



**Éupolis**Lombardia

Istituto superiore per la ricerca,  
la statistica e la formazione

# **Evidenze sui territori periferici in Lombardia**

Milano 3 Febbraio 2014

Alberto Ceriani

# Le domande iniziali. 1

**Le politiche pubbliche che in Lombardia si occupano di territori marginali non sono convincenti**

- Si occupano prevalentemente di montagna con l'accezione della criticità economica causata dalla povertà di risorse
- Trascurano i territori rurali e i contesti urbani
- Sono politiche specifiche, esclusive, quasi che le aree marginali, comunque intese, siano indipendenti dall'insieme del contesto regionale



# Le domande iniziali. 2

**Probabilmente non sono totalmente efficaci**

- Deresponsabilizzano i territori e accentuano processi opportunistici
- Favoriscono una omologazione inappropriata
- Non considerano le differenze tra aree e tra fattori che producono marginalità
- Penalizzano le punte più critiche



# Le domande iniziali. 3

**Il rapporto tra politiche per le aree marginali e il funzionamento della Lombardia non è evidente come dovrebbe**

- E' stato trascurato il rapporto tra politiche per le aree marginali e salvaguardia del funzionamento complessivo del sistema regionale
- Senza politiche più appropriate per la marginalità si rischia l'integrità, l'equilibrio sociale ed economico, la sicurezza sociale della Lombardia



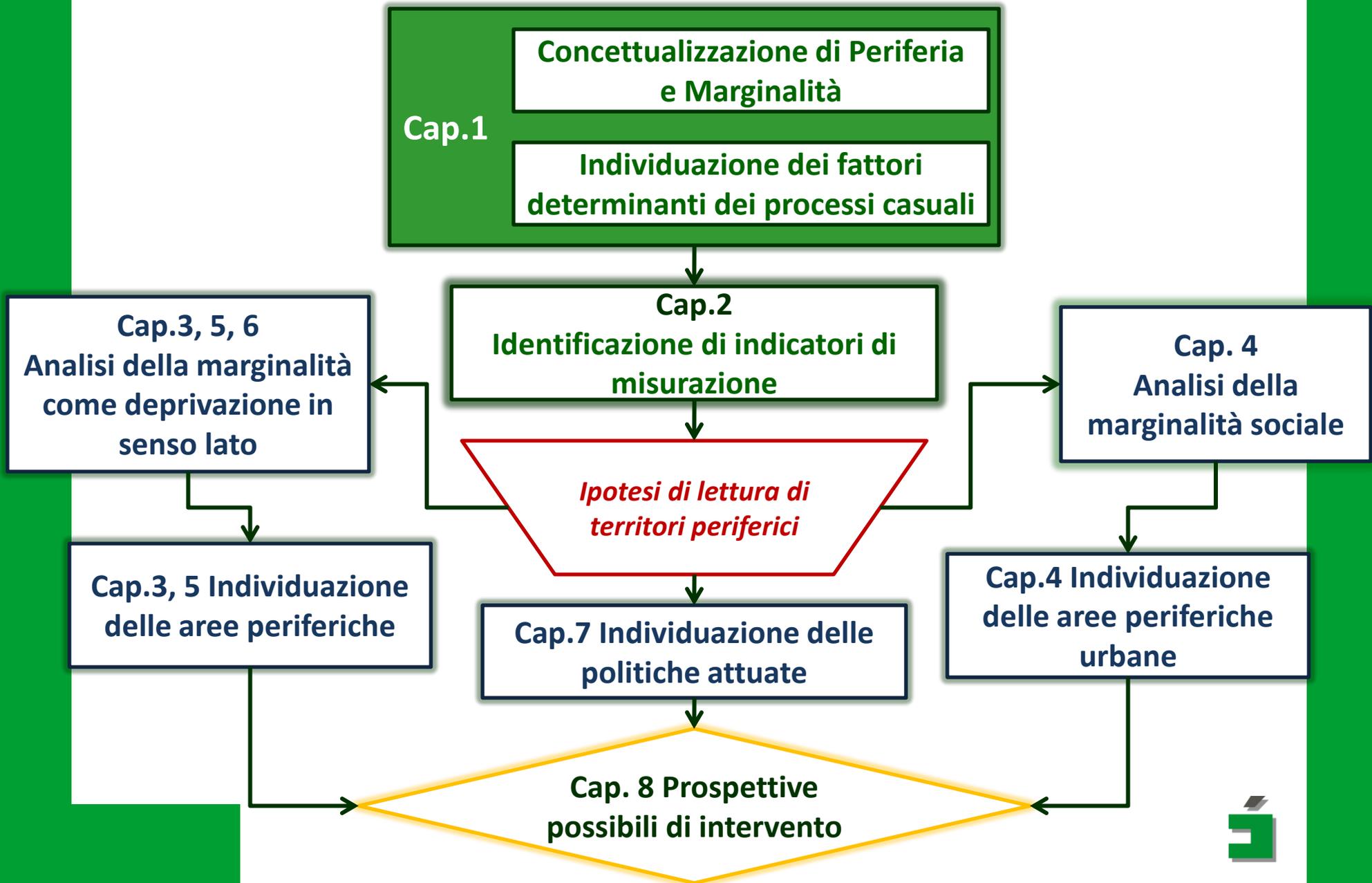
# Le indicazioni di ricerca

**Dateci elementi per definire un framework più appropriato ad affrontare i problemi delle aree periferiche**

(i) definitele; (ii) delimitatele territorialmente; (iii) accertate le trasformazioni in essere; (iv) precisate le politiche pubbliche che le riguardano, comprese quelle di tipo corrente che garantiscono la continuità dei servizi; (v) esplorate la possibilità di **politiche originali** specialmente ora, in un contesto di crisi economica, finanziaria, sociale...



# Struttura della ricerca



# Principali esiti della ricerca.1

Aspetti di perifericità e marginalità si colgono in tutto il territorio lombardo:

**non solo nelle aree montane,  
ma anche nelle aree urbane e peri-urbane  
e nell'area metropolitana milanese, dove la  
marginalità si manifesta principalmente in  
termini di povertà e esclusione sociale**



# Principali esiti della ricerca. 2

- ❑ La Lombardia permette processi dinamici. Necessario un **aggiornamento** della graduatoria dei **piccoli comuni** definibili **svantaggiati** dalla normativa regionale L.r 11/04
- ❑ La **marginalità demografica** si **sta acuendo** ed estendendo a nuovi territori, tali territori sono neutri rispetto a maggiori rischi idrogeologici
- ❑ Il funzionamento dei piccoli comuni svantaggiati è molto **dipendente** dalle **innovazioni in materia di finanza locale**
- ❑ La **marginalità sociale** **non** è **sovrapponibile**, se non in alcuni casi, **ad altre forme di marginalità dei territori**. **Emergono i centri urbani e l'area milanese**



PRINCIPALI EVIDENZE. **1**

# **Svantaggio e marginalità come processo dinamico**

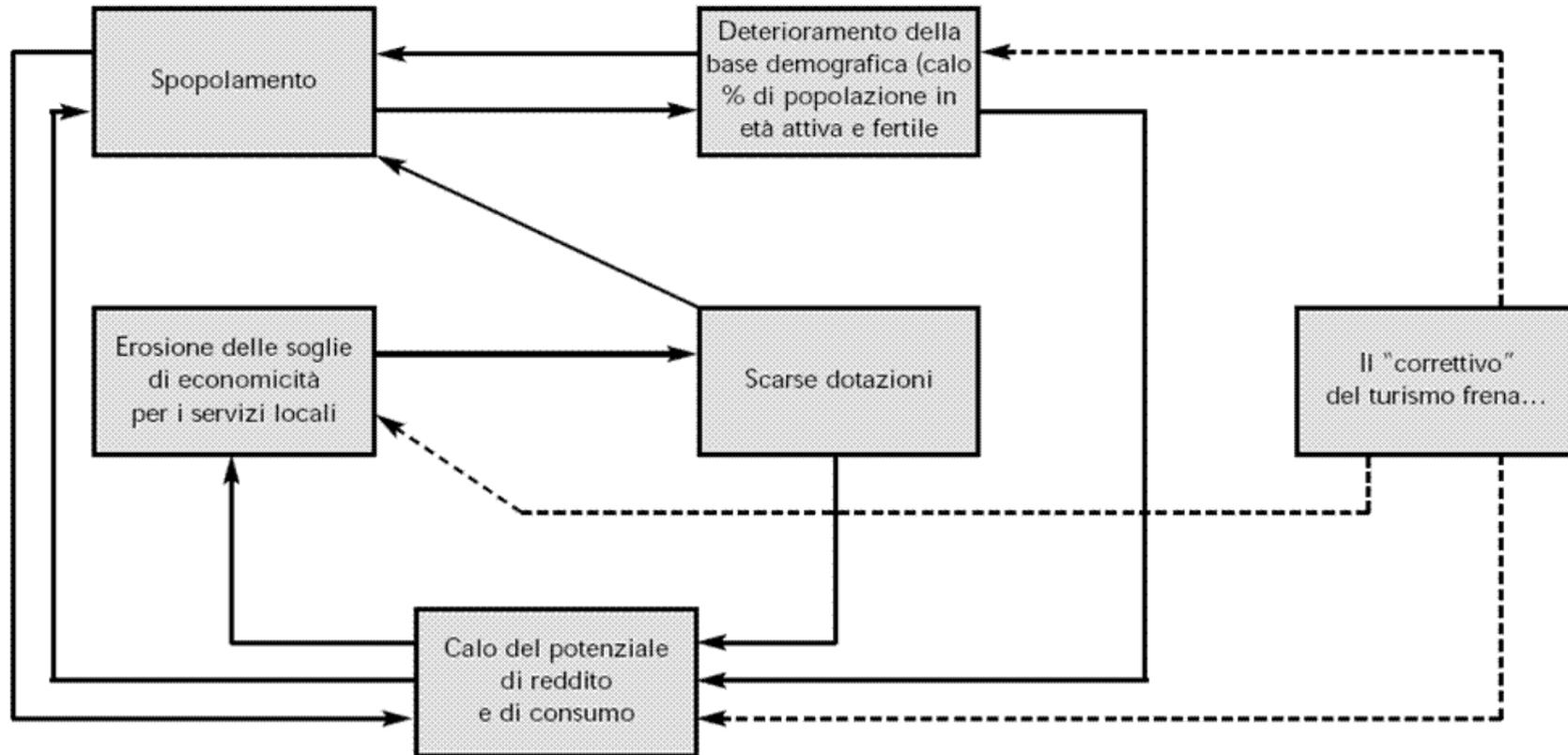


# Confronti sullo svantaggio 2004 - 2008

- Il 42,7% dei Comuni ha acuito lo svantaggio, il 42,5 lo ha attenuato, il 14,8% dei Comuni ha mantenuto invariato la propria posizione
- L'appartenenza allo svantaggio elevato fa da predittore ad un peggioramento. I Comuni in svantaggio basso migliorano invece la posizione
- Simili i processi demografici. I Comuni con basso svantaggio hanno netto miglioramento demografico. Non così i Comuni con svantaggio elevato. Dinamismo demografico anche per il 53,8% dei Comuni con svantaggio medio



# Relazioni causali



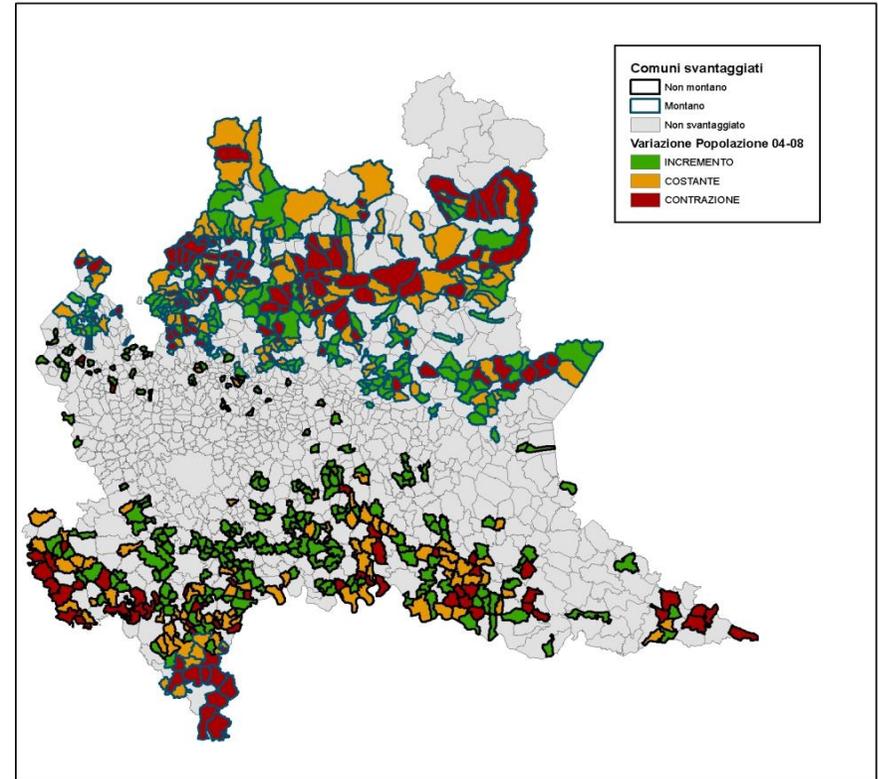
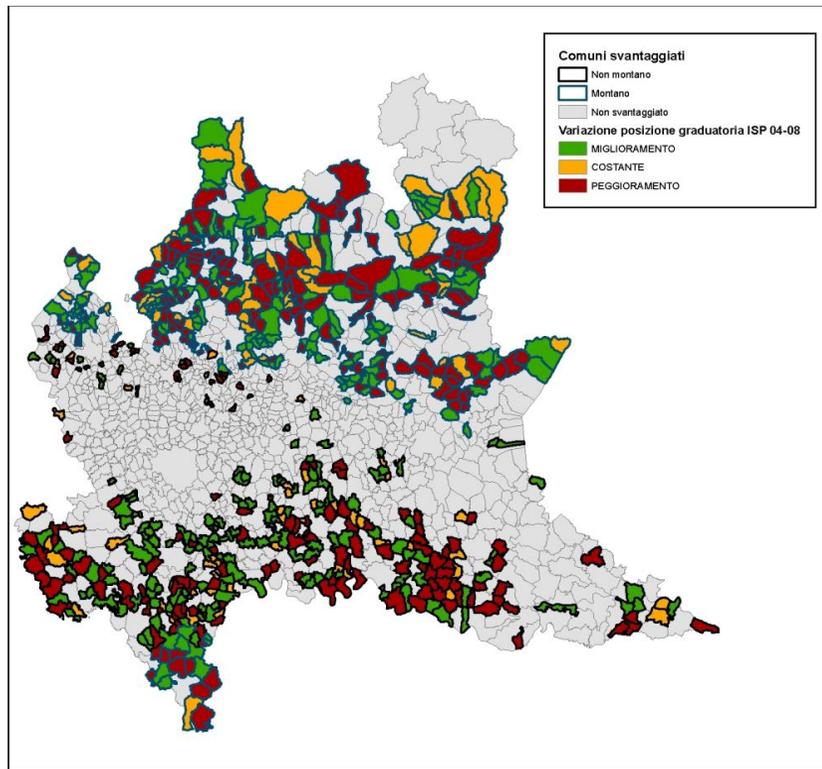
Influenze negative: —————>

Influenze positive: - - - - ->

Fonte: (Ferlaino e Rota, 2008)



# Implicazioni sulla classificazione prevista da L.r 11/04



**I cambiamenti in atto e le previsioni normative richiedono di ridefinire la graduatoria dei piccoli comuni definibili svantaggiati**

# Revisione L.r 11/04 | Una nuova misurazione

Costruzione e utilizzo della piattaforma "100 misure 100"  
dei Comuni lombardi



Misurare **benessere e potenzialità di sviluppo** dei  
Comuni lombardi mediante indicatori compositi

COMPONENTI DELL'INDICATORE DI POTENZIALITA' DI SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO	COMPONENTI DELL'INDICATORE DI BENESSERE SOCIO-ECONOMICO ATTUALE
CRESCITA RESIDENTI	QUOZIENTE ANAGRAFICO
Inverso INDICE DI VECCHIAIA	QUOZIENTE MIGRATORIO
Crescita superfici commerciali per 1000 abitanti	Superfici commerciali per 1000 abitanti
Tendenza di Crescita imprese Lungo Periodo	Tendenza di Crescita imprese Breve Periodo
Tendenza di Crescita addetti Lungo Periodo	Tendenza di Crescita addetti Breve Periodo
Orientamento a settori produttivi efficienti	Indice di agiatezza economica
Orientamento a settori produttivi innovatori	Reddito procapite
Orientamento a settori produttivi competitivi	autoveicoli per 1000 abt
Orientamento a settori produttivi ad elevata capacità occupazionale	autoveicoli Euro 4,5,6/tot
CRESCITA TURISTICA	DIMENSIONE TURISTICA
INDICE DI FLESSIBILITA' DELLA SPESA CORRENTE (amministrazione comunale)	Autonomia finanziaria % (amministrazione comunale)
Spesa per investimento per abitante (amministrazione comunale)	Capacità di entrate proprie % (amministrazione comunale)
Spesa di investimento per ha di territorio (amministrazione comunale)	Indice di quotazione media degli immobili sul territorio



Per i **Comuni montani**, l'applicazione degli indicatori porterebbe alla seguente griglia di attribuzione..

<i>Classificazione 2014 (L.R. 25/2007 Art.3 c.2)</i>	<i>Comuni montani e parz. montani</i>	<i>% sul totale Comuni</i>	<i>popolazione cumulata</i>
ALTO SVANTAGGIO	148	27.4%	361,259
MEDIO SVANTAGGIO	280	51.9%	678,297
BASSO SVANTAGGIO	112	20.7%	226,263
<i>Totale Comuni</i>	<i>540</i>	<i>100.0%</i>	<i>1,265,819</i>

che è in buona sostanza qualitativamente coerente con quella del 2002

<i>Classificazione 2002 su 9 indicatori (rif. DGR 47359\1999 e DGR 10443\2002 e modif. con DGR 21155\2005)</i>		
ALTO SVANTAGGIO	201	36.8%
MEDIO SVANTAGGIO	231	42.3%
BASSO SVANTAGGIO	114	20.9%
<i>Totale Comuni</i>	<i>546</i>	<i>100.0%</i>

Per i **piccoli Comuni non montani**, l'applicazione degli indicatori porterebbe alla seguente griglia di attribuzione

<i>Classificazione 2014</i>	<i>Comuni piccoli non montani</i>	<i>% sul totale Comuni</i>	<i>popolazione cumulata</i>
ALTO SVANTAGGIO	119	27.9%	149,512
MEDIO SVANTAGGIO	218	51.2%	348,640
BASSO SVANTAGGIO	89	20.9%	161,007
<i>Totale Comuni</i>	<i>426</i>	<i>100.0%</i>	<i>659,159</i>

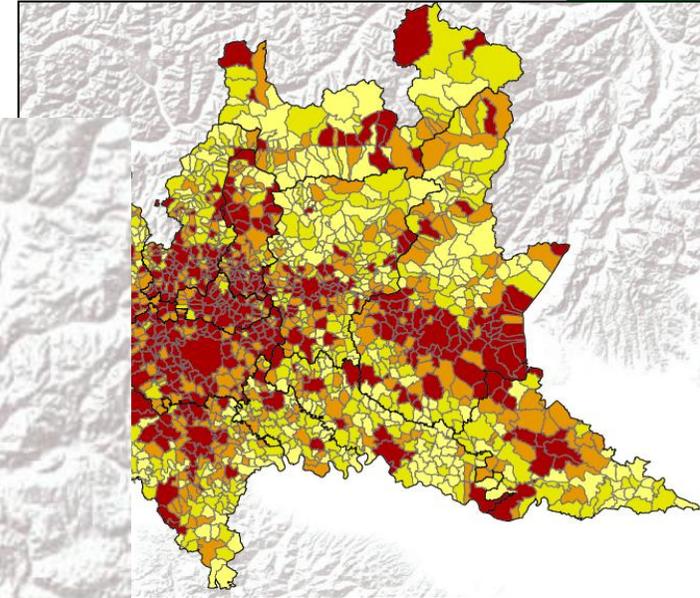
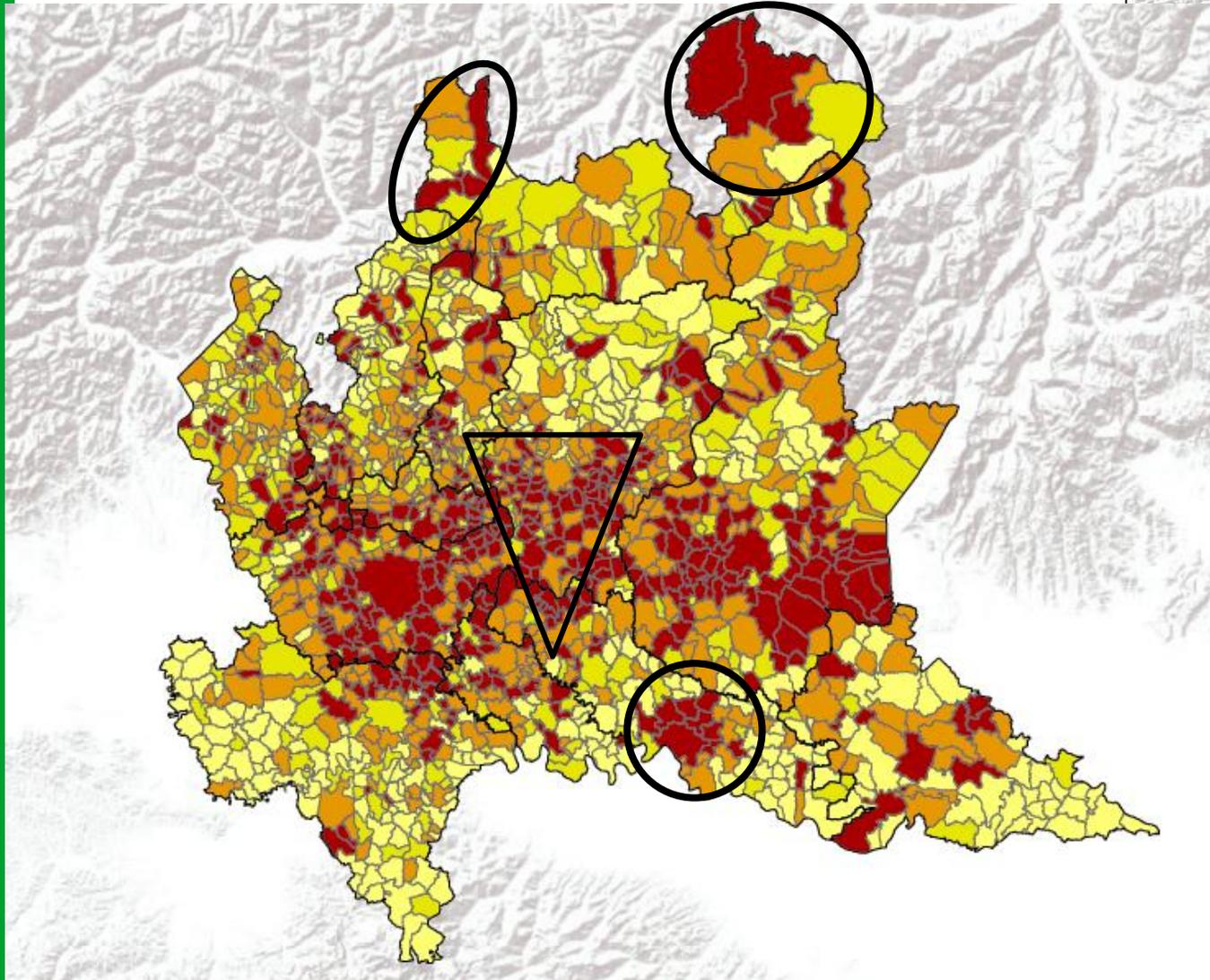


PRINCIPALI EVIDENZE. 2

# Vista sul sistema Lombardia



# Maggiori potenzialità di sviluppo



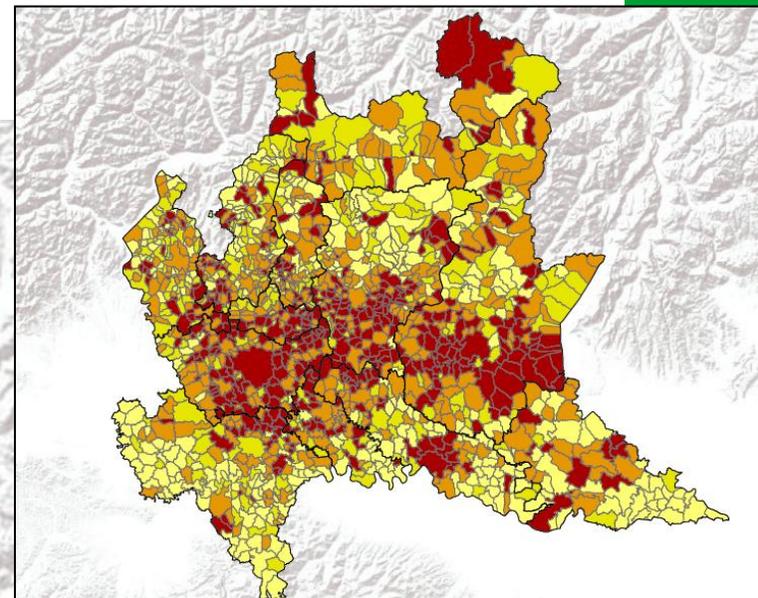
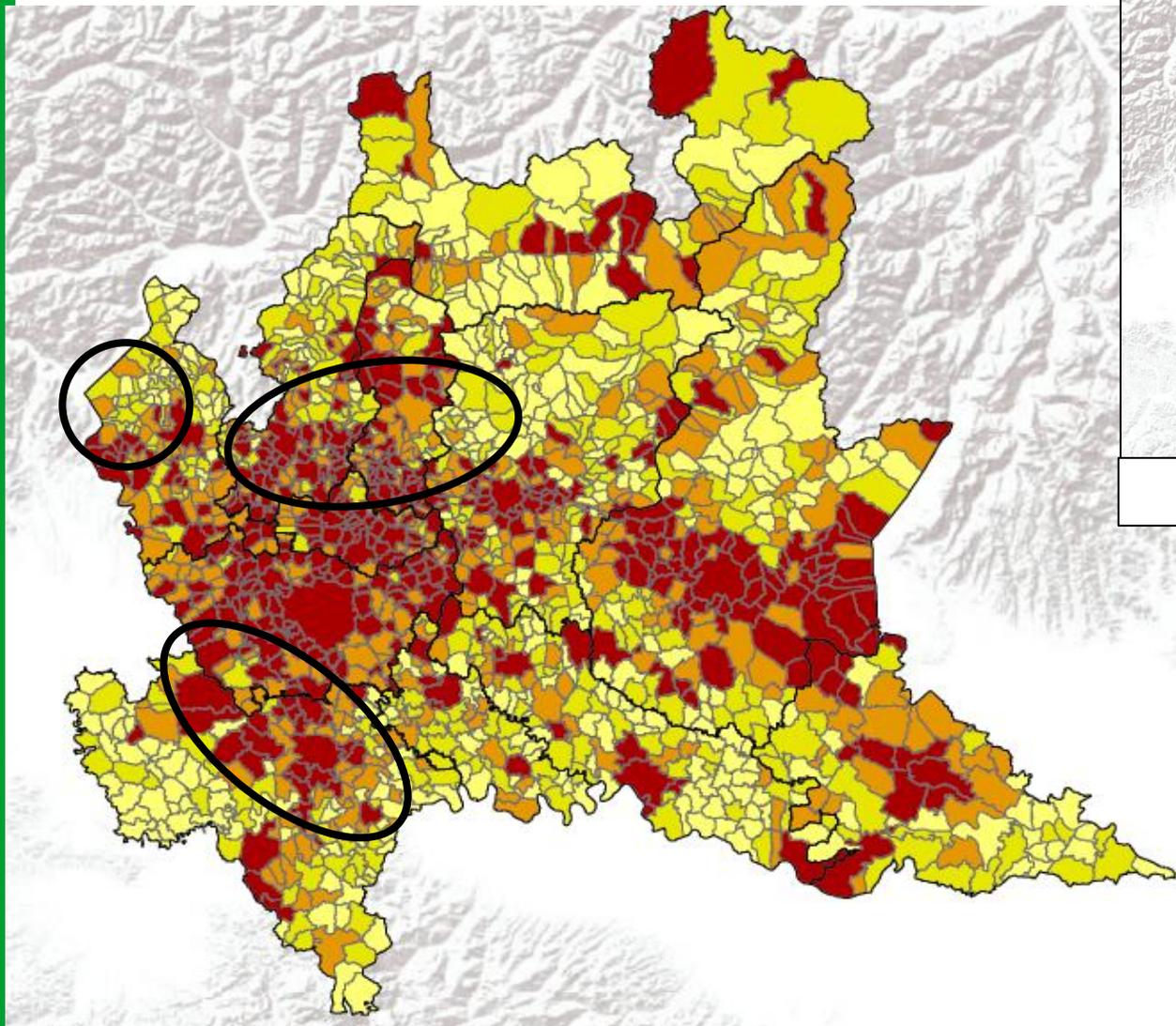
Benessere economico attuale

**Are** con medio-elevate potenzialità di sviluppo: colori più intensi

**Are** con medio-limitate potenzialità di sviluppo: colori meno intensi

Evidenziate aree con elevate prospettive di sviluppo, a fronte di un minor benessere attuale

# Maggior benessere



Potenzialità di sviluppo socio-economico

**Are** con medio-elevato livello di benessere: colori più intensi

**Are** con medio-limitato livello di benessere : colori meno intensi

Evidenziate aree con elevato benessere ma prospettive di sviluppo più limitate

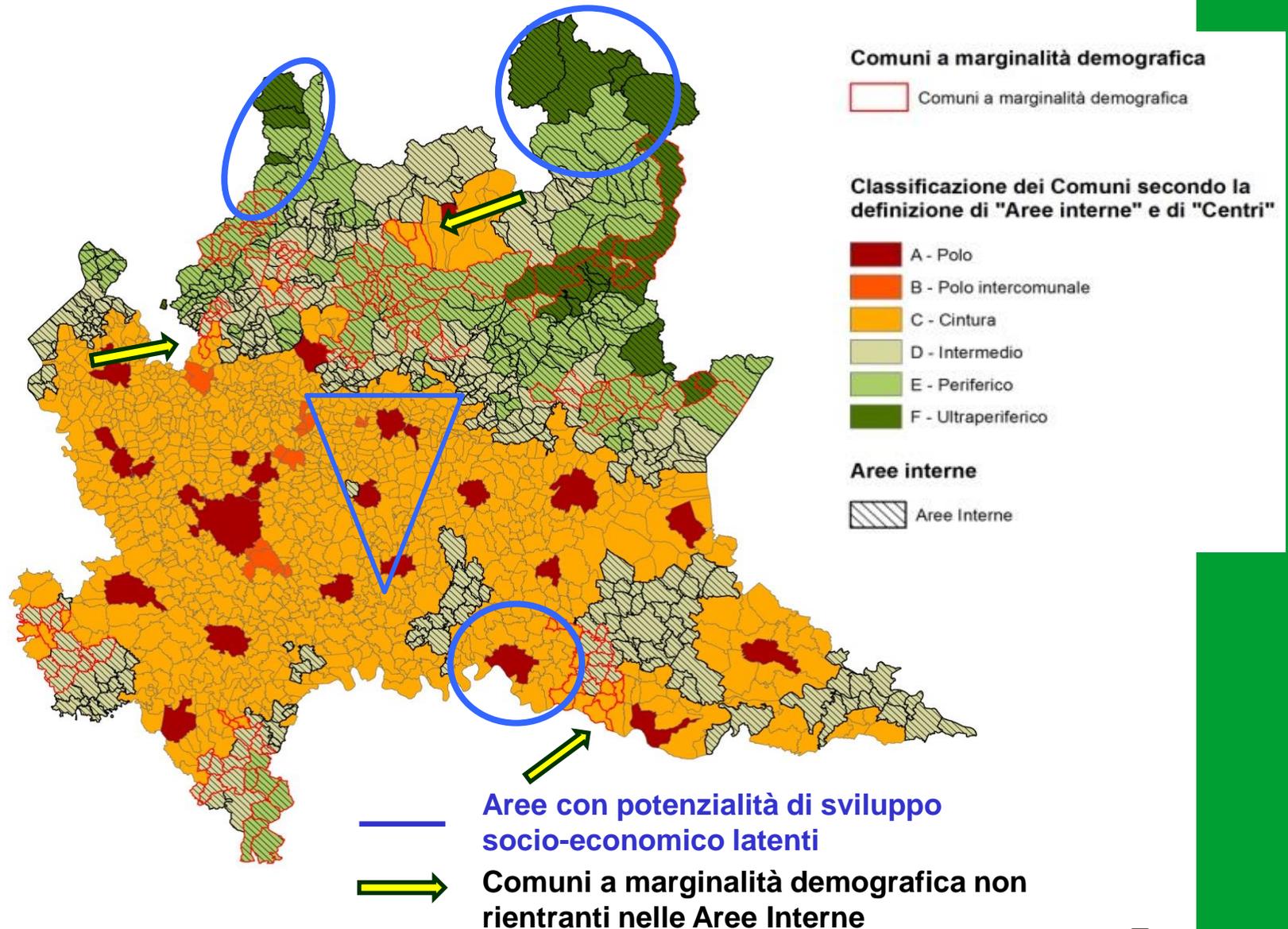
# Confronto con la classificazione nazionale delle Aree Interne

L'individuazione delle **Aree Interne** si sostanzia nell'individuazione dei **poli**, ovvero di **centri di offerta dei servizi**, secondo un criterio di capacità di offerta dei servizi essenziali: offerta scolastica secondaria (di tutti i tipi), ospedali con sedi di Dipartimento d'Emergenza e Accettazione (DEA) di I livello e presenza di una stazione ferroviarie di tipo almeno *Silver*.

Secondo la classificazione del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica in Lombardia sono presenti:

- **1029** Comuni definiti **centri**, di cui:
  - **26 poli**,
  - 15 poli intercomunali,
  - 988 Comuni o aree di cintura,
- **515** Comuni definiti **aree interne**, di cui:
  - 304 aree intermedie,
  - **183 aree periferiche**,
  - 28 aree ultra-periferiche.

# Aree Interne



PRINCIPALI EVIDENZE. 3

# L'acuzia dello spopolamento

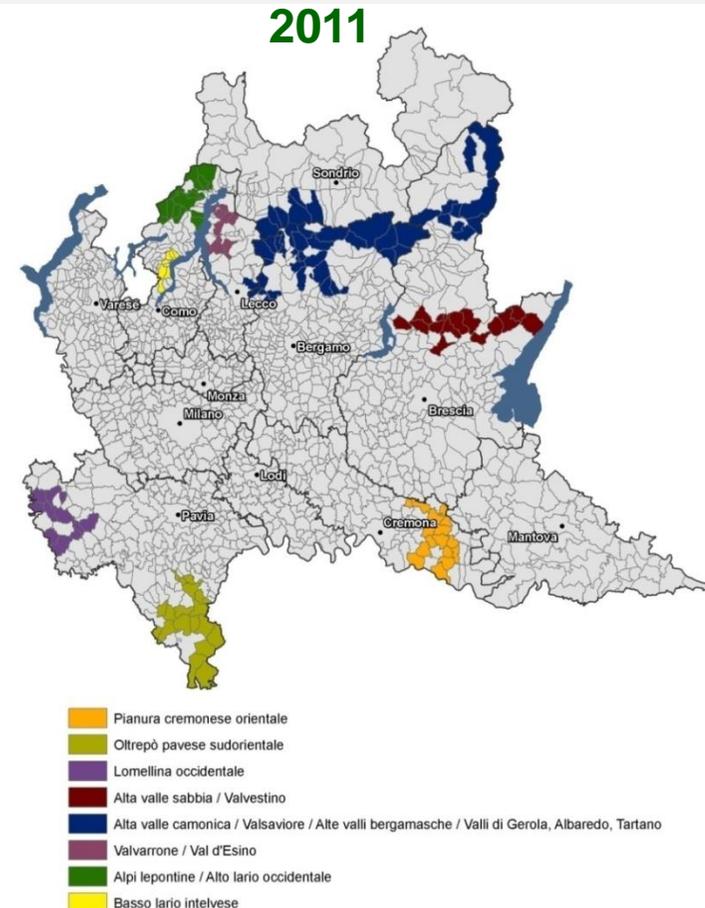
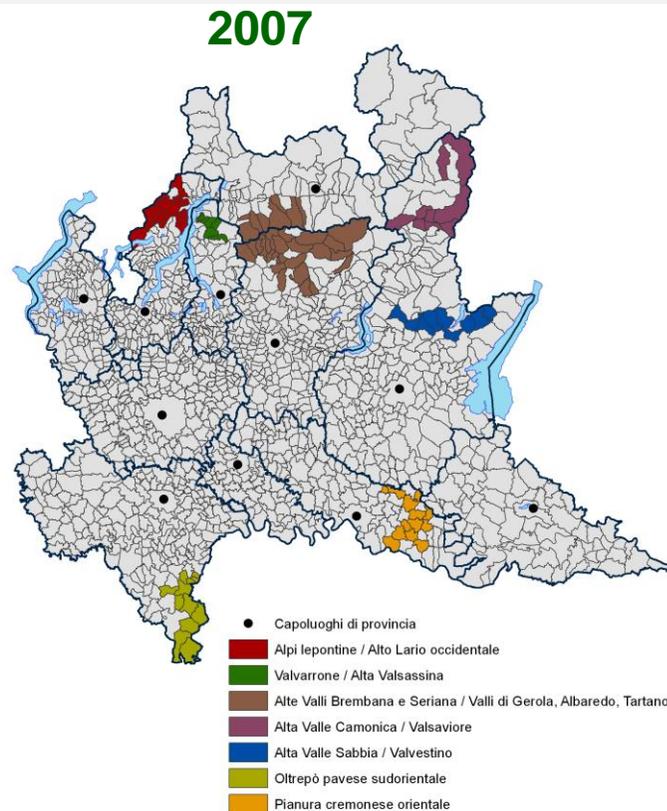


La **marginalità demografica si sta acuendo e coinvolge territori nuovi**. Nel triennio 2009-2011:

- ❑ i Comuni in aree di marginalità demografica severa sono aumentati, da 96 nel 2009 a 137 nel 2011
- ❑ la popolazione direttamente interessata dal fenomeno è ora di circa 90.000 individui (+30.000 rispetto al 2009)
- ❑ le variazioni più significative riguardano:
  - ❑ la comparsa di nuove zone di marginalità demografica;
  - ❑ una maggior estensione tutte le zone precedentemente individuate rispetto a numero di comuni e popolazione residente,
  - ❑ il raggruppamento di zone che in precedenza erano distinte



Territori in **condizione di persistente e intenso spopolamento** per saldo naturale negativo (-7%) e saldo migratorio negativo, correlato a **invecchiamento** anche estremo (2 anziani per ogni giovane)



PRINCIPALI EVIDENZE. 4

# Il ruolo del turismo



- L'orientamento a funzioni turistiche può fare la differenza tra Comuni esposti a problemi di svantaggio
- Nei Comuni di pianura sono più frequenti i casi di orientamento turistico nullo
- I Comuni di montagna svantaggiati hanno invece un potenziale nelle infrastrutture ricettive e nel posizionamento turistico
- Effetti compensativi e attrattivi con dinamiche insediative, commerciali e produttive (effetti sulle basi imponibili)



PRINCIPALI EVIDENZE. 5

# Gli extra costi nei Comuni svantaggiati



- Svantaggi dovuti a fattori al di fuori del controllo dei Comuni: maggiori fabbisogni ed extra costi che influenzano spesa ed entrata
- Caratteri fisico-geografici, caratteri economici e sociali, servizi a rete
- Es. dispersione della popolazione sul territorio: costi più elevati nel servizio scolastico, manutenzione strade, raccolta rifiuti
- Sono sottovalutati o trascurati nella determinazione dei trasferimenti finanziari
- Lasciano i Comuni che ne sono esposti in difficoltà e limitata comprensione del centro erogatore



PRINCIPALI EVIDENZE. 6

# Indicatori finanziari nei Comuni svantaggiati



- ❑ Nei Comuni svantaggiati di pianura e di montagna:
  - è scarsa la consistenza del patrimonio immobiliare che forma la base imponibile dell'IMU;
  - è frequente una sostanziale impossibilità di attivare trasformazioni urbanistiche.
- ❑ Questi due elementi se si uniscono a nulla o scarsa incidenza dei fenomeni turistici producono squilibri nelle entrate dei Comuni e possono produrre situazioni di crisi fiscale locale.

Esiste dunque anche uno **svantaggio finanziario** più accentuato per **i comuni di pianura** rispetto a quelli montani



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



PRINCIPALI EVIDENZE. 7

# Cooperazione orizzontale



- Possibili forme e livelli diversi di cooperazione per utilizzo congiunto di personale, mezzi e attrezzature
- Cooperazione strutturata e specializzata per gestione associata di servizi a rete
- Promozione di attività per lo sviluppo locale, l'attività turistica e culturale
- Cooperazione per pianificazione urbanistica e territoriale intercomunale (Pgt, piano dei servizi), perequazione territoriale
- Soluzioni istituzionali complesse (Unioni, fusioni)



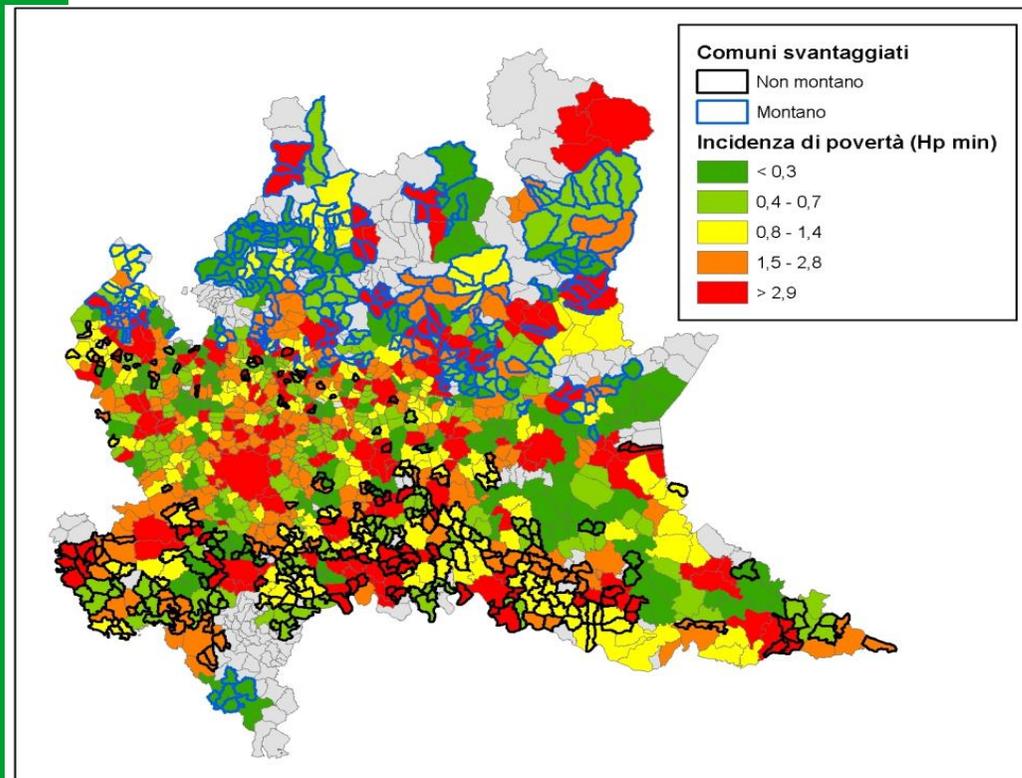
PRINCIPALI EVIDENZE. 8

# **Legame debole tra povertà e grado di svantaggio territoriale**



- Non sembra emergere una forte relazione tra povertà e grado di svantaggio
- La povertà estrema risiede nel 64% dei casi in Comuni definiti non svantaggiati, nel 12% nei Comuni con svantaggio elevato e nel 17% in Comuni con svantaggio medio
- I luoghi di maggiore concentrazione della povertà estrema sono l'area metropolitana e i centri urbani





Il fenomeno della **povertà estrema**: si concentra in alcuni grappoli di comuni localizzati:

- nell'**area metropolitana di Milano**,
- nella **piattaforma alpina** (nelle province di Bergamo - Brescia),
- nell'**asse padano e lungo l'asse del Sempione** (nelle province di Pavia e Varese)

PRINCIPALI EVIDENZE. 9

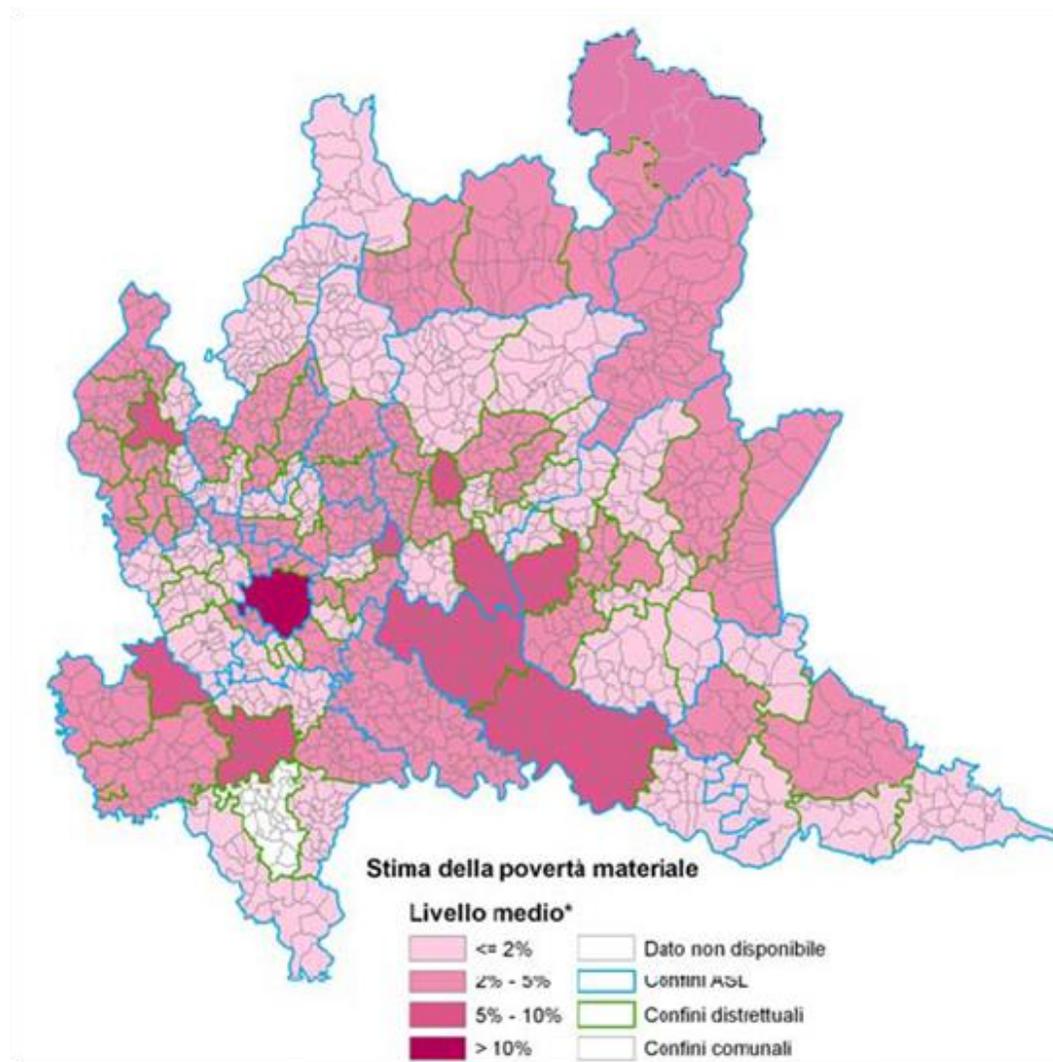
# La periferia sociale ora è dentro la città



- Profondo cambiamento della città nel mix sociale, etnico, culturale
- Vulnerabilità sociale con rischi ampliati verso la classe intermedia, arretramenti per fenomeni lavorativi, di salute, relazionali
- Diversa incidenza della povertà materiale con rilievo dei capoluoghi, urbanizzazione della povertà
- Accentuazione nell'area metropolitana con povertà che diventa stagnante
- Ruolo del capitale sociale e modello dei servizi di prossimità



## Urbanizzazione delle povertà



PRINCIPALI EVIDENZE. 10

# Indicazioni per le politiche

## Politiche per aree



- Politiche che focalizzano l'attenzione e l'intervento su parti di territorio circoscritte
- Si scelgono pacchetti di azioni, politiche selettive per perseguire un'idea di giustizia socio-spaziale
- Vantaggi: facilmente individuabili, concentrano gli interventi, contengono i costi se evitano distribuzioni a pioggia, permettono verifiche
- Svantaggi: curano i sintomi e non le cause dei problemi, sottovalutano il fatto che lo sviluppo è tendenzialmente diseguale, sovrastimano il legame tra spazio fisico e fenomeni economici e sociali, generano esclusioni



PRINCIPALI EVIDENZE. **11**

# Indicazioni per le politiche

## Politiche per Enti



- Sviluppo cooperazione intercomunale, con recupero del ritardo associativo in pianura
- Autonomia finanziaria Unioni di Comuni e Comunità Montane
- Integrazione delle politiche regionali e locali
- Patti territoriali, sviluppo esperienze dei GAL – Gruppi di azione locale



PRINCIPALI EVIDENZE. 12

# Indicazioni per le politiche

## Politiche per individui



- Bisogni in aumento ma..
- Contrazione delle risorse disponibili a livello territoriale per far fronte ai bisogni sociali
- Nuovo modello di welfare costruito per integrazione, prossimità, partnership pubblico e privato, presa in carico dei problemi individuali
- Mobilitare attori locali



# Una sintesi



# La marginalità e le politiche per affrontarla sono una costruzione sociale

## Approccio in continuità con le politiche attuali

- Appoggiarsi su analisi di dati, serie storiche, indicatori, problem setting
- Porre al centro del frame i potenziali del futuro, per un'idea di giustizia socio-spaziale



# La marginalità e le politiche per affrontarla sono una costruzione sociale

## Approccio sperimentale

- Assumere un altro punto di vista
- Far parte di contesti marginali non vuol dire condannarsi alla irrilevanza ma avere margini inaspettati per costruire innovazione
- Porre al centro del frame la sperimentazione
- Applicarsi a casi circoscritti come contenitori di elementi che permettono di capire qualcosa di più per tutto l'insieme

