossi	18.052	17.279	35.331	247	37.907	519
Non montani CREMONA						
Svantaggio ELEVATO						
Ca' d'adrea	68.454	57.413	125.868	138	114.341	231
Cappella de' picenardi	49.958	42.469	92.426	114	95.667	219
Casteldidone	49.398	37.906	87.303	85	51.400	89
Castelvisconti	43.841	34.051	77.893	126	60.000	173
Crotta d'adda	56.865	43.231	100.096	84	73.323	108
Cumignano sul naviglio	30.149	21.564	51.712	72	42.000	100
Formigara	82.058	60.311	142.369	71	98.000	85
Pessina cremonese	82.899	62.903	145.792	118	127.000	181
Scandolara ripa d'oglio	39.868	28.562	68.430	63	58.808	93
Torricella del pizzo	54.176	44.293	98.469	78	83.986	120
Volongo	50.348	40.944	91.292	89	79.437	140
Voltido	38.299	32.129	70.427	77	44.625	90

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati MEF e Ministero Interno - certificati consuntivi.

Tabella n. 6b. Confronto rata Imu 2012 e Ici 2010. Valori in €.

Non montani PAVIA Svantaggio MEDIO	Importo comune	Importo stato	Importo totale	Imu prima rata comuni procapite	Ici 2010	Ici procapite
Barbianello	60.902	51.515	112.417	71	90.501	105
Candia lomellina	123.537	116.238	239.775	73	234.602	139
Canneto pavese	123.349	99.626	222.975	86	217.506	151
Cozzo	75.656	72.819	148.476	198	133.465	349
Inverno e monteleone	75.873	67.710	143.582	61	152.244	123
Mezzanino	96.247	82.485	178.732	63	181.000	119
Nontecalvo versiggia	48.189	35.879	83.867	83	52.000	89
Pinarolo po	87.657	75.065	162.721	51	185.000	108
San cipriano po	75.473	72.231	147.705	149	216.841	429
Santa giulietta	111.834	90.955	202.790	66	182.563	107
Scaldasole	68.714	61.882	130.596	70	95.166	97
Villanova d'ardenghi	79.962	75.850	155.812	103	182.079	236
Non montani CREMONA Svantaggio MEDIO						
Annicco	133.941	99.533	233.494	64	230.001	110
Azzanello	53.647	42.451	96.098	74	80.001	110
Calvatone	104.611	85.776	190.387	82	137.911	108
Cella dati	71.869	60.330	132.200	131	132.398	242
Cingia de' botti	100.560	79.234	179.793	76	160.824	121
Corte de' cortesi con cignone	88.453	69.521	157.974	79	160.000	142
Drizzona	73.830	62.018	135.849	133	115.000	206
Gerre de' caprioli	76.926	50.619	127.545	58	111.807	84
Motta baluffi	93.315	73.265	166.579	96	161.318	160
Olmeneta	58.099	42.840	100.939	60	76.825	79
San danielle po	109.598	79.134	188.732	74	197.240	134
Trigolo	145.002	102.833	247.834	82	215.567	123

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati MEF e Ministero Interno - certificati consuntivi.

Tabella n. 6a. Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti. Anno 2010, valori in €.

Non montani PAVIA Svantaggio ELEVATO	Fondo perequativo fiscità locale	Contributi e trasferimenti correnti dalla regione	Contributi dalla regione per funzioni delegate	Contributi e trasferimenti da unioni	Totale entrate da contributi e trasferimenti correnti
Bastida pancarana	239	0	0	0	274.920
Battuda	3.106	6.835	3.649	0	105.237
Castelnovetto	134	7.200	0	0	191.614
Gambarana	3.719	8.501	0	0	122.603
Genzone	11.688	102	3.300	0	150.305
Lirio	4.528	4.682	30	0	96.985
Pancarana	0	2.500	0	0	111.235
Rea	14.533	835	0	0	177.915
Rocca de' giorgi	0	1.600	0	0	81.262
Semiana	0	10.904	0	0	115.211
Vellezzo lomellina	0	20.000	600	0	91.702
Villa biscossi	0	1.121	0	0	64.829
Non montani CREMONA Svantaggio ELEVATO					
Ca' d'adrea	0	11.701	0	0	197.616
Cappella de' picenardi	0	12.250	0	0	188.630
Casteldidone	0	0	9.161	0	204.374
Castelvisconti	0	9.680	0	0	203.503
Crotta d'adda	0	0	12.250	0	224.430
Cumignano sul naviglio	4.011	8.200	0	0	136.727
Formigara	10.706	14.133	0	0	292.585
Pessina cremonese	0	0	12.881	0	208.364
Scandolara ripa d'oglio	9.447	11.755	6.162	0	212.903
Torricella del pizzo	4.144	37.500	0	0	316.288
Volongo	9.719	0	8.825	0	185.858
Voltido	20.548	0	8.057	0	201.346

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati del Ministero Interno - certificati consuntivi.

Tabella n. 6b. Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti. Anno 2010, valori in €. Fonte

Non montani PAVIA Svantaggio MEDIO	Fondo perequativo fiscalità locale	Contributi e trasferimenti correnti dalla regione	Contributi dalla regione per funzioni delegata	Contributi e trasferimenti da unioni	Totale entrate da contributi e trasferimenti correnti
Barbianello	10.313	12.000	0	0	219.705
Candia lomellina	3.371	0	0	0	373.622
Canneto pavese	2.165	0	0	0	321.221
Cozzo	0	4.200	0	0	94.320
Inverno e monte leone	15.140	10.265	0	13.977	278.791
Mezzanino	20.137	29.021	0	6.598	440.352
Nontecalvo versiggia	8.330	0	0	0	180.184
Pinarolo po	16.865	49.603	0	0	419.380
San cipriano po	0	0	0	0	157.724
Santa giulietta	0	14.620	0	5.700	379.884
Scaldasole	5.731	9.077	0	0	223.609
Villanova d'ardenghi	34	1.400	10.235	0	237.162
Non montani CREMONA Svantaggio MEDIO					
Annicco	4.333	24.572	2.222	0	425.540
Azzanello	0	0	8.319	0	294.912
Calvatone	8.060	7.707	0	7.759	235.013
Cella dati	18.934	13.513	0	0	239.344
Cingia de' botti	5.834	18.737	0	0	241.596
Corte de' cortesi con cignone	0	23.839	0	0	468.219
Drizzona	0	0	0	0	177.408
Gerre de' caprioli	6.022	33.533	0	0	318.049
Motta baluffi	0	2.517	0	0	237.662
Olmeneta	5.261	0	0	0	290.531
San daniele po	4.788	30.753	0	0	374.849
Trigolo	0	12.500	0	0	354.442

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati del Ministero Interno - certificati consuntivi.

Tabella n. 7a. Intervento regionale procapite. Anno 2010, valori in euro

Non montani PAVIA Svantaggio ELEVATO	Contributi e trasferimenti correnti dalla regione	Trasferimenti di capitali dalla regione	Totale intervento regionale	Intervento regionale procapite euro
Bastida pancarana	0	200.000	200.000	342
Battuda	6.835	20.000	26.835	46
Castelnovetto	7.200	28.925	36.125	55
Gambarana	8.501	37.461	45.962	178
Genzone	102	3.300	3.402	9
Lirio	4.682	30	4.712	32
Pancarana	2.500	0	2.500	8
Rea	835	150.491	151.326	348
Rocca de' giorgi	1.600	20.000	21.600	318
Semiana	10.904	25.000	35.904	143
Velezzo lomellina	20.000	0	20.000	200
Villa biscossi	1.121	68.500	69.621	954
Non montani CREMONA				
Svantaggio ELEVATO				
Ca' d'adrea	11.701	151.669	163.370	330
Cappella de' picenardi	12.250	20.000	32.250	74
Casteldidone	0	146.413	146.413	252
Castelvisconti	9.680	20.000	29.680	86
Crotta d'adda	0	150.480	150.480	222
Cumignano sul naviglio	8.200	54.922	63.122	150
Formigara	14.133	118.247	132.380	114
Pessina cremonese	0	20.000	20.000	29
Scandolara ripa d'oglio	11.755	20.000	31.755	50
Torricella del pizzo	37.500	38.016	75.516	108
Volongo	0	74.496	74.496	132
Voltido	0	44.795	44.795	90

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno - certificati consuntivi.

Tabella n. 6b. Intervento regionale procapite. Anno 2010, valori in euro

Non Montani PAVIA Svantaggio MEDIO	Contributi e trasferimenti correnti dalla regione	Trasferimenti di capitali dalla regione	Totale intervento regionale	Intervento regionale procapite euro
Barbianello	12.000	283.564	295.564	343
Candia lomellina	0	163.467	163.467	97
Canneto pavese	0	64.249	64.249	45
Cozzo	4.200	26.238	30.438	742
Inverno e monte leone	10.265	20.462	30.727	25
Mezzanino	29.021	19.649	48.670	32
Nontecalvo versiggia	0	102.517	102.517	176
Pinarolo po	49.603	40.617	90.220	53
San cipriano po	0	0	0	0
Santa giulietta	14.620	0	14.620	9
Scaldasole	9.077	0	9.077	9
Villanova d'ardenghi	1.400	20.000	21.400	28
Non montani CREMONA				
Svantaggio MEDIO				
Annicco	24.572	11.762	36.334	17
Azzanello	0	20.000	20.000	28
Calvatone	7.707	99.828	107.535	84
Cella dati	13.513	101.925	115.438	211
Cingia de' botti	18.737	225.250	243.987	184
Corte de' cortesi con cignone	23.839	0	23.839	21
Drizzona	0	230.000	230.000	413
Gerre de' caprioli	33.533	365.335	398.868	299
Motta baluffi	2.517	218.000	220.517	218
Olmeneta	0	29.710	29.710	31
San daniele po	30.753	0	30.753	21
Trigolo	12.500	5.531	18.031	10

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno - certificati consuntivi.

Tabella n. 7a. Proventi da Permessi di costruire e relativi sanzioni. Anno 2010, valori in euro.

Non montani PAVIA		Non montani CREMONA	
Svantaggio ELEVATO		Svantaggio ELEVATO	
Bastida pancarana	1.703	Ca' d'adrea	0
Battuda	16.388	Cappella de' picenardi	6.552
Castelnovetto	0	Castelidone	0
Gambarana	3.620	Castelvisconti	1.551
Genzone	2.355	Crotta d'adda	0
Lirio	7.527	Cumignano sul naviglio	2.398
Pancarana	2.977	Formigara	806
Rea	23.662	Pessina cremonese	55.039
Rocca de' giorgi	0	Scandolara ripa d'oglio	14.697
Semiana	30.316	Torricella del pizzo	0
Velezzo lomellina	0	Volongo	5.000
Villa biscossi	0	Voltido	0

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati del Ministero Interno - certificati consuntivi.

Tabella n. 7b. Proventi da Permessi di costruire e relativi sanzioni. Anno 2010, valori in euro.

Non montani PAVIA		Non montani CREMONA	
Svantaggio Medio		Svantaggio Medio	
Barbianello	34.168	Annicco	52.113
Candia lomellina	8.882	Azzanello	20.571
Canneto pavese	19.687	Calvatone	112.106
Cozzo	800	Cella dati	206.268
Inverno e monteleone	123.639	Cingia de' botti	40.509
Mezzanino	57.862	Corte de' cortesi con cignone	30.686
Nontecalvo versiggia	6.832	Drizzona	20.901
Pinarolo po	15.609	Gerre de' caprioli	71.820
San cipriano po	25.532	Motta baluffi	10.000
Santa giulietta	12.457	Olmeneta	5.361
Scaldasole	800	San danielle po	109.559
Villanova d'ardenghi	3.312	Trigolo	27.036

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati del Ministero Interno - certificati consuntivi.

Appendice B del capitolo 6
La finanza dei piccoli comuni montani definiti dalla Lr. 11/04

Tabella n. 1. Distribuzione per comune del reddito imponibile dell'addizionale Irpef, anni 2006-2010, e distribuzione del reddito procapite 2010. Valori in €. Fonte Ministero dell'Economia

Comuni svantaggiati Sondrio	2006	2007	2008	2009	2010	Reddito imponibile addizionale irpef procapite
Capovalle	3.381.880	3.563.876	3.490.372	3.590.755	3.579.400	8.860
Cevo	8.748.939	9.453.962	9.761.348	9.419.977	9.645.273	10.026
Cimbergo	6.003.997	6.361.857	6.065.787	6.148.777	6.389.736	11.151
Incudine	3.296.201	3.742.950	4.033.139	4.110.437	4.040.351	9.927
Lozio	3.862.838	4.157.661	4.153.082	4.128.491	4.454.815	10.839
Magasa	1.270.566	1.393.763	1.342.592	1.465.912	1.350.365	8.712
Paisco loveno	2.021.744	2.074.496	2.108.914	2.042.328	2.046.235	10.231
Paspardo	6.862.714	7.548.070	7.873.464	7.572.887	7.553.065	11.514
Saviore dell'adamello	10.225.173	10.924.794	11.052.799	10.472.605	10.113.282	9.743
Sonico	12.526.890	13.889.770	14.121.410	14.428.286	14.326.896	11.237
Valvestino	1.869.459	2.063.009	2.024.030	2.110.120	2.101.175	9.773
Vione	6.982.847	7.367.183	7.675.778	7.817.076	8.167.317	11.281
Comuni svantaggiati Brescia						
Albaredo per san marco	3.069.011	3.384.307	3.251.263	3.145.803	3.146.821	8.815
Bema	1.797.637	1.639.691	1.620.279	1.540.833	1.458.317	10.883
Forcola	6.081.679	7.427.342	7.688.463	7.681.921	7.895.052	9.377
Gerola alta	2.388.844	2.377.520	2.339.659	1.997.147	2.036.895	9.700
Gordona	17.339.436	18.889.596	19.753.256	19.999.634	19.365.416	10.634
Menarola	436.293	456.054	429.719	415.356	403.574	9.385
Pedesina	321.189	345.794	396.246	371.228	360.834	10.934
Rasura	2.061.029	2.819.260	2.826.482	2.805.174	2.826.015	9.547
San giacomo filippo	3.034.065	3.310.754	3.339.892	3.216.448	3.300.144	7.711
Sernio	4.956.280	5.362.946	5.672.609	5.433.992	5.896.440	11.888
Tartano	2.026.577	2.079.866	2.088.343	2.042.482	2.024.831	10.074
Vervio	2.028.740	2.145.830	2.129.232	2.296.358	2.130.939	9.686

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interno.

Tabella n. 2. Distribuzione Irpef su reddito di fabbricati e reddito dominicale e imponibile reddito fabbricati e reddito dominicale. Anno 2008.

Comuni svantaggiati Brescia	Irpef su reddito di fabbricati e reddito dominicale	Imponibile reddito di fabbricati e reddito dominicale
Capovalle	25.109	98.019
Cevo	49.505	169.276
Cimbergo	30.309	108.853
Incudine	31.635	117.668
Lozio	39.428	135.086
Magasa	8.973	32.731
Paisco loveno	13.369	44.852
Paspardo	32.988	114.775
Saviore dell'adamello	57.721	201.625
Sonico	120.782	441.509
Valvestino	Nd	Nd
Vione	101.603	342.106
Comuni svantaggiati Sondrio		
Albaredo per san marco	13.740	49.607
Bema	9.573	33.090
Forcola	35.088	116.259
Gerola alta	64.202	216.476
Gordona	78.280	263.032
Menarola	6.275	22.804
Pedesina	13.904	45.857
Rasura	19.563	65.337
San giacomo filippo	46.970	174.783
Sernio	26.330	96.315
Tartano	34.886	119.428
Vervio	18.482	60.607

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Copaff

Tabella n. 3. Distribuzione della quota IVA da attribuire ai Comuni. Anno 2011. Valori in €

Comuni svantaggiati Brescia	Totale residenti	Peso del comune sulla popolazione della regione	Quota iva da attribuire al
Capovalle	404	0,00004	26.170
Cevo	962	0,00010	62.315
Cimbergo	573	0,00006	37.117
Incudine	407	0,00004	26.364
Lozio	411	0,00004	26.623
Magasa	155	0,00002	10.040
Paisco loveno	200	0,00002	12.955
Paspardo	656	0,00007	42.494
Saviore dell'adamello	1.038	0,00011	67.238
Sonico	1.275	0,00013	82.590
Valvestino	215	0,00002	13.927
Vione	724	0,00007	46.898
Comuni svantaggiati Sondrio			
Albaredo per san marco	357	0,00004	23.125
Bema	134	0,00001	8.680
Forcola	842	0,00009	54.542
Gerola alta	210	0,00002	13.603
Gordona	1.821	0,00019	117.958
Menarola	43	0,00000	2.785
Pedesina	33	0,00000	2.138
Rasura	296	0,00003	19.174
San giacomo filippo	428	0,00004	27.724
Sernio	496	0,00005	32.129
Tartano	201	0,00002	13.020
Vervio	220	0,00002	14.251

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Mef

Tabella n. 4. Distribuzione tra i Comuni delle imposte sui trasferimenti immobiliari nel 2008. Valori in €

Comuni svantaggiati Brescia	Imposta di registro e di bollo su atti del registro per trasferimenti immobiliari (incluse donazioni)	Imposta ipotecaria e catastale su trasferimenti immobiliari	Imposta di registro sulle locazioni	Tasse ipotecarie
Capovalle	25.507	13.664	1.021	900
Cevo	24.854	33.061	1.469	1.235
Cimbergo	32.478	44.235	539	1.212
Incudine	62.265	39.104	938	2.072
Lozio	39.978	25.154	606	990
Magasa	0	4.488	118	0
Paisco loveno	22.073	16.309	19	807
Paspardo	13.964	10.919	9.983	444
Saviore dell'adamello	50.337	51.886	682	1.854
Sonico	91.557	73.742	8.931	2.931
Valvestino	Nd	Nd	Nd	Nd
Vione	166.546	94.117	2.608	5.331
Comuni svantaggiati Sondrio				
Albaredo per san marco	21.211	40.022	1.678	538
Bema	4.533	5.210	160	149
Forcola	38.235	42.076	739	1.235
Gerola alta	38.320	30.485	2.049	1.331
Gordona	94.986	71.742	2.191	3.660
Menarola	13.147	16.927	0	702
Pedesina	937	2.015	304	35
Rasura	32.565	14.428	2.344	1.105
San giacomo filippo	56.529	54.987	929	2.592
Sernio	23.733	20.713	4.348	786
Tartano	19.525	22.783	255	796
Vervio	21.960	23.868	366	960

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Copaff

Tabella n. 5. Entrate tributarie e pressione tributaria anno 2100, valori in euro. Fonte Ministero interno, certificati consuntivi.

Comuni svantaggiati Brescia	Ici totale	Addizionale irpef	Totale entrate tributarie	Pressione tributaria
Capovalle	39.501	8.000	119.059	295
Cevo	312.726	30.859	501.543	521
Cimbergo	54.429	0	108.092	189
Incudine	70.141	0	134.595	331
Lozio	88.435	7.700	166.201	404
Magasa	27.591	2.500	53.824	347
Paisco loveno	100.019	4.200	140.009	700
Paspardo	140.888	0	192.096	293
Saviore dell'adamello	117.132	38.000	318.943	307
Sonico	304.600	49.202	573.801	450
Valvestino	28.389	4.089	82.479	384
Vione	266.450	0	428.763	592
Comuni svantaggiati Sondrio				
Albaredo per san marco	70.309	0	163.705	459
Bema	39.000	0	57.235	427
Forcola	89.298	0	191.967	228
Gerola alta	164.806	0	697.482	1.062
Gordona	291.882	0	381.495	209
Menarola	33.001	0	47.293	1.100
Pedesina	24.000	0	35.240	1.068
Rasura	83.033	0	136.408	461
San giacomo filippo	224.319	0	326.814	764
Sernio	81.255	0	144.642	292
Tartano	76.026	0	121.501	604
Vervio	128.700	0	164.977	750

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati Copaff

Nota: Gli importi dell'ICI dei Comuni di Lozio, Magasa, Albaredo per San Marco e Gerola Alta sono riferiti all'anno 2009. Il totale delle entrate tributarie del Comune di Gerola Alta è riferito all'anno 2009

Tabella n 6. Confronto rata Imu 2012 e Ici 2010. Valori in €

Comuni svantaggiati Brescia	Importo comune	Importo stato	Importo totale	Imu prima rata comuni procapite	Ici 2010	Ici procapite
Capovalle	25.424	22.774	48.198	56	39.501	98
Cevo	96.935	96.214	193.149	94	312.726	325
Cimbergo	43.692	39.158	82.850	76	54.429	95
Incudine	68.327	66.120	134.446	152	70.141	172
Lozio	47.619	45.455	45.455	118	88.435	215
Magasa	9.969	9.110	19.080	53	27.591	178
Paisco loveno	19.197	17.989	37.186	75	100.019	500
Paspardo	83.442	79.639	163.060	123	140.888	215
Saviore dell'adamello	87.690	83.504	171.194	76	117.132	113
Sonico	139.956	133.304	273.259	116	304.600	239
Valvestino	16.861	16.520	33.381	59	28.389	132
Vione	117.305	114.297	231.602	155	266.450	368
Comuni svantaggiati Sondrio						
Albaredo per san marco	21.817	19.618	41.434	53	70.309	197
Bema	12.471	12.237	24.978	87	39.000	291
Forcola	55.512	51.509	107.020	64	89.298	106
Gerola alta	90.439	133.678	224.117	363	164.806	785
Gordona	196.255	164.855	361.111	112	291.882	160
Menarola	15.134	13.577	28.712	352	33.001	767
Pedesina	10.025	9.896	19.922	295	24.000	727
Rasura	20.229	19.281	39.510	66	83.033	281
San giacomo filippo	104.163	99.707	203.870	221	224.319	524
Sernio	35.750	29.747	65.497	80	81.255	164
Tartano	54.192	52.439	106.631	207	76.026	378
Vervio	41.710	39.702	81.412	175	128.700	585

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati MEF e Ministero Interni, certificati consuntivi
Nota: Gli importi dell'ICI dei Comuni di Lozio, Magasa, Albaredo per San Marco e Gerola Alta sono riferiti all'anno 2009

Tabella n. 7. Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti. Anno 2010, valori in €

Comuni svantaggiati Brescia	Fondo perequativo fiscalità locale	Contributi e trasferimenti correnti dalla regione	Contributi dalla regione per funzioni delegate	Contributi e trasferimenti da unioni	Totale entrate da contributi e trasferimenti correnti
Capovalle	15.233	4.500	0	0	188.332
Cevo	11.053	7.134	0	0	221.333
Cimbergo	17.723	46.436	0	0	259.261
Incudine	20.571	1.650	0	0	135.580
Lozio	11.866	4.000	1.802	0	159.196
Magasa	9.001	24.009	0	0	135.135
Paisco loveno	18.220	0	4.640	0	137.715
Paspardo	7.909	48.506	0	0	296.421
Saviore dell'adamello	26.437	12.000	0	0	314.492
Sonico	1.658	12.724	12.724	0	267.776
Valvestino	17.926	2.666	0	0	186.427
Vione	3.064	12.000	0	0	225.714
Comuni svantaggiati Sondrio					
Albaredo per san marco	0	0	13.422	0	155.866
Bema	2.513	0	450	0	159.404
Forcola	33.037	12.000	0	0	262.969
Gerola alta	0	6.600	0	0	64.885
Gordona	638	16.976	0	0	406.930
Menarola	415	0	0	0	32.148
Pedesina	0	0	0	0	60.285
Rasura	7.349	2.500	0	0	147.598
San giacomo filippo	1.233	11.853	0	0	140.092
Sernio	18.072	8.820	0	6.990	183.114
Tartano	0	0	0	0	144.278
Vervio	8.664	2.790	0	0	98.163

Fonte: elaborazioni Eupolis Lombardia su dati del Ministero Interni, certificati consuntivi.

Tabella n. 8. Intervento regionale procapite. Anno 2010, valori in euro

Comuni svantaggiati BRESCIA	Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	Trasferimenti di capitali dalla Regione	Totale intervento regionale	Intervento regionale procapite euro
Capovalle	4.500	20.000	24.500	61
Cevo	7.134	331.882	339.016	352
Cimbergo	46.436	664.437	710.873	1.241
Incudine	1.650	236.001	237.651	584
Lozio	4.000	541.854	545.854	1.328
Magasa	24.009	0	24.009	155
Paisco loveno	0	20.000	20.000	100
Paspardo	48.506	526.663	575.169	877
Saviore dell'adamello	12.000	518.968	530.968	512
Sonico	12.724	0	12.724	10
Valvestino	2.666	27.325	29.991	139
Vione	12.000	217.580	229.580	317
Comuni svantaggiati Sondrio				
Albaredo per san marco	0	658.501	658.501	1.845
Bema	0	231.916	231.916	1.731
Forcola	12.000	188.598	200.598	238
Gerola alta	6.600	30.000	36.600	174
Gordona	16.976	166.655	183.631	101
Menarola	0	69.400	69.400	1.614
Pedesina	0	0	0	0
Rasura	2.500	149.145	151.645	512
San giacomo filippo	11.853	29.907	41.760	98
Sernio	8.820	610.000	618.820	1.248
Tartano	0	418.053	418.053	2.080
Vervio	2.790	205.000	207.790	945

Tabella n. 9. Proventi da Permessi di costruire e relativi sanzioni. Anno 2010, valori in euro

Comuni Svantaggiati BRESCIA	Permessi di costruire e relative sanzioni
Capovalle	6.509
Cevo	37.659
Cimbergo	17.574
Incodine	53.491
Lozio	46.410
Magasa	0
Paisco loveno	4.585
Paspardo	5.104
Saviore dell'adamello	27.235
Sonico	44.405
Valvestino	77.829
Vione	60.055
Comuni svantaggiati Sondrio	
Albaredo per san marco	2.271
Bema	3.704
Forcola	11.839
Gerola alta	17.330
Gordona	49.826
Menarola	6.097
Pedesina	0
Rasura	8.864
San giacomo filippo	30.187
Sernio	11.620
Tartano	44.103
Vervio	6.326

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati del Ministero Interni, certificati consuntivi