

Sommario

PREMESSA.....	3
INTRODUZIONE.....	5
IL CONTESTO.....	7
ASPETTI SOCIODEMOGRAFICI: INVECCHIAMENTO, MIGRAZIONI E FRAMMENTAZIONE.....	13
LA SALUTE.....	23
LE CONDIZIONI ECONOMICHE.....	27
ANALISI QUANTITATIVA DEGLI ACCORDI.....	36
ANALISI QUALITATIVA DEGLI ACCORDI.....	48
CONCLUSIONI: AREE DI MIGLIORAMENTO.....	55
RIFERIMENTI.....	58

Premessa

Avviata in via sperimentale negli anni Ottanta, la prassi della contrattazione sociale ha conosciuto un forte sviluppo in seguito al varo della riforma delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990) e al consolidamento dell'amministrazione pubblica decentrata (legge 59/1997 e decreti attuativi, Legge Costituzionale 3/2001).

Il processo di negoziazione sociale ha interessato in modo crescente l'ente Comune in forma singola e associata (Piani sociali di zona, Unioni di comuni, gestione associata mediante aziende partecipate, ecc.), nonché gli altri enti territoriali (in primo luogo l'Asl).

In linea generale, la negoziazione sulle politiche di bilancio è finalizzata ad affermare i principi della responsabilità pubblica e della cittadinanza attiva, promuovere l'inclusione sociale e il rispetto dei diritti umani, garantire maggiore equità nell'allocazione delle risorse pubbliche e uguaglianza nell'accesso alle opportunità.

In alcuni territori il processo negoziale assume la forma della concertazione, cioè di una pratica di governo locale che tende a operare scelte economiche (soprattutto nei settori dell'imposizione fiscale e tariffaria e relativamente ai servizi sociali) attraverso una consultazione preventiva delle parti sociali, principalmente sindacati ma anche associazioni appartenenti al terzo settore.

I presupposti normativi e regolamentari del processo negoziale risiedono:

- nell'art. 118 della Costituzione che assegna allo Stato, alle Regioni e alle città metropolitane il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per attività di interesse generale;
- nell'Ordinamento degli Enti Locali (d.lgs. 267/2000, art. 3. Comma 5), in base al quale i comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali;
- nella legge 328/2000 e in particolare all'articolo 3, comma 2, che prevede il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali in materia di politiche sociali;
- negli Statuti dei numerosi comuni che hanno introdotto disposizioni su ruolo e funzioni del Sindacato e sui processi di concertazione.

In questa nuova dimensione della politica locale partecipata, la negoziazione sociale tra i sindacati e gli enti locali ha trovato terreno fertile, focalizzandosi in una prima fase sulle politiche sociali intese come strumento privilegiato per la tutela dei diritti sociali, successivamente su una molteplicità di temi, dalle politiche fiscali e tariffarie alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, fino ai temi dell'occupazione e dello sviluppo economico.

A fronte dei processi di crisi economico-finanziaria che ancora oggi interessano il nostro

Paese, spesso la negoziazione sociale si è posta come l'unico valido strumento per ridurre le disuguaglianze, difendere le condizioni di vita degli anziani, rispondere alle nuove domande di disoccupati e cassaintegrati, calmierare le tariffe, potenziare la progressività fiscale.

Introduzione

Prosegue il lavoro di analisi e monitoraggio dell'attività di negoziazione sociale nella regione Lombardia. Il rapporto qui presentato illustra i principali risultati dell'analisi dei documenti prodotti in sede di negoziazione nel corso del 2018. Con un totale di 491 documenti sottoscritti il 2018 segna un importante incremento dell'attività negoziale rispetto al 2017.

In particolare, risultano essere in aumento gli accordi siglati con i comuni di dimensioni demografiche medie e medio-grandi e si mantiene su numeri elevati anche la negoziazione su base sovracomunale (38 accordi, includendo la negoziazione con i Piani di zona, le ATS-ASST e le Unioni di comuni).

Il rapporto è strutturato come segue. La prima parte è dedicata alla descrizione del contesto sia istituzionale, sia socio-economico in cui l'attività negoziale si svolge. In questo quadro, viene proposta una ricostruzione dei principali vincoli normativi che condizionano le scelte amministrative e politiche degli enti locali (cfr. Il quadro politico-istituzionale) e vengono esaminati alcuni dei principali indicatori socio-economici (la composizione della popolazione con particolare attenzione alla presenza di migranti ed al grado di invecchiamento della popolazione; le condizioni di salute, la composizione dei redditi, gli indici di povertà relativa) della regione Lombardia. Ciò con l'intento di delineare alcune tendenze emergenti al fine, da un lato, di meglio caratterizzare le condizioni ed i bisogni sociali della popolazione lombarda a cui l'attività negoziale si rivolge, dall'altro, di proporre alcune riflessioni circa la coerenza tra i temi oggetto di contrattazione ed il contesto economico-sociale in cui questa attività si svolge.

La seconda parte del rapporto è dedicata all'analisi dei documenti prodotti in sede di negoziazione sociale. Prima sarà presentata un'analisi quantitativa degli accordi sottoscritti nel corso del 2018. In particolare, concentreremo l'attenzione sul numero e sul tipo di enti firmatari di accordi, sulle caratteristiche dei comuni firmatari di accordi, sullo sviluppo della negoziazione sociale. L'analisi si focalizzerà anche, con l'applicazione di alcune tecniche statistiche di tipo regressivo, sui principali risultati (anche in termini d'impatto) ottenuti dalla negoziazione, mettendo a confronto comuni "negoziatori" e non negoziatori" relativamente all'introduzione del principio di progressività fiscale (Addizionale Irpef) e ai livelli di spesa sociale pro capite.

Nella terza parte si è realizzata una analisi qualitativa di un campione ristretto di documenti di negoziazione sociale, allo scopo di approfondire le tematiche trattate e, soprattutto, di individuare le caratteristiche principali del processo negoziale, cercando di distinguere i documenti contenenti progettualità sindacale e scelte operative condivise da quelli in cui sono prevalenti le proposte e gli impegni generali, oppure che vedono il Sindacato impegnato soprattutto nella presa d'atto delle scelte adottate dall'Amministrazione comunale.

In conclusione, a partire dall'analisi presentata in precedenza ed alla luce dello specifico contesto socio-economico ed istituzionale in cui la negoziazione sociale si svolge, saranno identificate le aree di miglioramento e le buone pratiche che potrebbero contribuire a migliorare la strategia negoziale (cfr. Conclusioni: aree di miglioramento e buone pratiche).

Il contesto

Il quadro politico-istituzionale

Le modalità di realizzazione della negoziazione sociale risentono fortemente delle scelte politiche ed economico-finanziarie adottate negli ultimi anni dai governi nazionali. Gli effetti per gli enti locali che derivano dall'approvazione della Legge di Bilancio per il 2019 (legge 30/12/2018 n° 145, G.U. 31/12/2018) devono essere esaminati alla luce del disposto del Decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126, che reca modifiche al D.Lgs. n. 118/2011 (disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi) e della recente determinazione dei fabbisogni standard dei Comuni (legge n. 42 del 5 maggio 2009, delega al Governo in materia di federalismo fiscale e successivi provvedimenti).

Il primo elemento da prendere in esame riguarda l'approvazione dei bilanci di previsione delle province e dei comuni che slitta al 31 marzo 2019. La decisione è stata assunta nella seduta della Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali del 17 gennaio, riunita al Ministero dell'Interno.

Relativamente alla disciplina dell'ordinamento finanziario, negli ultimi venti anni è cambiato il tipo di apporto che gli enti locali forniscono alle politiche di risanamento e contenimento della spesa pubblica. L'obbligo di partecipazione delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica discende dalla competenza dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, indicata dall'articolo 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, ed è più esplicitamente previsto dalla nuova formulazione dell'articolo 119 della Costituzione - operata dalla legge costituzionale n. 1/2012 - volta ad introdurre il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

A partire dal 2016 il Patto di Stabilità, basato sul regime dei saldi di spesa, è stato sostituito con un saldo non negativo tra entrate e spese finali basato sulla competenza (al netto delle voci relative all'accensione o al rimborso di prestiti), senza considerare la cassa e le partite correnti. Tra le innovazioni introdotte con la legge di Bilancio 2016, la previsione di demandare ad apposite intese regionali non solo le operazioni di indebitamento sul rispettivo territorio, ma anche la possibilità di utilizzare gli avanzi pregressi per operazioni di investimento. Le intese regionali sono state chiamate ad assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione stessa. Il ruolo delle regioni è, pertanto, fondamentale per conseguire risultati positivi in termini di rilancio dell'economia a livello territoriale.

Con la legge di Bilancio 2019 è superata in via definitiva la norma che prevede per i comuni il "saldo di competenza" introdotto nel 2016. La disciplina di bilancio è quella definita dagli "equilibri ordinari" come disciplinati dal Dlgs 118/2011 e dal Testo Unico degli enti locali senza introdurre un ulteriore limite aggiuntivo desunto dal "saldo finale" di competenza non

negativo. In tal modo i comuni potranno utilizzare pienamente il “Fondo pluriennale vincolato” di entrata, sia “l’avanzo di amministrazione” ai fini degli equilibri di bilancio.

L’applicazione del nuovo principio del pareggio consentirà agli enti territoriali di calibrare meglio la programmazione. L’accesso al Fondo pluriennale vincolato libererà risorse complessive per 9 miliardi di euro; a questi si aggiunge l’utilizzo degli avanzi di amministrazione: l’Ifel valuta una disponibilità complessiva per gli investimenti dei comuni pari a 13 miliardi di euro per un arco temporale pluriennale. Si tratta di una cifra ragguardevole, che può consentire alle amministrazioni comunali importanti interventi strutturali che costituiscono anche un volano fondamentale per la ripresa economica e occupazionale, nonché per il miglioramento dei servizi per la cittadinanza. Nella distribuzione delle risorse la maggiore incidenza del surplus per investimenti è al Nord pari al 53% delle risorse; il Sud si attesta al 32% delle risorse; il Centro al 15%. (Fonte Anci Ifel VII Conferenza sulla finanza e l’economia locale – 29 novembre 2018)

Inoltre, per rendere più agevole la gestione del bilancio dei piccoli comuni fino a 5.000 abitanti, per questi enti è stato cancellato l’obbligo della redazione del bilancio consolidato. La contabilità economico-patrimoniale rimane invece obbligatoria e senza revisione dei termini.

Tra le novità più importanti introdotte, dal 1° gennaio 2019 è superato il blocco delle aliquote dei tributi locali che è stato in funzione per il periodo 2016 – 2018 (art. 1, comma 26 della legge n. 208/2015). Dunque, gli enti territoriali (comprese le regioni) potranno aumentare l’aliquota dell’Addizionale regionale Irpef e i comuni potranno aumentare le aliquote della IUC (Imposta Unica Comunale composta da IMU – TARI – TASI). La TARI e l’imposta di soggiorno erano già state esentate dal blocco, i comuni potranno inoltre istituire nuovi tributi se non già adottati (ad esempio Addizionale Irpef imposta di scopo).

Anche con la Legge di bilancio 2019 le abitazioni principali sono escluse sia dall’IMU sia dalla TASI, ad eccezione di quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 (abitazioni di lusso) che restano assoggettate a entrambe le imposte, a discrezione del comune che può scegliere se applicare l’IMU o la TASI con la relativa detrazione di 200 euro.

Rimane vigente la regola secondo la quale la sommatoria delle aliquote IMU e TASI non può superare l’aliquota massima prevista per l’IMU.

Per quanto riguarda i contributi assegnati agli enti locali, per l’anno 2019 sono assegnati ai comuni fino a 20 mila abitanti (sia delle regioni a statuto ordinario che speciali) contributi per investimenti pubblici per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale nel limite complessivo di 400 milioni di euro. I comuni interessati sono 7.402: I fondi sono così predeterminati: per i comuni fino a 2 mila abitanti 40 mila euro; tra 2 mila e 5 mila 50 mila euro; tra 5 mila e 10 mila abitanti 70 mila euro; tra 10 mila e 20 mila abitanti 100 mila euro. Il comune per godere del contributo è tenuto ad avviare i lavori entro il 15 maggio 2019; il contributo viene elargito in due tranches.

Per quanto riguarda le politiche sociali, va sottolineato come la legge di bilancio 2019 (Sezione II della legge 145/2018) abbia previsto, per ciascun anno del triennio 2019-2021, un

rifinanziamento di 120 milioni del Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS), facendo salire la dotazione del Fondo a circa 401 milioni di euro.

Le nuove regole per i bilanci degli enti territoriali: l'armonizzazione contabile.

Il 1° gennaio 2016 è inoltre entrata in vigore la riforma sull'armonizzazione contabile degli enti territoriali e dei loro enti strumentali, avviata dal decreto legislativo n.118 del 23/06/2011. I bilanci ora hanno caratteristiche omogenee e confrontabili tra loro, anche al fine del consolidamento delle scritture contabili di tutte le amministrazioni pubbliche.

Le nuove disposizioni dovranno provocare riflessi importanti nelle politiche locali e, dunque, nei processi di negoziazione sociale. I principi del consolidamento dei conti della pubblica amministrazione obbligheranno gli enti locali ad apportare variazioni significative alle scritture contabili e, soprattutto, a un cambio di mentalità contabile e in termini di programmazione di bilancio. L'obiettivo prioritario è allineare maggiormente la programmazione finanziaria a quella socio-economica, sia attraverso la drastica riduzione dei residui in entrata e in uscita, sia mediante la contabilizzazione, in capo all'ente di riferimento, delle operazioni che si riferiscono alle società controllate, sia infine obbligando l'ente territoriale ad agganciare il processo di realizzazione degli investimenti a un efficace e rigido cronoprogramma degli interventi.

Una delle principali leve che consentiranno il conseguimento di tali obiettivi è il principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata (maggiore attenzione alla cassa), che solleciterà i comuni a impegnarsi al massimo per il superamento dei ritardi nei pagamenti e nelle riscossioni, dunque per l'attuazione dei programmi socio-economici predisposti annualmente. In base a questa norma è previsto che gli enti territoriali registrino nella contabilità solo le obbligazioni attive (accertamenti) e passive (impegni) giuridicamente perfezionate; la registrazione dovrà avvenire nel momento in cui l'obbligazione sorge ma con l'imputazione all'esercizio nel quale essa viene a scadenza.

Il fulcro della programmazione degli enti locali è il Documento Unico di Programmazione (DUP), che servirà a sviluppare e concretizzare le linee strategiche di mandato nonché la programmazione operativa, individuando le principali scelte che caratterizzano il programma dell'Amministrazione in coerenza con il quadro normativo di riferimento e gli indirizzi della programmazione regionale.

Dal punto di vista del Sindacato, dunque, i nuovi bilanci degli enti locali creano i presupposti:

- per leggere in modo più coerente i flussi finanziari sottesi alla programmazione socio-economica;
- per valutare l'impatto dell'azione comunale nei confronti della popolazione e in generale della comunità locale;
- per promuovere il potenziamento della programmazione comunale.

Le recenti innovazioni introdotte nell'ordinamento degli enti locali: i fabbisogni standard

Un'altra innovazione avrà un impatto significativo sulle politiche di bilancio degli enti locali, questa volta però apportando profonde modifiche ai meccanismi di ripartizione delle spese. I "fabbisogni standard" costituiscono infatti i nuovi criteri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, allo scopo di pervenire al graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Questo superamento costituisce uno dei principali obiettivi del nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dalla legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale, orientato alla sostituzione del sistema di finanza derivata con l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a enti locali e Regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale. I criteri generali di delega recati dalla legge n. 42/2009 e attuati dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, hanno introdotto il parametro del fabbisogno standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali e la "perequazione della capacità fiscale", per il finanziamento delle altre funzioni. In sostanza, in sostituzione del costo storico (che indica quanto storicamente si è speso per un determinato servizio: quanto veniva trasferito ai vari enti territoriali sotto forma di trasferimenti dipendeva da quanto un ente aveva speso nell'anno precedente) si avrà un costo standard, in base al quale il costo di un determinato servizio dovrà avvenire nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza, garantendo i livelli essenziali di prestazione.

Il calcolo dei fabbisogni standard poggia sull'idea che le necessità finanziarie di un Ente Locale sono espressione dei servizi offerti, delle caratteristiche territoriali e degli aspetti sociali, economici e demografici della popolazione residente.

Per la determinazione dei fabbisogni standard sono stati utilizzati i dati di spesa storica, tenendo conto dei gruppi omogenei nonché della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata, considerando una quota di spesa per abitante e tenendo conto della produttività e della diversità della spesa in relazione a specifici fattori espressamente indicati. La rilevazione dei fabbisogni standard può incidere in modo significativo sui processi di negoziazione sociale. Per poter avere un'informazione più completa occorre però conoscere un altro elemento: la capacità fiscale standard dell'ente, ovvero la quantità di risorse di cui l'ente poteva disporre senza esercitare alcuno sforzo fiscale (o, più correttamente, uno sforzo fiscale superiore a quello medio). In altri termini per capacità fiscale standard si intende il valore attuale massimo del gettito da entrate proprie prodotto da un Comune nel lungo periodo.

Dal 2016 i fabbisogni standard dei Comuni, insieme alla stima della capacità fiscale, vengono utilizzati per ripartire una quota del Fondo di Solidarietà comunale, consentendo così il graduale superamento del criterio della spesa storica, ritenuto una delle principali cause

d'inefficienza nella gestione della spesa da parte dei governi locali e d'iniquità nella distribuzione delle risorse statali. Le modalità di determinazione dei fabbisogni standard adottate dallo Stato non soddisfano pienamente tutti gli esperti e gli addetti ai lavori (parzialità delle informazioni rilevate, enfasi sugli aspetti quantitativi, ecc.). Occorre tuttavia notare che il sistema di variabili rilevate per il calcolo dei fabbisogni standard è molto ampio (prevede la rilevazione attraverso questionario di informazioni sui servizi prestati, quelli esternalizzati, le caratteristiche della popolazione, ecc.) ed è stato condiviso dall'Associazione nazionale dei comuni (Anci).

Inoltre, fabbisogni standard e capacità fiscali standard sono, proprio in quanto stime, certamente imperfetti. I risultati raggiunti sono sicuramente da affinare e la stessa normativa permette di intervenire progressivamente in questo senso, in primo luogo attraverso gli aggiornamenti periodici dei dati di base. In conclusione, i fabbisogni standard ci orientano sulle sensibilità di spesa del Comune, occorre però sempre approfondire gli aspetti qualitativi sottesi ai flussi di spesa per esprimere un giudizio in termini di efficacia ed efficienza.

Le tendenze nella negoziazione sociale in Lombardia

Grazie agli impulsi della negoziazione sociale, nei Comuni lombardi sono state recentemente introdotte diverse misure (agevolazioni e innovazioni nei meccanismi di funzionamento di tributi e tariffe, applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, sostegno al reddito e servizi per le persone non autosufficienti, misure per l'abitazione, ecc.) idonee a tutelare i redditi più bassi e a permettere ai cittadini di fronteggiare in modo più dignitoso la grave situazione di crisi attualmente in atto.

In linea generale, in Lombardia la contrattazione sociale è stata caratterizzata da almeno tre fasi d'intervento.

Nella prima parte degli anni 2000, gli accordi sottoscritti sono stati in larga parte finalizzati ad interventi di promozione e valorizzazione della negoziazione sociale, ai quali, però, si è immediatamente affiancata l'attività di contrattazione sulle politiche di bilancio. In questo periodo il confronto con gli enti locali ha interessato in modo particolare i grandi e medi Comuni della Lombardia. Protagonista dell'intervento pioniero sono stati i Sindacati dei Pensionati, che in Lombardia hanno sottoscritto numerosi accordi in modo unitario (Spi-Fnp-Uilp). Il Sindacato si è dimostrato molto attento all'evoluzione dei processi demografici e alle implicazioni sociali derivanti da essi, impegnandosi nella costante lettura delle condizioni degli anziani alla luce sia delle recenti riforme del welfare e della previdenza, sia del progressivo inasprimento del Patto di Stabilità interno. In conseguenza, le tematiche trattate si sono caratterizzate per una forte attenzione alla popolazione anziana, sebbene in numerosi accordi – anche tra quelli siglati esclusivamente dai Sindacati dei Pensionati – la contrattazione sociale si sia focalizzata anche sulle fasce sociali dei giovani e dei disoccupati,

sul problema delle abitazioni, sulla necessità di introdurre sistemi locali di progressività fiscale e, più in generale, sullo sviluppo dei servizi sociali territoriali.

In una seconda fase, che a sua volta ha conosciuto una forte evoluzione nel periodo più acuto della crisi economica e del debito sovrano (2009-2013), i processi di negoziazione si sono caratterizzati soprattutto per l'orientamento *difensivo*, volto cioè a tutelare i diritti sociali della popolazione a fronte della tendenza degli enti locali ad aumentare imposte e tariffe. Nella terza ed attuale fase (dal 2014 al 2017), i processi di negoziazione sociale si distinguono soprattutto per:

- a) la maggiore articolazione dei temi trattati, attraverso la graduale trasformazione delle piattaforme sindacali da *generalisti-rivendicative* a *specifiche-propositive*;
- b) il progressivo coinvolgimento dei piccoli comuni nella negoziazione e il mantenimento delle relazioni sindacali nei grandi comuni;
- c) la definizione di piattaforme sociali rivendicative a carattere sovracomunale rivolte agli organismi della gestione associata quali i Piani di zona, le Unioni di comuni, le Conferenze a livello provinciale;
- d) il tentativo di raccordare, con più efficacia rispetto al passato, la negoziazione sociale di livello locale con la concertazione a carattere regionale, al fine di potenziare il coordinamento territoriale delle politiche e degli interventi.

In merito all'ultimo punto va ricordato che le azioni di negoziazione sociale con gli enti locali sono state sollecitate e accompagnate dall'introduzione di un nuovo sistema – regionale - di relazioni sindacali, con la partecipazione di Anci e Legautonomie della Lombardia e di Spi-Cgil, Fnp-Cisl, Uilp-Uil Regionali, già a partire dai primi anni duemila.

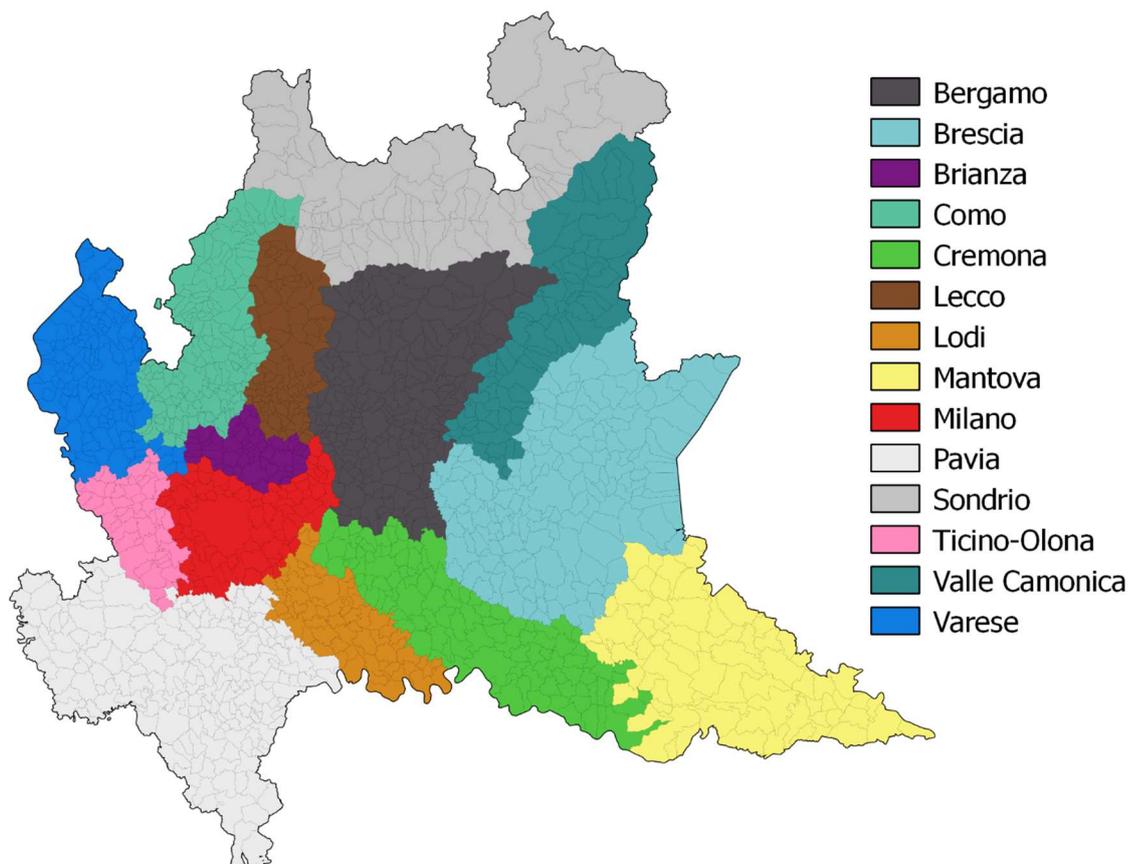
Aspetti sociodemografici: invecchiamento, migrazioni e frammentazione

Prima in Italia per dimensione della popolazione residente e per numerosità delle amministrazioni locali, la Lombardia è un unicum demografico nel contesto italiano: in questa piccola porzione del territorio nazionale (il 7,9% della superficie complessiva) risiede un sesto dell'intera popolazione (dieci dei sessanta milioni di cittadini italiani e stranieri che popolano il Paese). La situazione demografica lombarda si caratterizza per un elevato grado di difformità territoriale, con alcune aree a media densità abitativa e altre ad elevata concentrazione di insediamenti e fortemente antropizzate: i comprensori più popolosi sono quelli di Milano e Brianza (che insieme costituiscono un'area di ridotte dimensioni ad urbanizzazione diffusa e elevatissima densità abitativa – oltre 2.600 abitanti per km² –, che contiene al suo interno il 6% della superficie regionale e ospita il 36% della popolazione), seguiti da Ticino-Olona, Varese e Como. Un terzo gruppo di comprensori (Lecco, Lodi, Bergamo e Brescia) presentano una densità abitativa elevata ma inferiore alla media regionale, un quarto (Cremona, Pavia, Mantova e Valle Camonica) ha una densità inferiore ai 200 abitanti per chilometro quadrato e, infine, il Comprensorio di Sondrio possiede caratteristiche abitative e geo-morfologiche atipiche, con un territorio interamente montuoso, prevalenza di insediamenti di piccole o piccolissime dimensioni e una densità di 57 abitanti per chilometro quadrato. Con l'eccezione di Sondrio e Cremona, tutti i comprensori hanno visto crescere in modo consistente la popolazione residente nell'ultimo decennio, con una tendenza all'incremento demografico maggiore nelle aree più popolate, come Brianza e Ticino-Olona (Tabella 2)¹.

Mentre i comuni di pianura e di collina proseguono la loro espansione urbanistica, quelli montuosi sono stati interessati da un lieve calo della popolazione residente nell'ultimo decennio (-0,3%), che riflette il noto processo di spopolamento delle aree interne. Nella nostra regione, esse si collocano prevalentemente nelle zone più lontane dal Capoluogo che non rientrano nell'orbita della Grande Milano. In particolare, in corrispondenza dell'arco alpino che attraversa i comprensori di Sondrio, Como, Lecco, Bergamo e Valle Camonica e, a Sud, in alcune zone del Pavese e del Mantovano. Si tratta di comuni che, per via della storica distanza dai principali insediamenti produttivi e dai poli di offerta di servizi di cittadinanza (trasporti, sanità, istruzione), nel corso dei decenni hanno patito una costante emorragia demografica che ha aggravato la loro marginalità, producendo un circolo vizioso difficile da arrestare (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2013).

¹ Tutte le variazioni decennali riportate sono state calcolate a partire dai dati del bilancio demografico annuale dell'ISTAT e non tengono conto delle correzioni effettuate successivamente nell'ambito della ricostruzione della popolazione intercensuaria.

Figura 1. I Comprensori della Lombardia.



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia

Come rilevato in altri rapporti di questo istituto (IRES Lucia Morosini, 2017), gli indicatori della Tabella 1 mostrano i segni di quella che potremmo definire la “vivacità” demografica della Lombardia, se considerata in relazione alla generale situazione di “malessere” nazionale. Negli ultimi 10 anni, infatti, questa regione ha visto crescere del 4,1% la sua popolazione residente: una variazione più positiva sia rispetto a quella del complesso dell’Italia (+1,5%), sia rispetto a quella osservata in tutte le altre regioni ad eccezione del Lazio (+6,0%) e del Trentino-Alto Adige (+6,0%). Il contributo decisivo alla crescita va attribuito alla componente migratoria del saldo demografico. Come nel resto del decennio appena trascorso, nel 2017 il saldo migratorio con l’estero della Lombardia (3,6 per 1.000 abitanti) si è confermato più alto di quello nazionale. Anche il saldo migratorio con le altre regioni italiane ha mantenuto il segno positivo (1,3 per 1.000 abitanti) e soltanto in tre regioni del Nord-Est è stato rilevato un valore superiore. Va evidenziato, inoltre, che la componente naturale, seppure leggermente negativa, non ha raggiunto valori critici come nella maggior parte del Paese. Sono quattro le regioni che presentano un tasso di natalità più alto e solo tre quelle che hanno un tasso di mortalità più basso: in Lombardia, nel 2017, ogni 1.000 abitanti si sono verificati

9,9 decessi e 7,9 nascite². Sono indicatori che mostrano come questa regione si sia distinta sia per una maggiore capacità di attrarre popolazione residente al di fuori dei propri confini (un aspetto, questo, da mettere in relazione al tessuto produttivo più vitale rispetto ad altre aree del paese) sia per un saldo naturale decrescente nel tempo ma meno preoccupante rispetto a quello che caratterizza l'Italia nel suo complesso.

Il calo demografico che già da due anni ha investito il nostro Paese rappresenta un'inversione di tendenza di portata storica (se si considera che la popolazione italiana, a partire dal 1861, è cresciuta ininterrottamente, di censimento in censimento, a un tasso medio decennale del 7,5%) che ci accompagnerà per molti anni, a meno di importanti sconvolgimenti prodotti da uno di questi fattori o da una loro combinazione:

- ✓ cambiamenti nei modelli di vita in grado di influenzare i comportamenti riproduttivi;
- ✓ un'inversione di tendenza nella dimensione dei flussi migratori (dal 2007, il saldo migratorio italiano, seppure sia sempre positivo, è in forte discesa);

Se il declino demografico italiano pare un evento ormai confermato dalla convergenza delle proiezioni dei demografi (ISTAT, 2018), sulla direzione della futura dinamica lombarda sussiste un elevato grado di incertezza. In ogni caso, le stime più recenti assegnano maggiori probabilità alla crescita rispetto alla decrescita della popolazione: secondo lo scenario "intermedio"³ prospettato dall'ISTAT, infatti, nel 2030 i residenti saranno 350mila in più rispetto alla rilevazione del 2018 e nel 2050 circa 600.000 in più. La Lombardia farebbe parte, quindi, dello sparuto gruppo di regioni (insieme a Trentino-Alto Adige, Emilia-Romagna, Toscana e Lazio) che nel prossimo decennio, a differenza delle altre, non saranno colpite dallo spopolamento. Essa è, in effetti, una delle quattro che ha visto aumentare leggermente la sua popolazione residente nell'ultimo anno solare (+0,2%).

² Negli ultimi anni il tasso di natalità ha assunto valori molto simili nelle diverse regioni italiane, con in testa il Trentino-Alto Adige – dove si sono osservate su base annuale più di 9 nascite per 1.000 abitanti, che hanno consentito di raggiungere (caso unico in Italia) un saldo naturale positivo – e, in fondo, Liguria e Sardegna. Anche i tassi di mortalità risultano livellati e le differenze tra regioni sembrano dipendere quasi esclusivamente dall'incidenza degli anziani (fascia più "a rischio" dell'evento fatale) sulla popolazione e non da disuguaglianze di salute. Nonostante le forti disparità socioeconomiche e nella capacità di presa in carico dei sistemi sanitari regionali, responsabili di sensibili differenze qualitative nelle condizioni di salute generali, la speranza di vita alla nascita – che si conferma nel 2016 una delle più alte al mondo, inferiore soltanto a quelle di Giappone, Svizzera e Spagna – presenta tuttavia una sostanziale (e sorprendente) uniformità sul territorio nazionale.

³ Il metodo adottato dall'ISTAT (2018) per realizzare le proiezioni si avvale di un modello di simulazione casuale degli scenari demografici che si serve di parametri stimati sulla base di informazioni fornite da esperti. Per diversi indicatori (tra i quali la dimensione della popolazione, il saldo migratorio, l'incidenza degli ultrasessantacinquenni, ...) sono stati simulati 3.000 valori. Il valore intermedio ("mediano") di questa distribuzione viene ricavato analiticamente e può essere assimilato a quello che separa la metà delle simulazioni con i valori più bassi dalla metà delle simulazioni con i valori più alti.

Tabella 1. Principali indicatori demografici. Regioni italiane. Anni 2017 e 2018

	Popolazione		Tassi per 1.000 abitanti						
	2018	Var. % 08-18	Tasso di natalità	Tasso di mortalità	Saldo migrat. interno	Saldo migrat. estero	% under 15	% 15-64	% over 65
Piemonte	4.375.865	-0,6%	7,0	12,2	0,6	3,2	12,6%	62,2%	25,3%
Valle d'Aosta	126.202	+0,2%	7,1	11,5	-0,2	2,3	13,4%	63,1%	23,5%
Liguria	1.556.981	-3,3%	6,1	14,1	0,9	3,8	11,3%	60,3%	28,4%
Lombardia	10.036.258	+4,1%	7,9	9,9	1,3	3,6	13,8%	63,8%	22,4%
Trentino-Alto Adige	1.067.648	+6,0%	9,3	8,9	2,6	2,9	15,2%	64,2%	20,6%
Veneto	4.905.037	+1,5%	7,5	10,1	0,8	2,8	13,5%	63,9%	22,6%
Friuli-Venezia Giulia	1.215.538	-0,5%	6,7	11,9	1,6	3,4	12,2%	61,9%	25,9%
Emilia-Romagna	4.452.629	+4,1%	7,4	11,5	2,6	4,3	13,2%	62,9%	23,8%
Toscana	3.736.968	+1,6%	7,0	11,9	0,5	4,7	12,5%	62,2%	25,2%
Umbria	884.640	+0,0%	6,9	12,1	-0,2	2,9	12,7%	62,1%	25,2%
Marche	1.531.753	-1,4%	6,9	12,0	-0,1	3,1	12,8%	62,7%	24,5%
Lazio	5.896.693	+6,0%	7,6	10,2	0,3	3,4	13,5%	65,1%	21,4%
Abruzzo	1.315.196	-0,7%	7,2	11,7	-2,1	2,7	12,6%	63,9%	23,6%
Molise	308.493	-3,8%	6,8	12,4	-4,0	6,7	11,5%	64,3%	24,2%
Campania	5.826.860	+0,3%	8,6	9,6	-3,1	2,7	14,7%	66,8%	18,5%
Puglia	4.048.242	-0,7%	7,4	9,9	-2,2	1,6	13,3%	65,0%	21,7%
Basilicata	567.118	-4,0%	7,0	11,4	-4,2	3,7	12,1%	65,3%	22,6%
Calabria	1.956.687	-2,5%	8,0	10,6	-4,4	3,7	13,4%	65,4%	21,2%
Sicilia	5.026.989	-0,1%	8,2	10,7	-3,2	1,1	14,0%	65,2%	20,8%
Sardegna	1.648.176	-1,0%	6,1	10,1	-0,8	2,2	11,4%	65,4%	23,2%
Italia	60.483.973	+1,5%	7,6	10,7	-0,3	3,1	13,4%	64,1%	22,6%

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

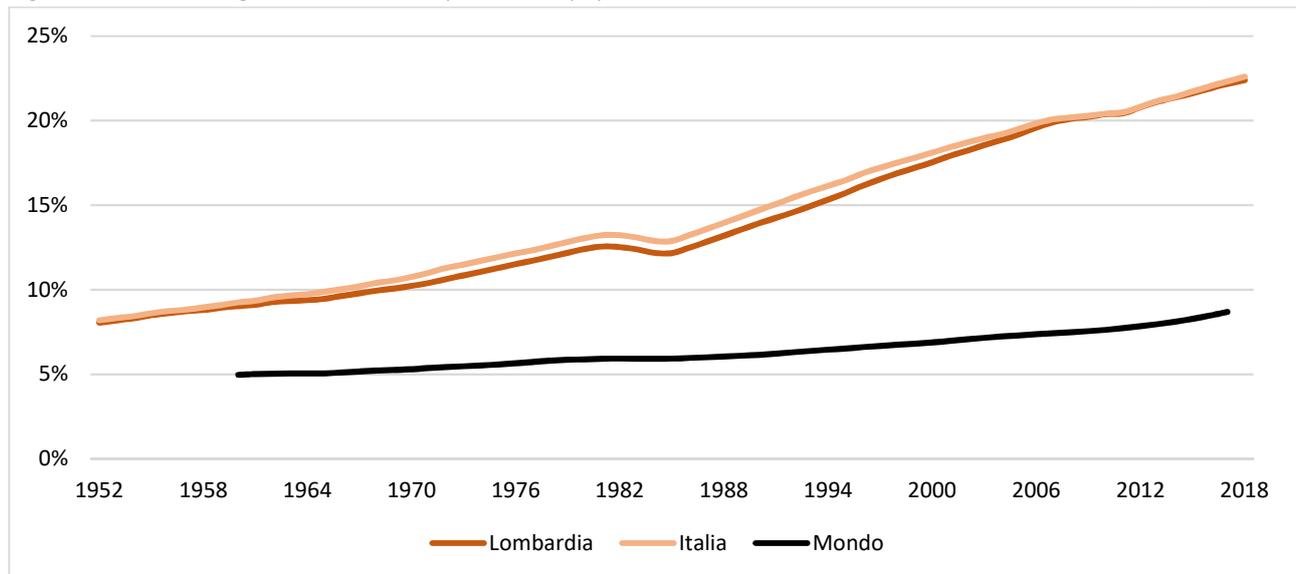
Al fine di caratterizzare la situazione demografica lombarda (e italiana in generale), mettendo in luce gli sviluppi più importanti per le loro ricadute sull'articolazione dei bisogni sociali, vogliamo nel seguito porre l'accento su tre macro-fenomeni che sembrano delinearli con chiarezza: la senilizzazione, le migrazioni in entrata e l'individualizzazione dei nuclei familiari. Il loro monitoraggio è condizione fondamentale per l'indirizzo dell'attività di negoziazione territoriale, dal momento che questi rappresentano le evoluzioni più importanti della domanda sociale espressa dalla popolazione residente, ponendo sfide cruciali ai sistemi di protezione e di assistenza ed anche ai meccanismi di inclusione e partecipazione. Riteniamo, infatti, che queste tre distinte tendenze presentino una comune caratteristica, ovvero un incremento del rischio di isolamento degli individui nel sistema dei rapporti economici, dei servizi e delle relazioni sociali.

Anziani e stranieri

L'invecchiamento della popolazione lombarda è un fenomeno in costante aumento, che si presenta in modo analogo nelle altre regioni italiane e, a un livello più generale, in tutto il pianeta (Figura 2). L'Italia è il secondo paese dopo il Giappone per incidenza degli ultrasessantacinquenni, i quali in molte aree costituiscono ormai un quarto della popolazione residente (Tabella 1). Il processo ha avuto luogo in modo lineare e in tempi brevi, se

consideriamo che soltanto nei primi anni Ottanta appena un residente su otto aveva compiuto i sessantacinque anni, e investe molti aspetti della società italiana, generando anche preoccupazioni per l'emergere di squilibri intergenerazionali che hanno implicazioni rilevanti per il mercato del lavoro, la produttività, la tenuta della previdenza sociale e la pressione sul sistema sanitario e socioassistenziale.

Figura 2. Incidenza degli ultrasessantacinquenni sulla popolazione residente. Periodo 1952-2018. Lombardia, Italia, Mondo.



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT e Banca Mondiale

Anche nelle aree più giovani della nostra regione (Brescia, Bergamo, Lodi, Monza-Brianza), gli ultrasessantacinquenni sono più di un quinto dei residenti e gli ultra-ottantacinquenni hanno superato la soglia del 3% in tutti i comprensori ad eccezione di Bergamo.

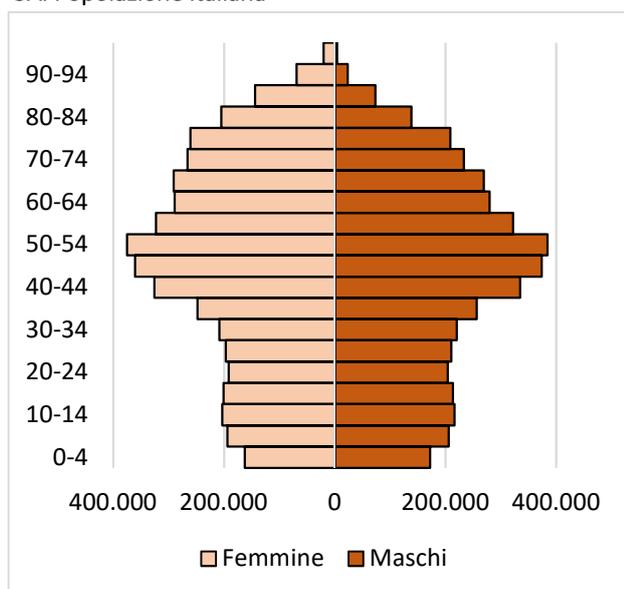
La percentuale di ultrasessantacinquenni corrisponde, con un buon grado di approssimazione, a quella degli individui in età da pensione ed è di particolare interesse nello studio del mercato del lavoro e degli scenari previdenziali, ma non consente di identificare tuttavia una fascia anagrafica caratterizzata da un decadimento fisico e cognitivo e dalla conseguente perdita di funzionalità e necessità di assistenza. Infatti, i “giovani anziani” del 2018, grazie all’aumento del loro livello di istruzione, al miglioramento delle loro condizioni economiche e alla diffusione di stili di vita più sani, riescono a preservare uno stato di buona salute per un periodo di tempo che sarebbe parso inimmaginabile soltanto pochi anni fa (si veda il capitolo successivo). D’altra parte, la crescita degli ultra-ottantacinquenni, che sono la fascia di età che meglio individua quella degli anziani ad alto rischio di disabilità (e, quindi, bisognosi di assistenza continuativa), di vedovanza e di erosione del capitale sociale (Robine *et al.*, 2007) rappresenta un elemento di preoccupazione per l’aumento della domanda di servizi sanitari e socio-assistenziali. Si prevede che tra il 2018 e il 2040 gli

ultrasessantacinquenni residenti in Lombardia crescono da circa 2 milioni e 250mila unità a 3 milioni e 300mila (+ 46%) e gli ultra-ottantacinquenni da 336mila a 580mila (+73%).

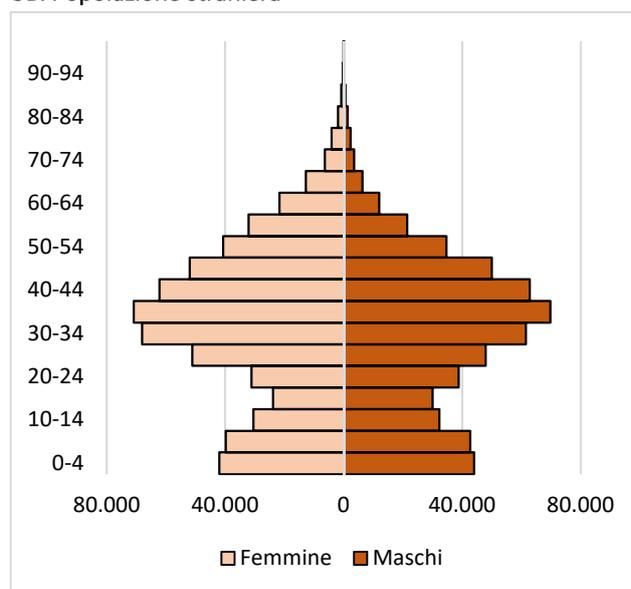
Gli ultrasessantacinquenni erano il 22,4% al primo gennaio del 2018 e, considerando soltanto la popolazione di cittadinanza italiana, del 24,8%. L'apporto della componente straniera alla struttura demografica lombarda (11,5% il suo peso nel 2018) oltre a mantenere positivo il tasso di crescita della popolazione (+4,1% negli ultimi dieci anni) ha infatti contribuito a limitarne l'invecchiamento (direttamente, grazie al profilo anagrafico degli immigrati, e indirettamente, grazie ai loro maggiori livelli di fecondità). La distribuzione per età della popolazione italiana residente in Lombardia presenta la tipica struttura "a rombo" delle società in declino, mentre la piramide della popolazione straniera ha una forma irregolare che evidenzia, da un lato, una base corposa (corrispondente alle coorti dei giovanissimi), un "rigonfiamento" in corrispondenza delle fasce di età adulta (25-54) e un marcato assottigliamento nelle coorti più anziane (Figura 3). Questa composizione segnala una prevalenza di soggetti in età da lavoro ed anche più elevati tassi di natalità.

Figura 3. Piramide delle età. Lombardia. Anno 2018.

3A. Popolazione italiana



3B. Popolazione straniera



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

Gli indicatori sul grado di invecchiamento della popolazione riportati nella Tabella 2 consentono di apprezzare alcune differenze territoriali: emerge un gruppo di comprensori orientali "giovani" (Bergamo e Brescia) e un gruppo di comprensori meridionali e montuosi "anziani" (Pavia, Cremona, Mantova e Sondrio).

La senilizzazione non sembra avere una relazione diretta con la presenza straniera, come esemplificano tre casi estremi: quello del Comprensorio di Mantova, nel quale coesistono un'elevata incidenza della componente straniera (12,5%) e un elevato indice di vecchiaia

(175,9), e quelli di Ticino-Olona e di Brianza, dove l'incidenza della popolazione straniera è significativamente inferiore a quella regionale nonostante abbiano un livello di invecchiamento contenuto. Un'analisi al livello dei comuni fa emergere, infatti, una relazione negativa ma debole tra la percentuale di stranieri e la percentuale di ultrasessantacinquenni ($r = -0,21$). In media, al crescere della presenza straniera nei comuni lombardi diminuisce solo in misura modesta il loro grado di invecchiamento: gli stranieri, pertanto, contribuiscono in molti casi al contenimento dell'età media in territori che altrimenti si troverebbero in uno stato avanzato di senescenza della popolazione e dove l'elevata incidenza dei grandi anziani può alimentare un mercato di cura nel quale trovano posto in prevalenza le donne immigrate. Queste osservazioni impongono di prestare attenzione alla composizione della popolazione delle diverse realtà locali, dove le tematiche dell'invecchiamento e quelle dell'integrazione degli stranieri possono coesistere e far emergere una domanda sociale articolata. In particolare, la crescita di parte migratoria dei grandi insediamenti, dove la popolazione straniera ha ormai superato il 17%, è accompagnata da un maggiore invecchiamento rispetto ai comuni di medie dimensioni (Tabella).

Tabella 2. Principali indicatori demografici. Comprensori lombardi. Anni 2017 e 2018

Comprensorio	Numero comuni 2018	Popolazione 2018	Variazione % popolazione 08-18	Indice di vecchiaia	Fasce di età			% Stranieri 2018
					% under 15	% over 65	% over 85	
Bergamo	220	1.048.363	+5,0%	139,8	14,7%	20,6%	2,8%	10,7%
Brescia	151	1.103.982	+4,6%	145,3	14,6%	21,2%	3,2%	13,0%
Brianza	52	828.557	+5,7%	157,1	14,1%	22,1%	3,1%	8,6%
Como	151	599.301	+3,7%	165,8	13,7%	22,6%	3,4%	8,0%
Cremona	115	358.512	+0,7%	186,0	12,9%	24,0%	3,8%	11,5%
Lecco	88	339.384	+2,3%	169,7	13,7%	23,2%	3,4%	8,0%
Lodi	64	246.718	+4,5%	152,8	14,0%	21,4%	3,0%	11,6%
Mantova	68	411.762	+2,0%	175,9	13,4%	23,5%	3,9%	12,5%
Milano	84	2.790.581	+4,9%	165,8	13,6%	22,6%	3,4%	15,1%
Pavia	188	545.810	+2,8%	195,8	12,4%	24,2%	4,0%	11,4%
Sondrio	77	181.403	+0,0%	177,1	13,1%	23,2%	3,6%	5,3%
Ticino-Olona	50	470.265	+5,6%	155,5	14,2%	22,0%	3,1%	8,4%
Valle Camonica	76	221.092	+1,7%	159,3	13,9%	22,1%	3,1%	9,1%
Varese	139	890.528	+3,2%	171,2	13,6%	23,4%	3,5%	8,5%
Lombardia	1.523	10.036.258	+4,1%	162,2	13,8%	22,4%	3,3%	11,5%

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

Alcune dimensioni caratterizzanti i comuni lombardi sembrano avere una certa capacità esplicativa delle variabili demografiche qui considerate. In primo luogo, classificando i comuni per ampiezza demografica, osserviamo una situazione di malessere nei piccolissimi comuni fino a 1.000 abitanti, dove la percentuale di stranieri è più contenuta (7,0%) e l'invecchiamento ha raggiunto uno stadio più avanzato (ogni 100 individui di età inferiore ai 15 anni sono presenti più di 220 ultrasessantacinquenni). Non sorprende quindi, in

considerazione del maggior livello di mortalità e del minor livello di natalità, che in questo insieme di comuni si sia verificata una riduzione della popolazione nell'ultimo decennio (-4,0%). La relazione tra invecchiamento e ampiezza demografica del comune rivela una peculiare forma "a U": l'indice di vecchiaia diminuisce fino alla classe di ampiezza 3.001-5.000 per poi aumentare costantemente al crescere dell'ampiezza comunale. La percentuale di stranieri, invece, ha una relazione positiva e monotona con la classe di ampiezza comunale (dal 7,0% nei piccolissimi comuni al 17,2% nei grandi comuni).

Il grado di urbanizzazione dei comuni sembra avere una funzione esplicativa analoga alla classe di ampiezza demografica: la percentuale di stranieri cresce all'aumentare dell'urbanizzazione, mentre il livello di invecchiamento è più contenuto nei comuni a media urbanizzazione sia rispetto ai comuni a urbanizzazione bassa sia rispetto ai comuni a urbanizzazione alta, riproponendo una relazione a U.

Infine, maggiore la classe di altimetria, minore l'incidenza degli stranieri e maggiore il grado di invecchiamento. I comuni pianeggianti e di collina presentano un'analogia struttura anagrafica della popolazione, mentre i comuni di montagna si distinguono per un indice di vecchiaia significativamente più elevato rispetto a quello regionale e per un lieve calo della popolazione residente complessiva (-0,3%).

Tabella 3. Principali indicatori demografici per classi di comuni. Lombardia. Anno 2018.

	Numero comuni	Popolazione 2018	Var. % Popolazione 08-18	Indice di vecchiaia	Fasce di età			% Stranieri
					% Under 15	% Over 65	% Over 85	
Classe di abitanti comunale								
Fino a 1.000	324	173.941	-4,0%	219,7	11,8%	25,8%	4,2%	7,0%
1.001 - 3.000	472	883.929	+1,9%	161,1	13,7%	22,1%	3,2%	8,0%
3.001 - 5.000	260	1.035.464	+4,1%	147,4	14,4%	21,2%	2,9%	8,3%
5.001 - 10.000	274	1.938.006	+4,5%	148,4	14,4%	21,3%	2,9%	9,1%
10.001 - 20.000	119	1.640.507	+5,1%	152,5	14,3%	21,8%	3,1%	10,3%
20.001 - 50.000	59	1.779.691	+4,9%	161,4	14,0%	22,5%	3,2%	11,0%
Oltre 50.000	15	2.584.720	+3,9%	184,5	12,9%	23,8%	4,1%	17,2%
Grado di urbanizzazione comunale								
Basso	679	1.161.245	+0,1%	176,8	13,2%	23,3%	3,7%	8,7%
Intermedio	719	4.786.595	+4,8%	151,0	14,3%	21,6%	3,1%	9,7%
Alto	125	4.088.418	+4,4%	171,9	13,4%	23,1%	3,6%	14,4%
Classe di altimetria comunale								
Pianura	747	6.927.652	+4,8%	158,9	13,9%	22,1%	3,3%	12,5%
Collina	316	2.072.300	+4,0%	164,1	13,8%	22,6%	3,4%	10,1%
Montagna	460	1.036.306	-0,3%	181,3	13,1%	23,8%	3,6%	7,3%
Lombardia	1.523	10.036.258	+4,1%	162,2	13,8%	22,4%	3,3%	11,5%

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

Le nuove famiglie

Le dinamiche demografiche fin qui descritte si inscrivono in quadro di rapida evoluzione negli stili di vita, che potremmo sintetizzare con la formula della “frammentazione”. Essa ha origine da due processi distinti: l’“assottigliamento”, che consiste nella riduzione del numero medio di componenti per nucleo familiare per effetto della denatalità; la “nuclearizzazione”, ovvero la frammentazione delle famiglie tradizionali estese e, in parte, delle coppie con figli e senza figli in nuclei autonomi dove i single adulti, i monogenitori e i single anziani hanno un’incidenza maggiore rispetto al passato.

In altri rapporti abbiamo osservato la tendenza di lungo periodo all’aumento del numero delle famiglie e, di conseguenza, alla riduzione della loro dimensione (IRES Lucia Morosini, 2017), la quale sembra essere proseguita negli ultimi anni in Lombardia, dove il numero medio di componenti per famiglia è sceso fino a 2,2 nel 2018 (era di 2,3 nel 2007 e di 2,5 nei primi anni Duemila). Questo è un risultato prodotto prevalentemente dall’incremento del numero di famiglie composte da individui soli, che ha raggiunto il 32,4%, partendo da valori vicini al 25% nei primi anni Duemila (Figura 4A): un cambiamento che trova corrispondenza nella nuova composizione della popolazione residente per stato civile che mostra come, anno dopo anno, l’incidenza dei celibi e delle nubili si stia avvicinando a quella dei coniugati e delle coniugate (Figura 4B). Ha avuto un ruolo importante nel processo di frammentazione anche la crescita delle famiglie costituite da nuclei senza figli o da nuclei monogenitoriali, che hanno acquisito un peso maggiore a danno dei tradizionali nuclei con figli (Figura 4C).

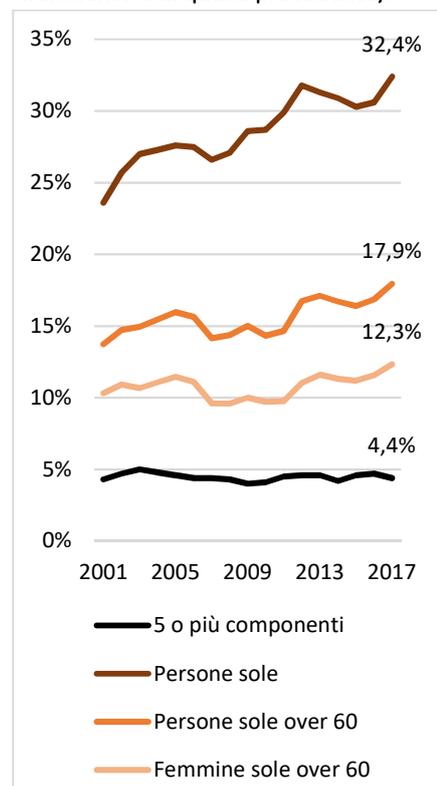
Le famiglie numerose (con 5 o più componenti) nel 2016-2017 costituivano il 4,4% (dato medio del biennio): si tratta di un valore vicino alla media del ventennio precedente, sul quale presumibilmente incidono i comportamenti riproduttivi e di residenza della popolazione straniera in aumento. Pertanto, se negli ultimi anni l’aumento delle famiglie unipersonali si configura come la prosecuzione di un trend di lungo periodo, lo stesso non si può dire per le famiglie numerose che, in seguito a una lunga storia di declino, dopo aver toccato il loro punto più basso (4,0%) alla fine degli anni Duemila, hanno poi incrementato il loro peso, anche grazie al ruolo delle famiglie estese, che continuano a costituire una quota non trascurabile dell’intero universo (3,7%). Quest’ultima tipologia è costituita dalle forme di convivenza che comprendono più di un nucleo (coppie o monogenitore) e dalle famiglie con un solo nucleo e altri membri aggregati e rappresentano spesso delle forme di adattamento alle difficoltà transitorie o strutturali che gli individui incontrano nel loro corso di vita: perdita dell’impiego, divorzio o separazione, disabilità, peggioramento delle condizioni di salute che può condurre ad uno stato di non autosufficienza.

Nonostante la percentuale di vedovi/e sul totale della popolazione sia in lieve diminuzione (presumibilmente per effetto della tendenza ad un allineamento tra la speranza di vita degli uomini e delle donne), la percentuale di famiglie composte da persone sole ultrasessantenni è aumentata di 3,7 punti percentuali in 10 anni fino a sfiorare il 18% nel 2017. Su questo

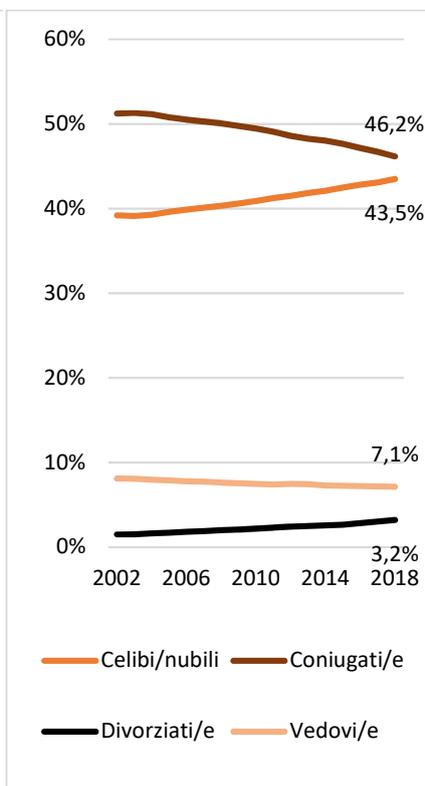
risultato può avere inciso sia la diffusione dei divorzi e delle separazioni⁴ sia l'indebolimento dell'usanza del ricongiungimento con i figli in seguito alla morte del coniuge o al sopraggiungere di altre situazioni di difficoltà: si tratta di un aspetto con implicazioni ambivalenti, perché evidenzia sia un aumento delle forme di vita indipendente – che va interpretato positivamente – sia quello del rischio di trovarsi senza un supporto nel momento del bisogno. Oltre due terzi degli anziani soli sono donne: una categoria particolarmente fragile dal punto di vista del supporto familiare, dello stato di salute, delle possibilità di spostamento e anche del reddito, potendo disporre, rispetto ai coetanei maschi, di trasferimenti pensionistici più bassi, in media, che tendono a crescere solo in tarda età, quando aumentano i casi di vedovanza e quindi le prestazioni di reversibilità.

Figura 4. Alcune caratteristiche delle famiglie lombarde. Periodo 2000 – 2018.

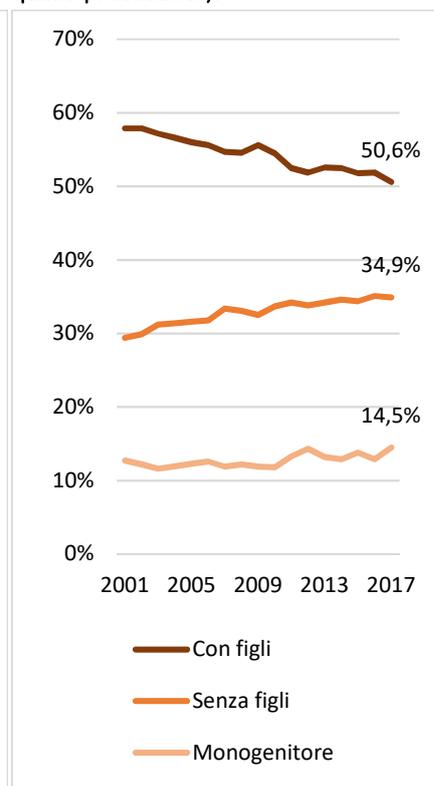
4A. Incidenza di alcune tipologie sul totale delle famiglie (media dell'anno di stato civile e di riferimento e di quello precedente).



4B. Composizione della popolazione per stato civile (media dell'anno di riferimento e di quello precedente).



4C. Incidenza sul totale dei nuclei (media dell'anno di riferimento e di quello precedente).



Nota metodologica: la famiglia è costituita dall'insieme delle persone coabitanti legate da vincoli di matrimonio o parentela, affinità, adozione, tutela o affettivi; il nucleo è l'insieme delle persone che formano una coppia con figli celibi o nubili, una coppia senza figli, un genitore solo con figli celibi o nubili. Una famiglia può coincidere con un nucleo, può essere formata da un nucleo più altri membri aggregati, da più nuclei (con o senza membri aggregati), o da nessun nucleo (persone sole, famiglie composte ad esempio da due sorelle, da un genitore con figlio separato, divorziato o vedovo, eccetera).

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

⁴ I divorziati tra gli ultrasessantenni della Lombardia sono passati dall'1,8% del 2007 al 3,4% del 2017.

La salute

La salute è una dimensione essenziale del benessere individuale poiché incide su tutti gli aspetti della vita delle persone: le condizioni di vita, i comportamenti, le relazioni sociali, le opportunità, le prospettive degli individui e quelle dei loro familiari.

Il filo rosso di questa sezione è come riconoscere i fattori e le disuguaglianze più importanti che pesano negativamente sulle condizioni di salute degli anziani in Lombardia, capire come e con quale intensità questi aspetti si declinano a livello territoriale, comprendere in che modo i diversi gradienti – socio-demografici, di carattere economico, ecc. - contribuiscono a determinare situazioni di benessere e di disagio, per giungere infine a pensare ad alcune contromisure e proposte.

Un punto di partenza è che qualunque sia la dimensione di salute che si consideri (quella fisica, mentale, funzionale, soggettiva) la vera differenza tra la condizione “anziana” e quella delle età adulte è una condizione di salute più precaria (Preston e Wang 2006; Caselli e Egidi 2011). Ciò implica, da un lato, che la sostenibilità sociale ed economica dell’invecchiamento è legata, come già detto, soprattutto alla possibilità che la salute possa continuare a migliorare (Christensen et al. 2009), dall’altro, che le politiche rivolte agli anziani dovrebbero assumere la “consapevolezza” che quando gli anziani godono di buone condizioni di salute sono persone simili alle altre, hanno un enorme potenziale ed esprimono bisogni importanti in termini di vita attiva.

I fattori di rischio

Tra i comportamenti dannosi, comunemente definiti come fattori di rischio, vengono individuati tra gli altri, il sovrappeso, la scarsa attività fisica e scorrette abitudini alimentari.

Come si legge nel Rapporto Istat 2017 sui fattori di rischio⁵, il sovrappeso è – in coerenza con le classificazioni OMS – uno tra i maggiori fattori che incidono sull’insorgenza di malattie cardiovascolari, tumori e diabete. Nel 2017 la quota di persone con età pari o superiore ai 18 anni in eccesso di peso in Lombardia è pari al 42,1%⁶, un valore più basso del parametro nazionale (44,8%) e in linea con il 42,4% rilevato nel Nord-Ovest. Il dato più preoccupante è che la popolazione lombarda in eccesso di peso è cresciuta di circa 4 punti percentuali negli ultimi dodici anni, dal 38,2% del 2005 al 42,1% del 2017.

L’eccesso di peso è strettamente legato sia alla sedentarietà sia ad una scorretta alimentazione. Nel 2017, in Lombardia il 29,3% delle persone con un’età superiore ai 14 anni non pratica alcun tipo di attività fisica, un valore più alto della media del Nord (28,9%) e più molto più basso, invece, del parametro nazionale (37,9%). Va tuttavia osservato come la

⁵ Ogni anno Istat diffonde un comunicato *Fattori di rischio per la salute: fumo, obesità, alcol e sedentarietà*, tratto dall’indagine multiscope *Aspetti della vita quotidiana*, in cui rende disponibili le informazioni sulle abitudini degli italiani in merito ad alcune grandi categorie di rischi per la salute.

⁶ Proporzioni standardizzate di persone di 18 anni e più in sovrappeso o obese per sesso, regione e ripartizione, ISTAT, *Indagine Aspetti della vita quotidiana*, 2018.

tendenza a non praticare attività fisica o sport aumenti con il crescere dell'età e nella popolazione con titoli di studio bassi: infatti, i dati disponibili a livello nazionale, relativi al 2016, mostrano che tra le persone ultra65enni la quota degli inattivi è pari al 50,1% della popolazione di riferimento, un valore che cresce fino al 65,3% se si considera la sola componente femminile della popolazione anziana; sempre tra gli ultra65enni, inoltre, ben il 65,3% di coloro che sono in possesso della sola licenza elementare sono interessati da questo comportamento, mentre tra i laureati la quota degli inattivi si abbassa fino al 29,1%⁷.

Allo stesso modo, la letteratura mette in risalto il ruolo di una corretta alimentazione nel prevenire malattie croniche in età adulta: l'indicatore più comunemente scelto per esaminare questa condizione è quello del consumo di frutta e verdura giornaliero nella popolazione. Secondo l'ISTAT, nel 2017 il 21,3% della popolazione lombarda di tre anni e più consuma questi alimenti almeno quattro volte al giorno, una quota poco più bassa della media rilevata nel Nord (il 22,2%) e nel Centro (23,5%) e molto più alta invece dei parametri nazionale (19,8%) e del Mezzogiorno (14,6%)⁸.

Le condizioni di salute

La Lombardia è una delle regioni più longeve: nel 2017 la speranza di vita alla nascita è di 85,2 anni per le donne e 80,7 per gli uomini, in linea con i valori medi rilevati nel Nord. Il dato relativo all'intera popolazione lombarda, aggiornato al 2016, è pari a 83,2, poco più alto della media nazionale (82,8), con valori più bassi rilevati nelle province meridionali - Pavia (82) e Cremona (82,1) - e nel lodigiano (82,6). La speranza di vita a 65 anni è pari invece a 21 anni (con valori compresi tra i 20,3 rilevati nella provincia di Cremona e i 21,4 nell'area di Monza e Brianza)⁹. A questa longevità, però, non si accompagna una speranza di vita in buona salute altrettanto alta (60,5 anni, in linea con il valore medio del Nord) e neanche un'elevata speranza di vita libera da limitazioni a 65 anni di età¹⁰ (11,4 anni, poco più alta rispetto agli 11 anni rilevati per il Nord). La situazione lombarda, da questo punto di vista, risulta migliore rispetto a quanto si rileva mediamente nel resto del Paese, un dato che potrebbe essere legato non solo ai più elevati livelli d'istruzione della sua popolazione che permettono, ad esempio, stili di vita più salutari, ma anche a più elevati livelli di reddito. D'altra parte, il tasso standardizzato (per 10mila residenti) di mortalità per demenza o malattie del sistema nervoso per gli ultra65enni lombardi, pari a 33,9 nel 2015 risulta più alto del valore medio nazionale (32) e, soprattutto, più elevato di circa 10 punti rispetto a quanto rilevato nel 2005 (24,2); si

⁷ ISTAT, Indagine Aspetti della vita quotidiana, anni 2017 e 2018.

⁸ ISTAT, Indagine Aspetti della vita quotidiana, 2018.

⁹ ISTAT, 2018.

¹⁰ La speranza di vita senza limitazioni a 65 anni di età esprime il numero medio di anni che una persona di 65 anni può aspettarsi di vivere senza subire limitazioni nelle attività per problemi di salute, utilizzando la quota di persone che hanno risposto di avere delle limitazioni, da almeno 6 mesi, a causa di problemi di salute nel compiere le attività che abitualmente le persone svolgono (Istat, 2018).

tratta di un dato strettamente correlato al progressivo invecchiamento della popolazione che, come sappiamo, riguarda maggiormente le regioni del Nord¹¹.

Infine, i dati riportati di seguito – provenienti dall’indagine Istat sugli Aspetti della vita quotidiana – mostrano che negli ultimi dieci anni le condizioni di salute della popolazione sono leggermente peggiorate, sia a livello Italia sia per quanto riguarda la Lombardia. La nostra regione, infatti, pur mostrando un leggero vantaggio sul resto del Paese, vede diminuire la quota percentuale di persone in buona salute (dal 72,6% del 2006 al 70,9% del 2016) e di cronici in buona salute (dal 47,8% al 47,2%), mentre risulta in aumento la popolazione con “Una malattia cronica o più” (dal 36% al 38,7%) e “Con due malattie croniche o più” (dal 17,8% al 18%).

Tabella 4. Popolazione secondo la condizione di salute. Anno 2016 e variazione 2006/2016.

	Incidenza sul totale della popolazione				Variazioni in punti percentuali			
	Stato di buona salute (1) (3)	Con una malattia cronica o più	Con due malattie croniche o più	Cronici in buona salute (2) (3)	Stato di buona salute 06/16	Con una malattia cronica o più 06/16	Con due malattie croniche o più 06/16	Cronici in buona salute 06/16
Piemonte	68,4	40,9	19,9	43,7	-2,4	6,0	2,3	0,0
Valle d'Aosta	72,4	41,3	21,6	48,4	-1,7	6,1	5,5	-1,0
Lombardia	70,9	38,7	18	47,2	-1,7	2,7	0,2	-0,6
Trentino-Alto Adige	82,2	34,7	14,1	61,6	3	3,8	0,2	7,4
Bolzano	85,8	33,3	12	69,8	6,2	2,2	-0,8	14,9
Trento	78,8	36	16,1	54,3	0	5,3	1,2	0,8
Veneto	71,1	37,5	17,8	48,1	-0,2	-0,6	-0,4	1,7
Friuli-Venezia Giulia	70,6	39,1	20,1	45,2	0,4	1,4	1,7	3,8
Liguria	66,6	44,9	24,3	41,8	-6,8	8,1	4,5	-5,1
Emilia-Romagna	71,7	40	20,2	46,3	-0,9	2,5	0,9	1,2
Italia	69,9	38,3	19,8	42,3	-3,2	1,7	0,2	-3,2

(1) Esprimono un voto 4 o 5 in una scala da 1 a 5, ove 1 è lo stato peggiore e 5 quello migliore, per 100 persone

(2) Per 100 persone affette almeno da una malattia cronica

(3) Dal 2009 il fenomeno è rilevato con un quesito standardizzato a livello internazionale e non è confrontabile con gli anni precedenti.

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

A fronte del progressivo invecchiamento della popolazione si può, quindi, immaginare che lo scenario appena tratteggiato, destinato a cambiare ancora nei prossimi anni, vedrà crescere sempre più il numero delle persone che si trovano in una condizione di limitazione e che necessitano, di conseguenza, di un’assistenza di tipo continuativo (Long Term Care, LTC). La sfida sul tavolo delle policies è quella di riuscire a soddisfare questa crescente complessità di bisogni degli anziani, autosufficienti e non, con interventi adeguati da parte del sistema sanitario e della protezione sociale, a maggior ragione in un Paese come l’Italia in cui –

¹¹ ISTAT, Indagine Aspetti della vita quotidiana, 2018.

esplicitamente o meno – si è fatto a lungo affidamento, in termini di spesa e di cura, sul ruolo della famiglia. A questo proposito, occorre osservare come la parte di welfare che fino ad ora è stata appannaggio della famiglia sia destinata inevitabilmente a decrescere con il tempo, poiché il rapporto tra la popolazione adulta (50-75 anni) potenzialmente in grado di prendersi cura di quella anziana (oltre i 85 anni) presenta un trend in diminuzione nel tempo a cui farà seguito, inevitabilmente, una diminuzione delle cure intra-generazionali. In Lombardia, infatti, nel 2017 il rapporto tra la fascia di popolazione compresa tra i 50 e i 75 anni e gli ultra85enni, definito come OSR (Oldest Support Ratio)¹², è pari a 9,8, quasi la metà del valore rilevato nel 2005 (16,3). Si tratta di una riduzione significativa, tale da esprimere forte preoccupazione per gli effetti sui costi dell'assistenza per anziani non autosufficienti dal momento che tale dinamica è destinata continuare.

¹²J. M.Robine, J.P.Michel and F. R. Herrmann (2007), "Who Will Care for the Oldest People in Our Ageing Society?" *BMJ*, 334:570-571. Assumendo che gli anziani siano assistiti dai figli, la finalità principale dell'indice è quella di fornire informazioni sul numero di persone potenzialmente in grado di garantire cure informali per ciascuna persona over-85.

Le condizioni economiche

Da alcuni anni la Lombardia attraversa una fase di crescita economica, in relazione ad altre aree del paese con un tessuto produttivo più fragile nelle quali l'eredità della crisi economica è stata una più lunga e profonda stagnazione. Tra il 2012 e il 2017 il PIL misurato a prezzi costanti è cresciuto del 4,3% (in Italia e nel Centro-Nord soltanto del 2,0% e del 2,8%, rispettivamente), superando i livelli del 2007. Nel 2018, inoltre, gli indicatori del mercato del lavoro si sono assestati su valori simili a quelli dell'Unione Europea a 28 paesi, i cui tassi di occupazione e di partecipazione sono più elevati rispetto all'Italia. Tuttavia, le condizioni sociali della popolazione evidenziano ancora la presenza di cospicue "sacche" di povertà che sembrano persino essersi ingrossate, durante gli anni della ripresa. Il recente deterioramento della congiuntura internazionale che ha colpito il commercio internazionale, unito alle incertezze del quadro politico nazionale ed europeo, minando la fiducia degli investitori, ha inoltre prodotto un rallentamento della debole ripresa italiana che da alcuni osservatori è stato battezzato con l'espressione dibattuta e controversa di "recessione tecnica". Dopo il +1,5% del 2017, la crescita economica nazionale nel 2018 ha mostrato un rallentamento (+0,9% secondo le stime ISTAT di marzo 2019) mentre per l'anno in corso si attende una nuova fase di stallo o persino di recessione secondo le previsioni più negative (-0,2%, secondo l'OCSE), determinata dal forte calo degli investimenti.

Nonostante la maggiore solidità del tessuto produttivo lombardo, i dati congiunturali più recenti inviano segnali poco incoraggianti sull'andamento dell'economia regionale. L'indagine campionaria di UnionCamere Lombardia (2019a) sulle imprese manifatturiere mostra come dal secondo trimestre del 2018 la crescita della produzione industriale e del fatturato abbia vissuto una decelerazione, mentre il rallentamento degli ordinativi è iniziato già nel primo trimestre, coinvolgendo sia la componente estera sia quella interna. Il 2018, in particolare nella seconda parte, si caratterizza inoltre per un marcato logoramento delle aspettative degli imprenditori manifatturieri, che prevedono in maggioranza un rallentamento della produzione, dell'occupazione e degli ordinativi esteri, e persino una riduzione degli ordinativi interni che rivela un diffuso pessimismo circa l'andamento della domanda nazionale da mettere in relazione al peggioramento del quadro economico italiano. Lo stesso istituto (UnionCamere Lombardia, 2019b) ha rilevato criticità analoghe nei comparti dei servizi, ben esemplificate dal rallentamento della dinamica del fatturato e dell'avviamento di nuove attività. Un indicatore eloquente circa il calo della fiducia che ha investito il settore è la percentuale di imprese che effettua investimenti: mentre nel 2017 il 35,2% aveva previsto di realizzare spese per investimenti nel corso dell'anno successivo, nel 2018 solo il 26,4% ha previsto investimenti nel 2019.

Nonostante la dinamica positiva dell'occupazione, queste improvvise evoluzioni della congiuntura rischiano di trascinare ripercussioni negative sui redditi delle famiglie, in

particolare di quelle più giovani e con figli a carico, maggiormente esposte agli effetti del ciclo economico, mettendo sotto pressione il welfare nazionale e locale.

In questo capitolo, dopo una panoramica delle tendenze recenti del mercato del lavoro lombardo, ci soffermeremo sulle condizioni economiche della popolazione e concluderemo con un breve focus sul disagio abitativo, che costituisce una delle tematiche maggiormente affrontate dalla negoziazione di livello comunale.

Il mercato del lavoro

La Lombardia mostra, rispetto al più ampio contesto nazionale, sia una maggiore propensione della popolazione a partecipare al mercato del lavoro (si veda il più alto tasso di attività nella Tabella), sia una maggiore capacità di assorbimento dell'offerta da parte del sistema produttivo (si veda il più contenuto tasso di disoccupazione). Inoltre, colpita dagli effetti della crisi del 2008 in modo pesante, sembra ora attraversare una fase di ripresa (a differenza di altre regioni del Centro-Nord) come mostra la riduzione del tasso di disoccupazione tra il 2013 e il 2018, che negli ultimi trimestri oscilla intorno al 6%, mentre a livello Italia è ancora superiore al 10%. La serie storica trimestrale del tasso di occupazione mostra che nel 2018 si sono raggiunti i livelli più alti nella storia della Lombardia: il tasso del secondo trimestre ha raggiunto il valore di 68,4 e nel quarto trimestre si è assestato a 68,3.

Nell'analisi dei principali indicatori del mercato del lavoro abbiamo selezionato, come riferimenti temporali, tra anni che scandiscono, in modo indicativo, la storia recente del nostro paese: il 2008 (che segna l'inizio della grave recessione economica mondiale), il 2013 (un anno particolarmente negativo per la recrudescenza degli effetti della crisi e per il marcato peggioramento delle condizioni socio-economiche generali) e il 2018 (l'anno più recente di rilevazione, in cui si è consolidata la modesta ripresa italiana iniziata nel 2015).

Rispetto alla fase di inizio della crisi, nel 2013 sono diminuiti i tassi di occupazione in quasi tutte le realtà territoriali lombarde senza che si sia osservata tuttavia un'analogia riduzione nei tassi di attività: questo significa che, pur riducendosi la domanda di lavoro da parte delle imprese, le persone hanno continuato a provare a collocarsi sul mercato, anche con propensione crescente. L'andamento combinato di questi due indicatori ha quindi prodotto la nota esplosione del fenomeno della disoccupazione che ha investito tutto il territorio nazionale.

I dati del 2018 diffusi recentemente dall'ISTAT inviano dei segnali positivi: il tasso di occupazione è cresciuto, in particolare nelle province più colpite dalla crisi del mercato del lavoro, come Bergamo e Lodi, così come il tasso di attività, che ha superato non solo quello della fase più cruda della recessione ma anche quello del 2008 (passando, al livello regionale, da 69,5 a 72,1).

Tabella 5. Principali indicatori del mercato del lavoro. Anni 2008, 2013, 2018. Italia, Lombardia e Province.

	Tasso di attività 15-64			Tasso di occupazione 15-64			Tasso di disoccupazione 15+			Tasso di mancata partecipazione 15-74		
	2008	2013	2018	2008	2013	2018	2008	2013	2018	2008	2013	2018
Bergamo	66,9	67,1	69,1	64,9	62,0	65,7	3,0	7,4	4,9	5,9	12,8	9,3
Brescia	67,3	69,9	70,7	65,1	64,0	67,0	3,2	8,3	5,2	7,5	13,0	8,6
Como	69,6	70,5	72,1	66,7	64,4	66,7	4,2	8,6	7,3	8,1	13,6	11,2
Cremona	69,4	69,4	70,9	66,6	63,3	67,3	4,1	8,5	5,1	7,2	14,3	10,0
Lecco	69,3	69,9	72,1	67,0	64,3	68,0	3,2	8,0	5,6	6,3	11,2	9,4
Lodi	72,1	68,1	70,8	69,6	61,8	66,1	3,3	9,2	6,5	6,5	14,6	11,3
Mantova	70,7	70,0	71,2	67,8	63,8	66,3	4,1	8,8	6,7	7,7	13,0	11,5
Milano*	71,1	72,0	74,4	68,4	66,3	69,5	3,8	7,7	6,4	7,7	12,5	11,2
Monza-Brianza	-	74,7	71,8	-	68,4	67,4	-	8,2	6,0	-	11,8	9,7
Pavia	68,7	68,8	71,3	65,4	63,6	66,6	4,8	7,6	6,5	8,9	13,3	13,2
Sondrio	67,4	68,4	69,8	64,4	63,0	65,0	4,4	7,9	6,7	8,3	11,8	10,2
Varese	68,6	69,7	72,2	66,2	63,7	67,8	3,5	8,5	5,9	7,9	12,8	10,6
Lombardia	69,5	70,5	72,1	66,9	64,8	67,7	3,7	8,0	6,0	7,5	12,8	10,5
Italia	62,9	63,4	65,6	58,6	55,3	58,5	6,7	12,1	10,6	15,6	21,7	19,7

*I tassi del 2007 della Provincia di Milano si riferiscono all'aggregato della popolazione che all'epoca risiedeva nelle attuali Città Metropolitana di Milano e Provincia di Monza e della Brianza

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

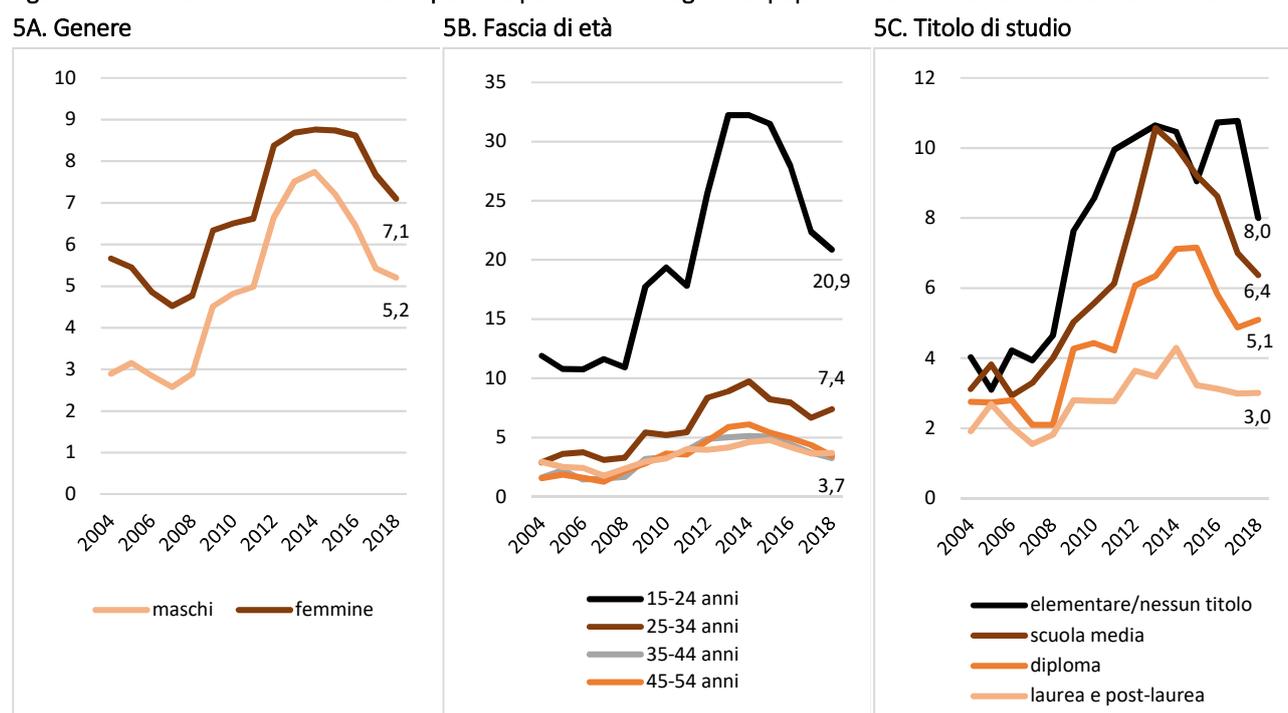
Come mostrano i dati della Tabella , l'area geografica è una delle chiavi esplicative delle differenze quantitative nel mercato del lavoro Lombardo: Milano, Varese, Lecco e Como sono i territori con i più alti livelli di partecipazione al mercato del lavoro e di occupazione, mentre a Bergamo e Sondrio, dove la partecipazione femminile è ancora poco sviluppata, questi indicatori assumono valori più bassi. Anche in prospettiva dinamica, il genere e soprattutto l'età sono due variabili più incisive (Figura 5): al livello regionale, il tasso di disoccupazione degli uomini infatti è sistematicamente inferiore nel corso del tempo rispetto a quello delle donne, la cui capacità di collocarsi efficacemente sul mercato del lavoro è ancora oggi compromessa dai carichi familiari e dall'assenza di efficaci sistemi di conciliazione.

L'analisi dei tassi per fasce di età induce inoltre ad un'interpretazione in chiave anagrafica del fenomeno della disoccupazione: se gli over 35 (e, soprattutto, gli over 55) hanno subito in maniera contenuta gli effetti della crisi sulla loro "occupabilità", questi hanno colpito pesantemente i lavoratori in ingresso: la fascia 25-34 ha visto aumentare il tasso di disoccupazione dal 3,3 (2008) all'8,9 (2013) e i giovanissimi (15-24) sono stati i più penalizzati, con un tasso di disoccupazione che ha sfondato la soglia di 32 nel triennio 2012-2014.

Se nel decennio precedente le differenze nei tassi di disoccupazione rispetto al titolo di studio posseduto erano contenute, oggi la dotazione individuale di capitale umano rappresenta più che in passato un fattore decisivo nel determinare la capacità di collocarsi. Dal 2008 è cresciuta soprattutto la disoccupazione degli individui in possesso di licenza elementare e licenza media, accentuando le differenze nei tassi di disoccupazione rispetto ai diplomati e,

soprattutto, dei laureati. I titoli di laurea e post-laurea sono gli unici che hanno garantito un contenimento del rischio di disoccupazione anche negli anni più difficili della recessione. Queste osservazioni consentono di individuare alcuni “profili di vulnerabilità” degli individui attivi all’interno del mercato del lavoro determinati dalla compresenza di caratteristiche individuali. In particolare, i giovani privi di titolo di scuola secondaria e non inseriti in programmi di formazione professionale rappresentano una categoria a forte rischio di esclusione dal mercato del lavoro.

Figura 5. Evoluzione del tasso di disoccupazione per alcune categorie di popolazione. Periodo 2004-2018. Lombardia



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

Al rischio di disoccupazione si somma quello della sotto-occupazione: nel 2015 il numero degli occupati in Lombardia era di poco inferiore a quello del 2007 (-1,5%) mentre le ore lavorate, nello stesso periodo, sono diminuite del 6,4%. L’aumento dei periodi di lavoro intermittente, che sempre più spesso interessano intere fasi delle carriere lavorative individuali, e del part-time involontario sono i principali responsabili della crescita delle nuove forme di povertà “in work”.

Redditi, povertà, disuguaglianze

A partire dal 2012, il livello generale dei redditi dei contribuenti lombardi è cresciuto in modo significativo. Tuttavia, la percentuale di redditi bassi era ancora consistente nel 2016: circa il 35% dei contribuenti percepiva un reddito annuo inferiore a 15.000 euro (Tabella 6). I Comprensori di Sondrio, Valle Camonica, Brescia e Mantova (geograficamente periferici rispetto al polo attrattore di Milano) individuano le aree a maggiore incidenza di redditi bassi.

L'area del Comprensorio di Milano, dove i contribuenti con più di 55.000 euro raggiungono il 9,2%, presenta un reddito medio molto elevato (oltre 29.000 euro), sul quale contribuisce positivamente il Comune Capoluogo. La parte restante della Città Metropolitana (il Comprensorio Ticino-Olona) ha invece un livello dei redditi inferiore a quello medio regionale.

Tabella 6. Distribuzione retrocumulata dei contribuenti per classe di reddito lordo (percentuale di contribuenti con reddito pari o superiore alla soglia indicata). Lombardia e Comprensori. Anno 2016.

	10.000 euro	15.000 euro	26.000 euro	55.000 euro	75.000 euro	120.000 euro
Bergamo	77,1%	64,2%	28,3%	4,8%	2,5%	0,8%
Brescia	75,1%	61,1%	26,5%	4,6%	2,4%	0,8%
Brianza	79,2%	67,6%	33,6%	6,6%	3,3%	1,1%
Como	75,0%	62,8%	28,7%	5,4%	2,8%	1,0%
Cremona	77,8%	64,2%	27,6%	4,4%	2,2%	0,7%
Lecco	78,9%	67,3%	31,9%	6,1%	3,1%	1,1%
Lodi	79,0%	66,6%	29,7%	4,6%	2,1%	0,7%
Mantova	76,1%	61,3%	25,3%	3,8%	1,9%	0,6%
Milano	77,4%	66,2%	36,5%	9,1%	5,1%	2,0%
Pavia	76,6%	62,9%	27,4%	4,9%	2,5%	0,7%
Sondrio	72,4%	58,5%	24,7%	3,5%	1,8%	0,6%
Ticino-Olona	80,3%	68,6%	32,5%	5,2%	2,5%	0,8%
Valle Camonica	74,0%	60,0%	24,5%	3,7%	1,9%	0,6%
Varese	76,9%	64,6%	29,7%	5,4%	2,8%	0,9%
Lombardia	77,1%	64,7%	31,0%	6,2%	3,3%	1,2%

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati MEF

Il trattamento pensionistico costituisce la fonte principale di reddito per il 35% dei contribuenti, con province come Cremona, Varese e Pavia in cui tale percentuale supera il 38%. La corrispondenza tra reddito medio da pensione e reddito medio da lavoro dipendente è molto stretta: Milano e Brianza sono i Comprensori con i redditi più elevati per entrambe le categorie, Sondrio e Valle Camonica quelli con i redditi più bassi.

Rispetto al 2012, nel 2016 si è osservata una crescita del reddito medio regionale di circa 1.433 euro annui (+6,1%), sulla quale hanno inciso particolarmente la dinamica dei redditi da pensione, da impresa, da lavoro autonomo e da partecipazione, mentre quelli da lavoro dipendente sono rimasti quasi immobili.

Sono cresciuti anche gli importi dei trattamenti pensionistici (Tabella 7), in modo particolare negli ultimi due anni, per i quali, pur non essendo ancora disponibili i dati sulle dichiarazioni dei redditi, è possibile rilevare quelli sugli importi dei trattamenti della gestione privata dell'INPS: la media delle pensioni di vecchiaia degli ultrasessantacinquenni ammontava nel 2018 a 1.235 euro lordi (+56 euro rispetto al 2016). Preoccupa tuttavia l'elevata incidenza di importi bassi tra le donne: le diseguaglianze di genere nell'importo dei trattamenti pensionistici si confermano elevate e persino in lieve crescita dal 2014, per effetto di un maggiore incremento medio annuo dei trattamenti ai pensionati maschi. L'importo medio

mensile delle pensioni di vecchiaia delle donne è meno della metà rispetto all'importo degli uomini (il 49,0%).

Tabella 7. Livello dei redditi. Lombardia e Comprensori. Anno 2016.

	Reddito medio lordo 2016	Media dei redditi lordi per tipologia 2016					Pensione lorda di vecchiaia* degli over 65 2018	
		Da lavoro dipendente	Da pensione	Da lavoro autonomo	Da impresa	Da partecipazione	Importo medio mensile	Importo medio donne / Importo medio uomini
Bergamo	22.951	22.960	17.345	50.874	26.475	21.104	1.167	44,3%
Brescia	22.106	21.995	16.616	47.739	23.603	19.072	1.115	47,8%
Brianza	25.338	25.739	18.985	45.666	27.579	22.910	1.285	47,6%
Como	23.053	23.423	17.274	47.419	26.600	22.276	1.134	50,7%
Cremona	22.407	22.453	17.259	44.738	25.072	19.591	1.144	49,2%
Lecco	24.668	24.576	18.213	47.756	29.765	24.350	1.187	43,9%
Lodi	23.028	23.115	18.296	44.586	24.817	18.633	1.245	48,5%
Mantova	21.383	21.380	16.362	45.548	24.216	15.952	1.039	51,1%
Milano	29.033	28.304	21.366	57.039	26.389	30.470	1.412	50,1%
Pavia	22.463	22.336	17.717	44.076	24.190	20.161	1.137	50,6%
Sondrio	20.285	20.183	15.361	43.365	23.852	19.718	984	46,9%
Ticino-Olona	24.228	24.331	18.982	44.268	27.034	19.738	1.273	51,7%
Valle Camonica	20.855	21.335	15.651	43.239	22.873	17.784	1.093	45,3%
Varese	23.463	23.920	17.992	47.040	26.104	20.244	1.188	49,3%
Lombardia	24.735	24.656	18.570	50.828	25.840	22.648	1.235	49,0%
Italia	20.920	20.680	17.174	41.762	21.038	17.988	1.106	52,4%

*Nota: dati riferiti alla sola gestione privata.

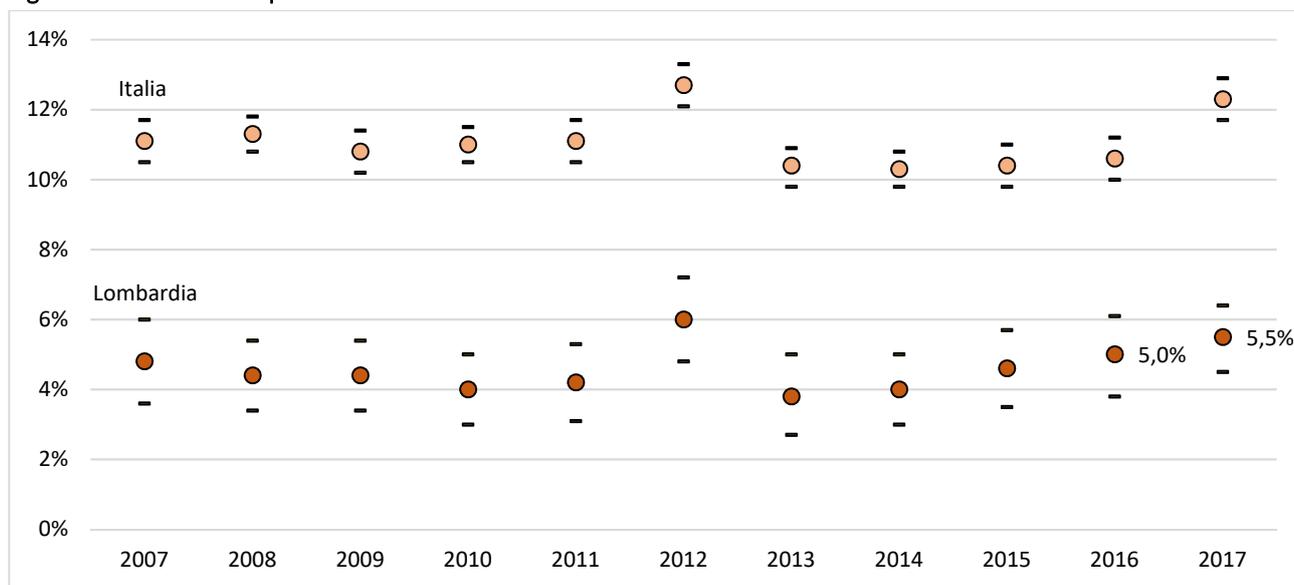
Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati MEF

Le recenti disposizioni governative, in particolare dopo l'approvazione della Legge di Bilancio 2019, non mostrano la volontà di tutelare e favorire la crescita del potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, il cui reddito prima delle imposte è inferiore rispetto a quello dei lavoratori autonomi, essendo pari rispettivamente a 24.656 euro e 18.570 euro in media, contro 50.828. Anzi, l'ultima finanziaria ha distribuito tutti i vantaggi fiscali ai professionisti e alle piccole e piccolissime imprese. Il nuovo meccanismo della "flat tax" prevede infatti che una partita IVA con un ricavo fino ai 65.000 euro possa aderire ad un regime di tassazione forfettaria pari al 15% dei ricavi, mentre lavoratori dipendenti e pensionati continueranno ad essere sottoposti al vecchio regime con aliquote a scaglioni applicate al reddito lordo. È previsto inoltre per il 2020 un ulteriore innalzamento della soglia dei ricavi a 100.000 euro con un'aliquota del 20% mentre è al vaglio l'ipotesi di una riduzione da 5 a 3 aliquote per tutti i redditi IRPEF. Per comprendere l'entità della possibile sperequazione generata da questo sistema si consideri il caso di due contribuenti residenti nel comune di Milano: un lavoratore dipendente con un reddito lordo di 40.000 euro e un lavoratore autonomo con un ricavo di 40.000 euro. Per il primo l'importo annuale dell'IRPEF

dovuta allo Stato, alla Regione e al Comune ammonta a 12.436 euro, per il secondo soltanto a 6.000 euro. Va specificato che questo computo non consente di determinare il reddito netto del lavoro autonomo, il quale dovrà sottrarre ai ricavi i costi dell'esercizio, ma rappresenta un'indicazione utile sulle potenziali distorsioni che la normativa potrebbe generare, inducendo aziende e lavoratori ad avvalersi della partita IVA in situazioni che prevederebbero prestazioni di lavoro subordinato.

Nonostante la crescita del livello generale dei redditi, in Lombardia la povertà misurata attraverso i consumi è in aumento e segue la stessa dinamica nazionale. La percentuale di famiglie lombarde che si trovano in condizione di povertà relativa¹³, dopo essere aumentata in modo brusco tra il 2011 e il 2012 per il manifestarsi degli effetti più gravi della crisi economico-finanziaria, è poi rientrata nel 2013 (durante l'anno si stimava che l'incidenza delle famiglie povere fosse inferiore al 4%). A partire dal 2014 ha iniziato a crescere di anno in anno (Figura 6), arrivando fino al 5,5% del 2017 (al 95% di probabilità, questa percentuale si colloca tra il 4,5% e il 6,4%). Guardando alla condizione economica percepita, nel 2017 il 29% delle famiglie lombarde riteneva che la propria situazione finanziaria fosse peggiorata rispetto all'anno precedente, mentre soltanto il 10% rilevava un miglioramento.

Figura 6. Incidenza della povertà relativa. Italia e Lombardia. Periodo 2007 – 2017.



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

Un aspetto spesso poco considerato delle condizioni reddituali-patrimoniali della popolazione è la situazione abitativa. In Lombardia, ogni 100 euro di reddito, 11,5 sono destinati in media

¹³ Una famiglia è in povertà relativa se la sua spesa per i consumi è inferiore ad una soglia determinata considerando il livello medio dei consumi nell'intero Paese. Per una famiglia di due componenti la soglia è pari alla spesa media per persona nel Paese, che nel 2017 è risultata pari a 1.085 euro mensili. Per le famiglie con un numero di componenti diverso da due, la soglia viene determinata applicando a quella stessa cifra un coefficiente di equivalenza. Per una famiglia di un componente è pari a 651 euro, per una famiglia di tre componenti è pari a 1.443 euro, e così via.

alle spese per l'abitazione e, ciononostante, un'elevata percentuale delle famiglie vive in abitazioni situate in strutture danneggiate (9,2%), con problemi di umidità (8,7%) e di luminosità (2,9%). In Lombardia il 78% delle famiglie gode dell'abitazione a titolo di proprietà mentre il 22% è soggetto ad un canone mensile da corrispondere in forma di affitto (dati ISTAT del 2017), che rappresenta una delle principali voci di spesa, soprattutto nelle aree metropolitane. Al sopraggiungere di situazioni di difficoltà individuale o al mutare delle condizioni del mercato immobiliare, possono quindi verificarsi dilazioni e rateizzazioni dei pagamenti della parte locataria o anche situazioni di morosità, spesso incolpevole. I provvedimenti di sfratto emessi durante l'anno (qui espressi nella forma di tassi per 1.000 famiglie) e rilevati dal Ministero dell'Interno (2018) esprimono pertanto un indicatore di disagio abitativo grave sul quale gli enti locali sono chiamati a intervenire, sia mettendo in atto piani efficaci di edilizia abitativa in una logica di lungo periodo, sia "tamponando" le situazioni critiche di morosità incolpevole attraverso la predisposizione di soluzioni anche provvisorie per le famiglie colpite da sfratto oppure sostegni economici mirati alla copertura del canone. Anche se il conteggio effettuato dal Ministero dell'Interno (2018) comprende gli sfratti effettuati per necessità del locatore o per finita locazione, questi rappresentano appena il 4% del totale. La maggior parte degli sfratti è determinata da morosità o altre ragioni riconducibili all'inquilino.

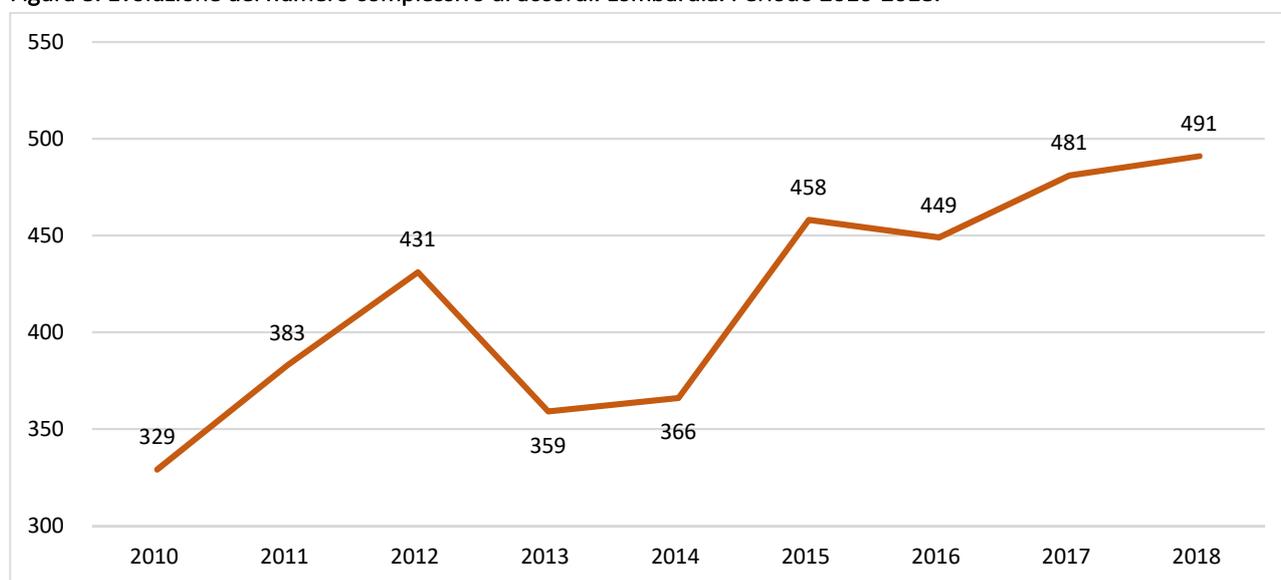
Questa forma di disagio non discende necessariamente ed esclusivamente dalle condizioni materiali della popolazione, ma ha a che fare anche con i modelli abitativi prevalenti. Così sembra logico assumere (e alcune verifiche effettuate sembrano confermarlo) che la diffusione degli sfratti sul territorio nazionale abbia una relazione diretta con la percentuale di individui che vivono in affitto e non soltanto con le condizioni economiche delle famiglie. Nel 2017 in Lombardia sono stati emessi 2,1 provvedimenti di sfratto ogni 1.000 famiglie residenti: un tasso in riduzione del 25% rispetto a quello dell'anno precedente (2,6) e inferiore a quello della maggior parte delle grandi regioni italiane che, tuttavia, se studiato per provincia, consente di individuare alcune situazioni di particolare criticità (Figura 7). Se nelle province di Sondrio, Bergamo e Lecco il tasso di sfratti risulta molto contenuto, in quelle di Pavia e Varese supera il valore di 3 per mille famiglie, suggerendo che la questione abitativa meriti un'attenzione particolare in questi territori, che a differenza degli altri non hanno vissuto una riduzione sostanziale del tasso annuo rispetto al 2016. Nel Pavese, il tasso di sfratti per 1.000 abitanti è persino aumentato del 9% nell'ultimo anno di rilevazione.

Analisi quantitativa degli accordi¹⁴

Questo capitolo è dedicato all'analisi quantitativa dell'attività negoziale svolta in Lombardia nel corso del 2018. Seguendo lo schema proposto nei precedenti rapporti, verranno illustrate le caratteristiche della negoziazione attraverso confronti spaziali e temporali. Nel dettaglio, concentreremo l'attenzione sul tipo di enti firmatari, sulle loro caratteristiche e sulle tematiche oggetto di negoziazione.

Complessivamente, nel 2018 l'attività negoziale ha prodotto 491 documenti: un dato che conferma il trend positivo iniziato nel 2014 e che supera quindi anche il record di 481 registrato nel 2017 (Figura 8).

Figura 8. Evoluzione del numero complessivo di accordi. Lombardia. Periodo 2010-2018.



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia

Come negli anni precedenti, la maggior parte dei documenti (420) rappresentano accordi siglati con singoli comuni, 13 sono accordi siglati con comuni associati in unioni¹⁵, 14 con gli Ambiti di Zona (enti sovracomunali deputati alla gestione associata dei servizi), 12 con le Agenzie di Tutela della Salute, 8 con le Aziende Socio Sanitarie Territoriali, 19 con le Residenze Sanitarie Assistenziali presenti sul territorio regionale, 1 con la Comunità Montana dell'Alta Valtellina e 4 con altri enti non classificati (Tabella 8). Non sono stati sottoscritti accordi con i Consigli di Rappresentanza dei Sindaci e con la Regione Lombardia, a differenza del 2017, quando queste due controparti sono state interpellate rispettivamente in 4 e 2 accordi.

¹⁴ Usiamo il termine *accordo* riferendoci a tutti i documenti sottoscritti dal Sindacato e dagli enti politico-amministrativi lombardi; non è infatti possibile, tramite le informazioni disponibili nella banca dati sulla negoziazione sociale in Lombardia, risalire all'informazione sulla natura del documento (accordo, verbale d'incontro, protocollo d'intesa, ...).

¹⁵ Coerentemente con le esigenze conoscitive dello SPI CGIL, nel caso di accordi siglati con comuni in forma associata, abbiamo conteggiato un accordo per ciascun comune dell'Unione.

Tabella 8. Distribuzione congiunta degli accordi per comprensorio e tipo di ente. Anno 2018. Lombardia.

Comprensorio	Comuni	Unioni di comuni	Ambiti di Zona	CDR	ATS	ASST	Comunità montane	RSA	Altro	Totale per comprensorio
Bergamo	2		7							9
Brescia	129				1				1	131
Brianza	25				5					30
Como	15									15
Cremona	21		1			5		4	1	32
Lecco	47					1				48
Lodi	28	4	1					3		36
Mantova	44	9			3	1				57
Milano	16				1	1		1		19
Pavia	43		4		1			1	1	50
Sondrio					1		1			2
Ticino-Olona	4									4
Valle Camonica	6		1						1	8
Varese	40							10		50
Regione Lombardia										0
Totale per tipo di ente	420	13	14	0	12	8	1	19	4	491

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia

Rispetto al 2015, tuttavia, la crescita del numero degli accordi del triennio 2016-2018 non deriva dall'incremento dell'attività negoziale con gli enti sovracomunali, che anzi risulta in deciso calo principalmente a causa della riduzione del numero di accordi siglati con gli Ambiti di Zona, diminuiti da 82 a 14 (Figura 9A). A questo proposito, rileviamo che la promozione di attività negoziali a livello sovracomunale presenta numerosi vantaggi perché può rispondere a specifiche criticità che talvolta affliggono la prassi negoziale tradizionale, quando questa identifica l'ente comunale come interlocutore privilegiato. Infatti, la contrattazione svolta al livello degli ambiti territoriali e degli enti sovracomunali, oltre a poter incidere maggiormente sulla programmazione, stimola il ricorso alla gestione associata delle funzioni amministrative e dei servizi e può favorire processi di unione e fusione tra comuni. Questo può consentire il perseguimento di economie di scala e la rimozione di inefficienze e, di conseguenza, permettere agli enti locali di liberare risorse da destinare, ad esempio, alla riduzione dell'imposizione fiscale e delle tariffe o al potenziamento dei servizi. Inoltre, la negoziazione per ambiti territoriali va incontro all'obiettivo di ridurre le disuguaglianze generate da una gestione su piccola scala che rischia di produrre differenze difficilmente giustificabili – anche tra comuni limitrofi – nella qualità, nella quantità e nei costi delle prestazioni erogate. La questione è di particolare rilievo in Lombardia che, come le altre regioni del Nord-Ovest, presenta un numero di municipalità molto elevato in relazione alla popolazione residente (con 10 milioni di abitanti distribuiti su 1.507 comuni¹⁶). Anche nel 2018 tuttavia la

¹⁶ Oltre la metà dei comuni lombardi ha una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti (Tabella 3). Le numerose "fusioni" di comuni che hanno avuto luogo in Lombardia a partire dal 2011 (che vedono capofila il Comprensorio di Como in questo processo di razionalizzazione) non hanno avuto un impatto significativo sul rapporto complessivo tra dimensione della

negoziante in Lombardia tende a privilegiare l'interlocuzione con i comuni in forma non associata: rispetto al 2017 gli accordi per i Piani di Zona sono passati da 13 a 14, quelli firmati con i Consigli dei sindaci da 4 a zero, con le ATS da 11 a 12, con le ASST da 11 a 8 e con la Regione da 2 a zero. Inoltre, gli accordi sottoscritti con le unioni di comuni sono scesi da 29 a 13.

D'altra parte, la crescita degli accordi con comuni di medie e grandi dimensioni è un'indicazione positiva sulla capacità dell'attività negoziale di concertare politiche che coinvolgono ampi segmenti di popolazione, favorendo una più ampia *copertura* della popolazione da parte degli accordi: nell'ultimo anno di rilevazione gli accordi sottoscritti da comuni medio-grandi (20.001 – 50.000 abitanti) sono passati da 24 a 25 e quelli sottoscritti da comuni grandi (con più di 50.000 abitanti) da 9 a 20, confermando una tendenza positiva iniziata nel 2016 (Figura 9C).

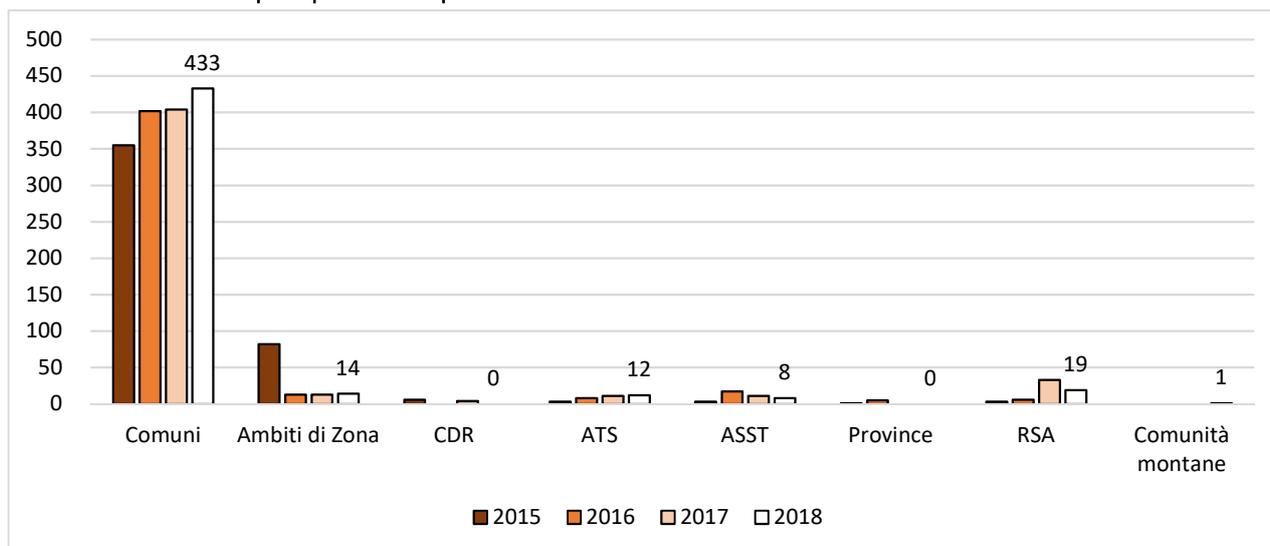
Negli ultimi quattro anni, la dinamica della contrattazione risulta molto positiva in diversi comprensori (Figura 9B): Brescia, Pavia, Lodi, Valle Camonica (dove la crescita tendenziale ha tuttavia prodotto nel suo anno di picco appena 8 accordi), Varese e, in particolare, Lecco, dove il numero di accordi è passato da 22 a 48 tra il 2017 e il 2018. In linea con gli anni precedenti, il numero di comuni firmatari risulta molto elevato nel Comprensorio di Brescia, con 131 accordi sottoscritti prevalentemente da amministrazioni comunali (129). Al contrario, perdura la difficoltà di radicamento dell'attività negoziale nei comprensori di Bergamo e Sondrio, dove nonostante i molti momenti di discussione e trattativa risulta difficile ormai da diversi anni giungere ad una formalizzazione dell'attività concertativa con i comuni. Nel comprensorio bergamasco sono stati sottoscritti soltanto un accordo con il Comune Capoluogo e un accordo con il comune di Zogno, mentre i restanti sette hanno interessato sei Ambiti di zona. Nel comprensorio sondriese, un accordo con l'ATS della Montagna e uno con la Comunità montana dell'Alta Valtellina. Ad essi si aggiunge nel 2018 anche il Ticino-Olona, il cui numero di accordi passa da 20 nel 2017 a 4 soltanto nel 2018.

Va salutata positivamente la ripresa dell'attività negoziale nel comprensorio comasco, dopo il crollo del 2017. Al contrario, il balzo in avanti di Cremona del 2017 (63 accordi a fronte dei 37 del 2016), si è rivelato estemporaneo, dal momento che nell'ultimo anno gli accordi firmati nel comprensorio sono stati solo 32, tredici dei quali nel Comune Capoluogo.

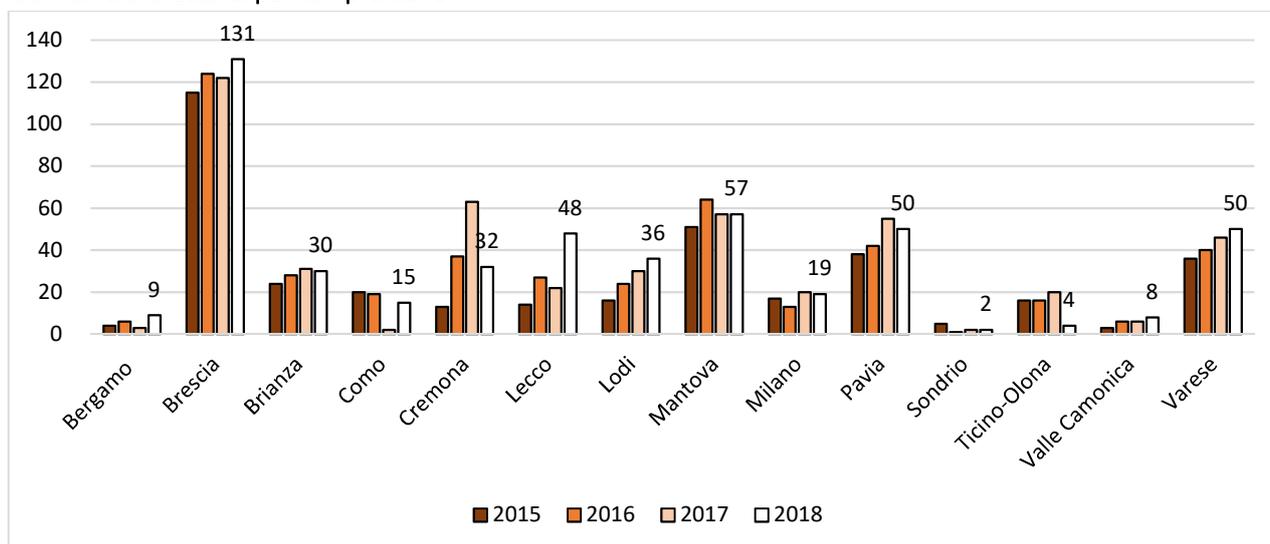
popolazione e numero di comuni: il numero medio di abitanti dei comuni lombardi è di circa 6.600, mentre in Italia sfiora i 7.500.

Figura 9. Accordi in valori assoluti. Lombardia. Periodo 2015 – 2018.

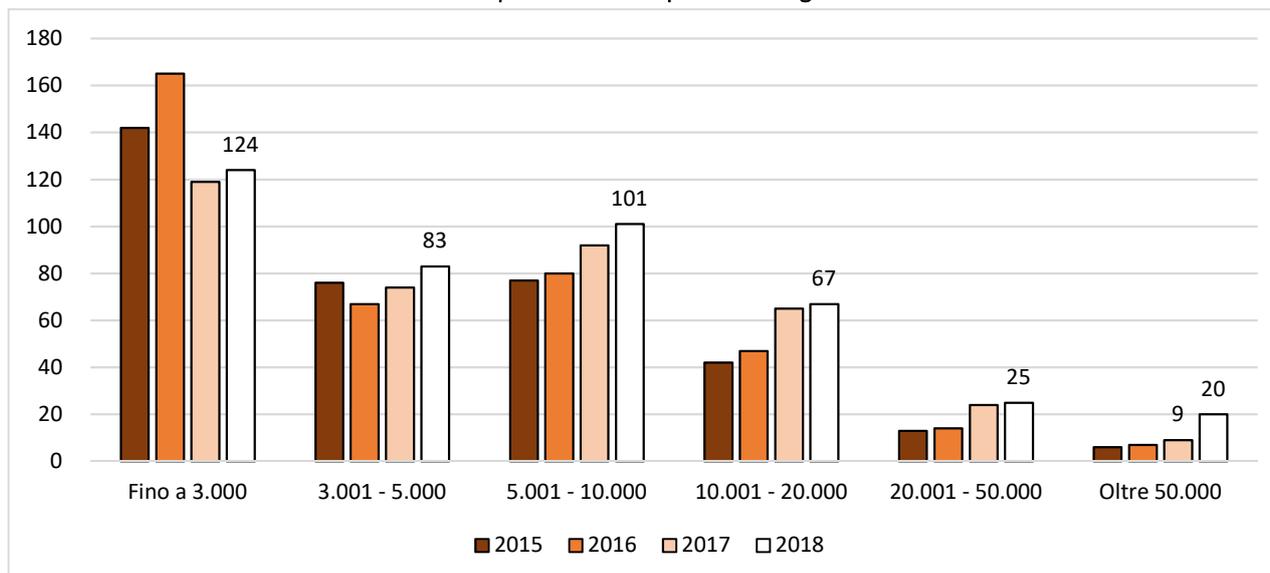
9A. Numero di accordi per tipo di controparte.



9B. Numero di accordi per Comprensorio.



9C. Numero di accordi sottoscritti dai comuni per classe di ampiezza demografica.



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia e ISTAT

Nel 2018 i comuni negoziatori sono stati 403, ovvero il 27,1% del totale. Questi sono composti da un 19,7% di comuni che hanno confermato la negoziazione già svolta nel 2017 e da un 7,4% di comuni “nuovi negoziatori” rispetto all’anno precedente. Il 72,9% dei comuni, invece, non ha firmato accordi nel 2018. Questo gruppo si compone di un 67,5% che non ha svolto attività di negoziazione né nel 2017 né nel 2018 e di un 5,4% che, dopo aver negoziato nel 2017, non è stato coinvolto nell’anno successivo.

Tabella 9. Distribuzione dei comuni per comprensorio rispetto all’attività di negoziazione condotta nel 2017 e nel 2018.

	Negoziatori confermati	Nuovi negoziatori	Ex negoziatori	Continuano a non negoziare	Totale
Bergamo	0,5%	0,5%	0,9%	98,2%	100,0%
Brescia	79,5%	5,3%	0,7%	14,6%	100,0%
Brianza	34,6%	9,6%	17,3%	38,5%	100,0%
Como	1,3%	8,6%	0,0%	90,1%	100,0%
Cremona	1,7%	4,3%	11,3%	82,6%	100,0%
Lecco	12,5%	40,9%	5,7%	40,9%	100,0%
Lodi	40,6%	7,8%	4,7%	46,9%	100,0%
Mantova	69,1%	7,4%	7,4%	16,2%	100,0%
Milano	7,1%	13,1%	7,1%	72,6%	100,0%
Pavia	18,1%	4,3%	3,2%	74,5%	100,0%
Sondrio	0,0%	0,0%	1,3%	98,7%	100,0%
Ticino-Olona	8,0%	0,0%	26,0%	66,0%	100,0%
Valle Camonica	6,6%	1,3%	1,3%	90,8%	100,0%
Varese	17,3%	10,1%	12,9%	59,7%	100,0%
Lombardia	19,7%	7,4%	5,4%	67,5%	100,0%

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL

Per studiare lo sviluppo e l’effettiva presenza dell’attività negoziale nei territori ci siamo avvalsi di due indicatori: il tasso di *diffusione* e il tasso di *copertura*. Il primo esprime la percentuale di comuni che – individualmente o in forma di unione – hanno sottoscritto accordi nel corso del 2018, e consente di rilevare lo sviluppo della negoziazione a livello istituzionale. Il secondo esprime la percentuale di popolazione residente nei comuni firmatari rispetto al totale dei residenti e consente di rilevare la porzione di abitanti che beneficia degli interventi concordati. Il tasso di diffusione regionale è del 27,1% e il tasso di copertura del 49,5%, mostrando indirettamente che la negoziazione ha una diffusione maggiore nei comuni di dimensioni medie e grandi rispetto ai comuni piccoli.

Come suggerito dalla disamina dei valori assoluti, i tassi di diffusione nei diversi comprensori riportati nella Tabella 10 confermano che le province di Bergamo e Sondrio sono quelle in cui la percentuale di comuni firmatari è più bassa (< 1%). Tuttavia, dai tassi di *copertura* emerge come nella Provincia di Bergamo la percentuale di popolazione residente in comuni che hanno sottoscritto accordi sia più alta (12,4%) grazie alla presenza del Comune Capoluogo di Provincia tra i firmatari. Il comprensorio di Brescia si conferma anche nel 2018 quello con i più alti tassi di diffusione (con una percentuale di comuni firmatari pari all’84,8%) e di copertura (con una percentuale di popolazione residente nei comuni firmatari pari al 92,9%),

seguito da Mantova, che ha un tasso di diffusione del 76,5% e un tasso di copertura dell'89,5%. Ampii scarti tra i tassi di copertura e diffusione si osservano nei comprensori di Cremona, Lecco e Milano, dove gli accordi firmati con diversi comuni popolosi come Milano, Pavia, Cremona, Rho, Lecco, Pioltello, Crema e Cernusco sul Naviglio ha consentito di coinvolgere porzioni significative della popolazione residente.

Tabella 10. Tassi di diffusione e tassi di copertura degli accordi firmati dai comuni e dalle unioni di comuni. Lombardia e Comprensori. Anno 2018.

	Tasso di diffusione	Tasso di copertura
Bergamo	0,9%	12,4%
Brescia	84,8%	92,9%
Brianza	44,2%	60,7%
Como	9,9%	13,7%
Cremona	6,1%	35,4%
Lecco	53,4%	82,0%
Lodi	50,8%	55,2%
Mantova	76,5%	89,5%
Milano	20,2%	59,4%
Pavia	22,3%	39,7%
Sondrio	0,0%	0,0%
Ticino-Olona	8,0%	10,7%
Valle Camonica	7,9%	15,6%
Varese	27,3%	40,4%
Lombardia	27,1%	49,5%

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia

Come già rilevato, i tassi di copertura sono più elevati dei tassi di diffusione, evidenziando che i comuni che sottoscrivono accordi hanno, in media, una dimensione più elevata. Si osservi, a questo proposito, che i tassi di diffusione e di copertura tendono a crescere con la classe di ampiezza demografica dei comuni (Tabella 11). Allo stesso tempo, rileviamo che l'attività negoziale è più intensa (sia in termini di diffusione sia in termini di copertura) nelle aree pianeggianti e collinari rispetto a quelle montuose, dove è più consistente la presenza di insediamenti a rischio di marginalizzazione con livelli critici nell'offerta di servizi di cittadinanza essenziali quali sanità, scuola e trasporto (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2013).

Tabella 11. Tassi di diffusione e tassi di copertura per alcune categorie di comuni. Lombardia. Anno 2018.

	Tasso di diffusione	Tasso di copertura
Classe di ampiezza demografica		
Fino a 1.000 Abitanti	4,7%	4,8%
1.001 - 3.000 Abitanti	25,4%	27,3%
3.001 - 5.000 Abitanti	32,3%	32,8%
5.001 - 10.000 Abitanti	35,8%	36,3%
10.001 - 20.000 Abitanti	53,8%	54,2%
20.001 - 50.000 Abitanti	40,7%	39,5%
Oltre 50.000 Abitanti	53,3%	80,6%
Zona altimetrica		
Pianura	30,7%	50,5%
Collina	38,9%	56,0%
Montagna	13,3%	30,2%
Grado di urbanizzazione		
Basso	21,1%	36,6%
Intermedio	32,5%	42,1%
Alto	28,8%	61,9%
Lombardia	27,1%	49,5%

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia e ISTAT

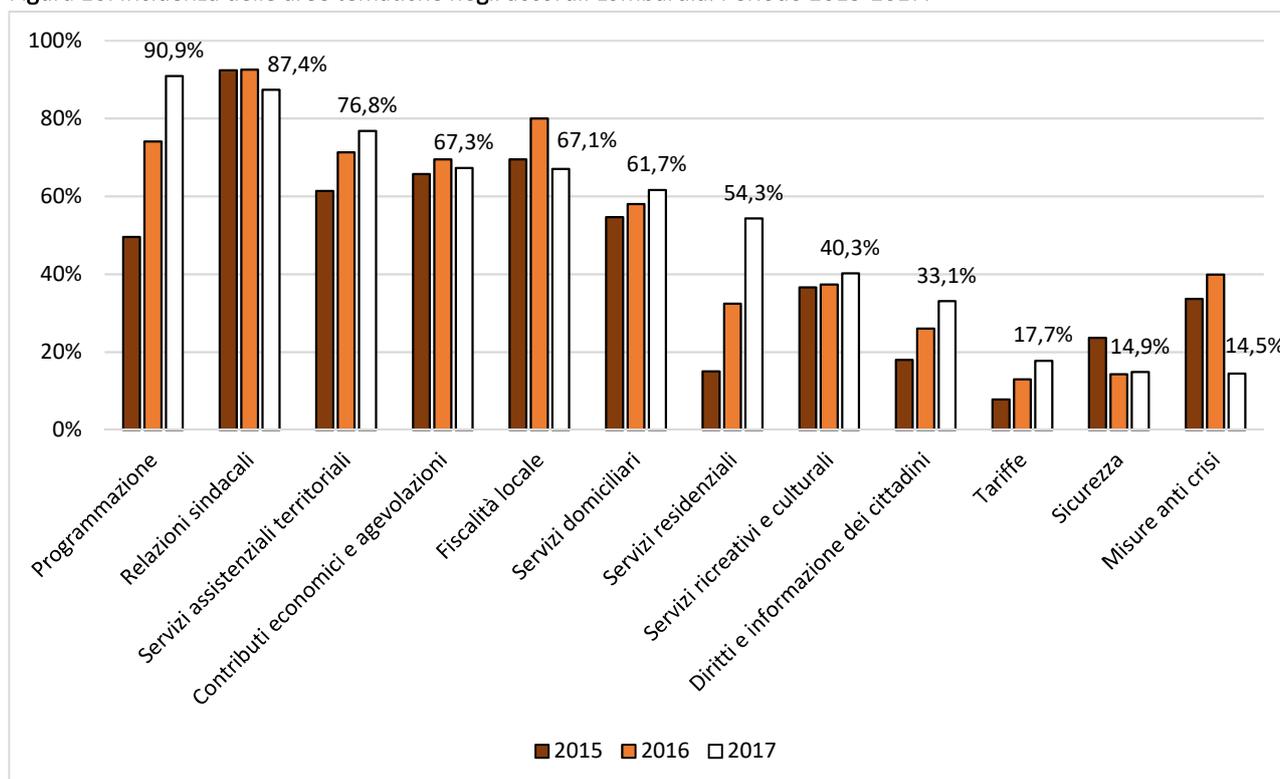
Considerando l'ultimo triennio di rilevazione disponibile (2015-2017), l'analisi delle materie affrontate mostra una tendenza alla stipulazione di accordi multi-tematici. Tra il 2015 e il 2016 la media dei raggruppamenti tematici¹⁷ per accordo è passata da 5,3 a 6,1, mentre nel 2017 è risultata pari a 6,3. Questi risultati mostrano il tentativo dell'attività negoziale di affrontare la pluralità dei bisogni sociali, riconoscendone l'interdipendenza.

Nel 2017 si conferma molto elevata l'incidenza dei temi legati alla definizione delle relazioni sindacali e delle modalità procedurali (attuazione dell'accordo, verifica, riconoscimento delle OO.SS, ...) e cresce sostanzialmente rispetto ai due anni precedenti – divenendo il più affrontato – quello della Programmazione, un'area che coinvolge, tra i tanti, gli interventi relativi agli investimenti, all'analisi della domanda, alla formazione degli assistenti familiari, al sostegno del terzo settore e alla razionalizzazione delle funzioni amministrative (unioni e fusioni di comuni). Cresce fino al 76,8% l'incidenza delle tematiche relative ai servizi di assistenza territoriale (infanzia, sostegno all'handicap e ai soggetti fragili, segretariato sociale, ...), seguono i contributi economici e le agevolazioni tariffarie (67,3%) e gli interventi inerenti alla fiscalità locale (67,1%). È in aumento anche l'incidenza delle tematiche che interessano la popolazione anziana: gli accordi che includono interventi relativi ai servizi domiciliari (SAD, ADI, Telesoccorso, ...) superano il 60% e, soprattutto, crescono dal 32,5% al 54,3% gli accordi che prevedono interventi sui servizi residenziali: una variazione che pare coerente con l'incremento degli accordi stipulati con le RSA nel corso del 2017. Tuttavia, bisogna specificare che l'80% degli accordi che includono le tematiche dei servizi residenziali sono stati

¹⁷ Le 75 tematiche vengono qui rilevate, sinteticamente, nei 12 raggruppamenti utilizzati dalla classificazione SPI.

sottoscritti dagli enti comunali. Seguono, infine, per incidenza, le aree dei Servizi ricreativi e culturali, dei Diritti e dell'informazione dei cittadini, delle Tariffe, della Sicurezza e delle Misure anticrisi (Figura 10). L'incidenza di quest'ultima area tematica, che include le misure di sostegno al reddito e all'occupazione e i voucher lavorativi, è diminuita drasticamente nell'ultimo anno (dal 39,9% al 14,5%).

Figura 10. Incidenza delle aree tematiche negli accordi. Lombardia. Periodo 2015-2017.



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia

Dei raggruppamenti tematici considerati nella Figura 10, quello della fiscalità locale è stato affrontato con frequenza costante nel triennio 2015-2017 (80% degli accordi del 2016 e 67% degli accordi del 2017). I tributi (IMU, TASI, tasse sui rifiuti, addizionale all'IRPEF) rappresentano la principale voce delle entrate proprie dei comuni ed è obiettivo della negoziazione sindacale operare affinché la loro applicazione avvenga secondo criteri di equità, tutelando le fasce più deboli e, in particolare, i redditi da lavoro e i redditi da pensione. In relazione all'addizionale comunale all'IRPEF, le richieste del Sindacato vertono sia sull'introduzione/estensione della multi-aliquota sia sulla disciplina di una soglia di reddito al di sotto del quale i contribuenti sono sollevati dall'onere della contribuzione. Nel primo caso, l'obiettivo della negoziazione è introdurre o rafforzare il principio della progressività fiscale. Nel secondo caso è sia quello di applicare la progressività (seppure con un sistema meno sofisticato) sia quello di salvaguardare il potere d'acquisto delle fasce più deboli.

In conclusione di questo capitolo proponiamo un'analisi della relazione statistica tra la partecipazione dei comuni all'attività negoziale e l'applicazione dei principi di equità fiscale richiesti dal Sindacato. Con riferimento al 2017, la Tabella 12 mostra che i comuni negoziatori applicano il sistema progressivo nel 78,3% dei casi, contro il 53,1% dei non negoziatori. L'indice statistico Odds Ratio, che misura l'associazione tra variabili, pari a 3,19 conferma la presenza di un'associazione positiva tra la propensione dei comuni a negoziare e quella ad applicare un sistema di imposizione progressivo.

Tabella 12. Contrattazione e progressività dell'addizionale comunale all'IRPEF. Comuni della Lombardia. Anno 2017

	Addizionale con l'aliquota unica	Addizionale applicata secondo il sistema progressivo	Totale
Comuni che non hanno sottoscritto accordi	46.9%	53.1%	100,0%
Comuni che hanno sottoscritto accordi	21.7%	78.3%	100,0%

Nota: Odds Ratio = 3,19. Un valore superiore a 1 indica associazione positiva.

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia e MEF

Allo stesso modo, la Tabella 13 rivela che i comuni negoziatori applicano anche la soglia di esenzione in proporzione maggiore (67,1%) rispetto agli altri (46,1%). In questo caso, l'Odds Ratio è pari 2,38.

Tabella 13. Contrattazione e soglia di esenzione nell'applicazione dell'addizionale comunale all'IRPEF. Comuni della Lombardia. Anno 2017

	Presenza di esenzioni per i redditi bassi	Addizionale applicata a tutti i contribuenti	Totale
Comuni che non hanno sottoscritto accordi	46,1%	53,9%	100,0%
Comuni che hanno sottoscritto accordi	67,1%	32,9%	100,0%

Nota: Odds Ratio = 2,38. Un valore superiore a 1 indica associazione positiva.

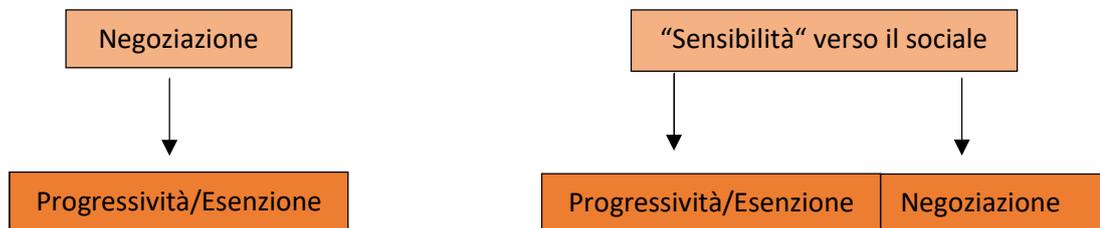
Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia e MEF

Va precisato che questi risultati non implicano un nesso causale tra la pratica della negoziazione e l'applicazione della progressività e dell'esenzione. Nella maggior parte dei casi, infatti, i comuni (negoziatori e non) non hanno modificato il regolamento nel 2017 e, pertanto, tra le due variabili delle tabelle 10 e 11 non può sussistere una relazione diretta. Anche se i comuni tendono a confermare la pratica concertativa di anno in anno, non è comunque possibile affermare che la negoziazione condotta negli anni precedenti abbia influenzato positivamente la presenza di progressività ed esenzioni nel 2017. Questo è certamente plausibile (e verosimile, per molti casi), ma può anche darsi la possibilità che i Comuni più attenti alle tematiche del sociale siano anche i più inclini sia a introdurre sistemi di imposizione più equi sia a condurre una negoziazione con il Sindacato per tutelare le istanze delle fasce più deboli (e anche questo sembrerebbe ragionevole). La Figura 11 schematizza i due meccanismi appena ipotizzati.

Figura 11. Ipotesi di meccanismi causali responsabili della relazione tra negoziazione e scelte fiscali dei comuni.

11A. Primo meccanismo ipotizzato (relazione diretta): la negoziazione realizza le richieste di progressività e di esenzione da parte del Sindacato.

11B. Secondo meccanismo ipotizzato (relazione apparente): i Comuni con maggiore attenzione verso il sociale realizzano la progressività fiscale e, allo stesso tempo, hanno più probabilità di negoziare. Non c'è un legame diretto tra negoziazione, progressività ed esenzione.



Il 2019 potrebbe essere un anno di spartiacque nella disciplina dei tributi locali. L'ultima Legge di Bilancio, infatti, ha disposto la rimozione del blocco delle aliquote dei tributi locali introdotta nel 2016 dal Governo Renzi, che aveva contribuito a contenere la pressione fiscale. L'impossibilità di manovra tributaria unita al taglio dei trasferimenti centrali aveva indotto i comuni ad agire sull'unica leva rimasta: le tariffe dei servizi locali, che secondo la Ufficio Studi CGIA (2018) negli ultimi 3 anni sono aumentate in media del 5,1% in Italia, a fronte di una crescita del livello dei prezzi pari soltanto all'1,7%. Con lo sblocco delle aliquote, avendo l'80% dei comuni margini di manovra sia sull'addizionale IRPEF sia sull'IMU, ipotizziamo che molte amministrazioni locali cercheranno di reperire risorse aumentando le imposte a carico di cittadini e imprese.

Ad oggi solo una parte minoritaria dei comuni hanno pubblicato le delibere sull'applicazione dell'addizionale IRPEF nel 2019. Anche se, per fornire un quadro completo della situazione,

sarà necessario attendere una maggiore copertura delle informazioni, è possibile già ora fornire alcune indicazioni sulle scelte dei comuni lombardi, affidandoci all'analisi delle 422 delibere disponibili.

Di questi comuni, l'88,9% ha confermato il sistema applicato nel 2018, mostrando che solo una parte minoritaria ha usufruito dello sblocco delle aliquote. Il 6,4% ha incrementato la pressione fiscale prevedendo un aumento dell'aliquota unica o di una parte delle aliquote oppure agendo sulla soglia di esenzione, che in alcuni casi è stata ridotta, in altri rimossa e in altri ancora è stata ristretta ai soli redditi da lavoro dipendente e da pensione. L'1,4% ha aumentato la pressione fiscale introducendo o estendendo il principio della progressività e solo il 3,3% ha deliberato in favore di una riduzione del carico fiscale, agendo sulla soglia di esenzione, sulla riduzione delle aliquote e, in un caso, abolendo l'addizionale comunale (Costa di Mezzate, nel comprensorio di Bergamo).

Sia tra i comuni negozianti sia tra i comuni non negozianti le manovre sull'addizionale hanno prodotto in prevalenza un aumento della pressione fiscale. L'8,6% dei comuni negozianti e il 5,4% dei comuni non negozianti hanno aumentato la pressione fiscale senza agire sul potenziamento della progressività; il 2,3% dei negozianti e l'1,0% dei non negozianti hanno aumentato la pressione fiscale introducendo o incrementando la progressività. Tuttavia, nel primo gruppo è presente una cospicua percentuale di comuni (7,0%) che, soprattutto per mezzo della riduzione dell'aliquota unica, hanno agito nella direzione opposta rispetto alle attese, scegliendo di limitare il carico fiscale delle famiglie, prevalentemente attraverso la riduzione dell'aliquota unica o delle aliquote a scaglioni e solo in pochi casi con l'incremento o l'introduzione della soglia di esenzione.

Tabella 14. Manovre di 422 comuni lombardi sull'addizionale comunale all'IRPEF nel 2019. Comuni negozianti e comuni non negozianti nel 2018.

	Non negoziatori	Negoziatori	Totale
Conferma	91,8%	82,0%	88,9%
Aumento della pressione fiscale	5,4%	8,6%	6,4%
Incremento dell'aliquota a tutti o una parte degli scaglioni	0,3%	2,3%	0,9%
Incremento dell'aliquota unica	4,1%	1,6%	3,3%
Restrizione dell'esenzione ai soli redditi da pensione e da lavoro dipendente	0,0%	0,8%	0,2%
Riduzione della soglia di esenzione	0,3%	2,3%	0,9%
Rimozione della soglia di esenzione	0,3%	0,0%	0,2%
Unificazione dell'aliquota con aumento della pressione fiscale	0,3%	1,6%	0,7%
Aumento della pressione fiscale con introduzione della progressività	1,0%	2,3%	1,4%
Incremento dell'aliquota unica e della soglia di esenzione	0,7%	0,0%	0,5%
Incremento dell'aliquota unica e introduzione della soglia di esenzione	0,3%	0,8%	0,5%
Introduzione della progressività con aumento della pressione fiscale	0,0%	1,6%	0,5%
Riduzione della pressione fiscale	1,7%	7,0%	3,3%
Abolizione dell'addizionale	0,3%	0,0%	0,2%
Incremento della soglia di esenzione	0,7%	0,8%	0,7%
Introduzione della progressività con riduzione della pressione fiscale	0,0%	0,8%	0,2%
Introduzione della soglia di esenzione	0,0%	0,8%	0,2%
Riduzione dell'aliquota a tutti gli scaglioni e incremento della soglia di esenzione	0,0%	0,8%	0,2%
Riduzione dell'aliquota unica	0,7%	3,1%	1,4%
Riduzione dell'aliquota unica e incremento della soglia di esenzione	0,0%	0,8%	0,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati MEF

Analisi qualitativa degli accordi

In questo capitolo presentiamo un'analisi del contenuto di alcuni accordi segnalati dallo SPI CGIL Lombardia per la rilevanza delle materie trattate e degli interventi concordati. Dopo aver esposto i provvedimenti principali emersi dalla lettura dei documenti, proporremo una classificazione basata sul loro grado di operatività e sul ruolo assunto dal Sindacato nella fase di progettazione e di formulazione delle proposte. Gli accordi segnalati trattano, in modo estensivo, tutti i raggruppamenti di materie individuati dalla classificazione dello SPI-CGIL riportata nella Tabella 10.

Le politiche sociali e socio-assistenziali

Le criticità del mercato del lavoro sono uno dei temi maggiormente citati nelle premesse degli accordi del 2018 e sono tenute in seria considerazione sia dalla controparte sindacale sia da quella dell'Amministrazione. Le misure anticrisi a sostegno dell'occupazione messe in atto includono

- ✓ il sostegno all'inserimento socio-lavorativo, tramite borse lavoro, dei soggetti con disabilità e altre condizioni di svantaggio che richiedono un intervento congiunto dei servizi di collocamento e dei servizi sociali (ad esempio ad Asola e Casalpusterlengo), implementate nel caso di Borgosatollo tramite l'inclusione di clausole specifiche in bandi di gare e affidamenti.
- ✓ Il sostegno all'inserimento e al re-inserimento lavorativo, in alcuni casi tramite l'attivazione di corsi di formazione in collaborazione con enti certificati (Villa Guardia), in altri casi tramite la stipula di patti di sviluppo locale che coinvolgono le imprese nella realizzazione di politiche attive (Asola e Rho). In altri ancora, le misure sembrano invece più orientate a rispondere al disagio economico, in particolare nel caso dei bandi comunali per lavori socialmente utili: una linea di intervento che, se da una parte può essere efficace nel fornire risposte tempestive a particolari situazioni di emergenza (talvolta viene utilizzato lo strumento Prest-O per la retribuzione occasionale di "lavoretti"), dall'altra rischia di tradursi, per i beneficiari, in una forma di ammortizzatore che non incide sulle loro opportunità di collocamento nel medio e lungo periodo.

Per il contrasto alla povertà gli accordi prevedono solitamente, in aggiunta ai servizi già garantiti dai comuni, alcuni fondi di sostegno al pagamento delle tariffe e all'acquisto di beni primari, come nel caso di Asola che ha garantito un contributo per il pagamento della Tari, e di Borgosatollo che contribuisce al pagamento delle spese alimentari e scolastiche tramite il sostegno ad associazioni locali. In alcuni casi, i comuni hanno favorito la distribuzione diretta di prodotti alimentari: Casalpusterlengo ha messo a disposizione un apposito "Centro del

fresco”, mentre a Graffignana e Castelnuovo Bocca d’Adda è in corso un’interessante esperienza di formazione nelle tecniche ortofrutticole rivolta ai rifugiati, i cui prodotti vengono destinati alle famiglie in difficoltà, in una logica di welfare generativo. Meritevole di attenzione è l’iniziativa del comune di Marmirolo, che ha stanziato 70.000 euro per interventi di contrasto alla povertà disegnati per superare la logica del trasferimento monetario, che spesso si rivela inefficace, puntando alla costruzione di piani di sostegno e di attivazione cuciti sulle esigenze e le caratteristiche dei diversi nuclei familiari attraverso il coinvolgimento delle associazioni locali e dei servizi sociali, sostenendole su più fronti.

Nell’area del sostegno alla povertà si inscrivono anche gli interventi che guardano all’emergenza abitativa. In alcune realtà si è agito per fornire sostegno alla “domanda”, con fondi destinati a coprire le situazioni di morosità incolpevole e, nel comune di Sovico, con l’introduzione dei canoni concordati. Nella maggior parte dei casi, invece, è stato privilegiato il potenziamento dell’offerta abitativa tramite diversi strumenti: bandi per nuovi alloggi popolari (Erba), assegnazione di alloggi per l’emergenza abitativa a fronte dell’impegno da parte degli inquilini di eseguire piccoli interventi di manutenzione (Casalpusterlengo), ristrutturazione di edifici comunali per adibirli ad housing sociale (Rescaldina), incentivo ai proprietari di alloggi sfitti a metterli a disposizione con una copertura assicurativa (Muggiò, in fase di discussione), azzeramento degli oneri di urbanizzazione per lavori finalizzati a rendere abitabili gli edifici dismessi del centro storico (misura adottata a Graffignana e proposta dalle OO.SS all’amministrazione di Casalpusterlengo). Nel comune di Olgiate, per fornire una risposta abitativa alle famiglie con due o più figli che faticano a trovare alloggi popolari di cubatura adeguata, è stato istituito un sistema di graduatorie che ha consentito di spostare alcuni inquilini da abitazioni sotto-utilizzate e dare una risposta abitativa a sei nuclei numerosi.

Nell’ambito dell’assistenza agli anziani, la maggior parte degli accordi analizzati prevedono l’attuazione di diverse misure di sostegno alla permanenza delle persone non autosufficienti nel proprio domicilio e nella comunità di riferimento, che in molti casi consistono di servizi attivati autonomamente dal comune e rappresentano modalità di intervento consolidate e standardizzate. I servizi di assistenza domiciliare, infermeria, telesoccorso, pasti a domicilio, integrazione alle rette per le strutture residenziali e semi-residenziali e trasporto individuale verso i presidi sanitari trovano grande diffusione. Nella direzione del sostegno alla domiciliarità sembrano orientati anche gli interventi attuati dal comune di Borgosatollo per la qualificazione delle assistenti familiari e dal comune di Graffignana per l’istituzione di un “albo badanti” finalizzato a fornire alle famiglie garanzie sulle qualifiche, la conoscenza della lingua e la condizione di legalità degli operatori del settore. Un accordo particolarmente significativo per gli interventi in favore della popolazione anziana è quello di Settimo Milanese, che rappresenta la prosecuzione di un progetto già attuato nel 2017. Dalla negoziazione tra OO.SS. e Amministrazione è nata un’intesa che si caratterizza per un’offerta

estesa e innovativa di servizi che ha come destinatari non soltanto gli anziani non autosufficienti (citiamo, tra i tanti, l'Alzheimer Cafè in convenzione con una RSA) ma anche la sempre più ampia fascia degli anziani in salute e volenterosi di sviluppare un ruolo attivo nella comunità, secondo il principio del "welfare generativo". Tra gli interventi previsti: gli orti comunali, le attività motorie, i soggiorni climatici e l'università della terza età.

Gli accordi contengono, inoltre, diverse misure innovative per la prevenzione e la promozione della qualità della vita in tarda età rivolte anche agli anziani che non necessitano di assistenza e che possono presentare vari gradi di fragilità oppure condizioni di piena autonomia funzionale. A Graffignana è stato avviato un progetto per lo svolgimento di attività di integrazione, socializzazione e trasporto verso centri di aggregazione con il supporto di personale specializzato, allo scopo di contrastare l'isolamento e promuovere la stimolazione cognitiva. Il comune di Mesero ha costituito con l'ATS e l'ASST di riferimento un Presidio Socio Sanitario Territoriale di Comunità, finalizzato alla prevenzione e alla promozione di attività salutari rivolte ad anziani soli con più di 75 anni con l'ausilio di un infermiere di comunità. Altre esperienze che meritano attenzione sono quelle di Villa Guardia, dove è stato attivato un centro di ascolto psicologico; di Sovico, dove è stato avviato il progetto "Le Case della Salute" che prevede, grazie ad un finanziamento regionale, la realizzazione di incontri di formazione e prevenzione, oltre che l'erogazione di servizi assistenziali e socio-sanitari; di Casalpusterlengo, che ha stipulato con AUSER una convenzione per il servizio di compagnia agli anziani soli e per l'Orto Terapia, e dove è attivo un servizio di anziani volontari finalizzato al sostegno di altri anziani con problemi di autosufficienza o relazionali. Per monitorare le esigenze specifiche di questa fascia di popolazione, inoltre, il comune e l'Ambito di Zona hanno attivato una rete di ascolto presso i luoghi frequentati abitualmente dai pensionati.

L'addizionale comunale all'Irpef e gli altri tributi comunali

Da anni la tutela dei redditi delle persone fisiche (in particolare di quelli da lavoro e da pensione) attraverso la modulazione in senso progressivo delle aliquote dell'addizionale comunale all'IRPEF è al centro delle richieste del Sindacato alle Amministrazioni locali. Nella maggior parte degli accordi esaminati è evidente la volontà da parte dei comuni di mantenere i risultati raggiunti negli anni senza alzare le aliquote, pur in presenza di difficoltà di bilancio e della rinnovata possibilità di manovra sulle aliquote. I punti su cui le parti si trovano spesso in accordo sono le opportunità di potenziare la lotta all'evasione tributaria, anche tramite la sottoscrizione di protocolli dell'Agenzia delle Entrate, e di incentivare la raccolta differenziata al fine di conseguire risparmi nel servizio di raccolta rifiuti che possono sostenere una riduzione della TARI. Si elencano qui tre realtà particolarmente virtuose per la capacità di tutelare i redditi bassi e di contenere la pressione fiscale senza ridurre l'offerta o alterare le tariffe dei servizi a domanda individuale:

- Rescaldina, che pur adottando l'aliquota unica massima dello 0,8%, ha previsto a partire dal 2018 una soglia di esenzione per i contribuenti con un reddito inferiore a 10.000 euro: una misura di cui beneficeranno, secondo le simulazioni effettuate, 2.000 persone su circa 14.000 residenti. Il comune ha assunto l'impegno, inoltre, di destinare ai servizi sociali l'intero recupero del sommerso e di realizzare un intervento di 40.000 per il re-inserimento lavorativo finanziato con le entrate derivanti da una procedura di conciliazione. Grazie all'aumento della raccolta differenziata e alle efficienze conseguite nel servizio di raccolta, la TARI è stata ridotta del 10%.
- Olgiate, dove è stata concordato l'innalzamento della soglia di esenzione dal pagamento dell'addizionale da 8.125 a 12.000 euro. Il comune ha caricato sui contribuenti i vantaggi conseguiti con l'incremento della raccolta differenziata degli anni precedenti e si dichiara disposto a fare lo stesso nel 2018.
- Casalpusterlengo, dove grazie al recupero del sommerso, alle verifiche catastali, ai risparmi del servizio di raccolta ottenuti con la differenziazione (sostenuta dalla figura dell'ausiliare dei rifiuti) è stato possibile ridurre la TARI dell'1% alle utenze domestiche e ad alcune utenze non domestiche e prevedere un'esenzione dall'IMU ai locali pubblici che non posseggono slot machine.

In alcuni casi, tuttavia, le trattative non hanno consentito di giungere all'applicazione del principio della progressività fiscale né di alzare la soglia di esenzione per i redditi più bassi a causa dell'esigenza di preservare un adeguato livello delle entrate. Il comune di Sovico, ad esempio, *“pur concordando”* con le OO.SS. sulla necessità di elevare la soglia di esenzione, ha risposto che *“per ora le esigenze di bilancio non consentono variazioni”*. Così, alcuni comuni, come quello di Asola, si sono limitati a recepire le richieste di parte sindacale posticipando gli impegni agli anni successivi.

La classificazione degli accordi

Anche in questa edizione del rapporto, le intese siglate sono state classificate in ordine al grado di operatività delle misure e al ruolo svolto dal Sindacato nella fase di negoziazione e di progettazione. Quando l'enunciazione di intenzioni è prevalsa sulla definizione di linee di intervento, i contenuti dell'accordo sono stati classificati come *“proposizioni e impegni generali”*, altrimenti come *“decisioni operative”*. Alla prima categoria è stato quindi ricondotto un accordo in cui all'enunciazione degli obiettivi generali non è seguita una definizione puntuale delle azioni da mettere in atto oppure è stata esplicitamente rimandata ad incontri futuri:

“Le parti convengono di riservare attenzione alle politiche di genere, realizzando apposite riunioni [...] e che saranno temi di confronto gli indirizzi strategici delle politiche qui sotto indicate”.

Nel secondo caso, sulla base della proattività e della capacità del Sindacato di condizionarle e finanche indirizzarle, le intese sono state classificate come “approvate dal comune con presa d’atto e/o commento critico del Sindacato” oppure come “condivise”. Soltanto in nove casi sui 20 analizzati risulta prevalere la prassi della definizione condivisa dei contenuti programmatici. In altri dieci casi il Sindacato non sembra avere avuto voce in capitolo e si limita ad esprimere un assenso verso quanto stabilito dall’Amministrazione comunale o ad avanzare proposte non accolte o la cui valutazione viene rimandata in futuro. Si prendano ad esempio di quanto affermato alcuni passi di un documento da cui trapela il ruolo sussidiario del Sindacato, al quale sembra essere assegnata, nella trattativa, una funzione di mera convalida di quanto stabilito in altre sedi:

“Le OO.SS. [...] auspicano che l’Amministrazione comunale cerchi di mantenere le attività socioassistenziali e ricreative a favore di tutti i cittadini del comune.”

“L’amministrazione comunale anche nel bilancio di previsione 2018 si è impegnata nel mantenere i servizi in essere [...]. Inoltre, si segnalano diverse nuove iniziative in ambito sociale attivate di recente dall’amministrazione comunale [...]”

Questa modalità della negoziazione è particolarmente evidente nei casi in cui gli incontri si tengano dopo l’approvazione del bilancio previsionale, quindi in assenza di reali possibilità di intervenire sulle scelte e politiche e le manovre fiscali dell’anno:

“Purtroppo la necessità di accelerare i tempi di approvazione del bilancio non ha permesso anche quest’anno di sottoscrivere l’accordo preliminarmente al bilancio di previsione.”

Non mancano tuttavia esperienze di progettazione condivisa, come quella di Settimo Milanese, dove OO.SS. e Amministrazione Comunale portano avanti un protocollo di intesa finalizzato al consolidamento delle relazioni. La contrattazione viene qui considerata un “elemento indispensabile alla costruzione di un modello di sviluppo che veda il Sindacato stesso assumersi responsabilità nelle scelte, sui contenuti e sugli obiettivi postisi”. La Giunta Comunale riconosce i Sindacati come “rappresentanti qualificati” a trattare per conto delle categorie degli anziani e dei pensionati.

Un approccio simile traspare dai verbali degli accordi con le ATS di Brescia e della Montagna, che promuovono rispettivamente azioni di facilitazione nell’accesso ai servizi e

all'integrazione delle funzioni socio-sanitarie e sociali e campagne di informazione e sensibilizzazione sulla ludopatia. In entrambi i casi gli enti sovra-territoriali attribuiscono al Sindacato il ruolo di soggetto attivo sia nella programmazione, sia nella realizzazione degli interventi attraverso il reciproco riconoscimento delle prerogative e dei compiti di ciascuna delle parti.

Tabella 13. Classificazione degli accordi rilevanti per il Sindacato. Lombardia. Anno 2017.

Categoria	Numero di accordi
Decisioni operative condivise	9
Decisioni operative approvate dal comune con presa d'atto e/o commento critico del Sindacato	10
Proposizioni e impegni generali	1
Totale	20

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia

La negoziazione di livello regionale e le azioni innovative dello SPI Lombardia

Le azioni di negoziazione sociale con gli enti locali sono state sollecitate e accompagnate dall'introduzione di un nuovo sistema – regionale - di relazioni sindacali, con la partecipazione di Anci e Legautonomie della Lombardia e di Spi-Cgil, Fnp-Cisl, Uilp-Uil Regionali, soprattutto dal 2013 ad oggi. Tale cornice istituzionale ha portato alla sottoscrizione di alcuni accordi quadro, di indirizzo per gli enti territoriali e le azioni di contrattazione sociale.

In particolare, con l'AnCI si è giunti alla definizione di un accordo (gennaio 2015) in merito all'applicazione del nuovo ISEE. Sono stati emanati indirizzi regionali per la programmazione sociale e le politiche tariffarie agli enti locali lombardi, prevedendo che, nel corso del procedimento di adozione dei regolamenti, nei diversi territori si realizzassero confronti preventivi con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, allo scopo di:

- ✓ assicurare la sostenibilità della compartecipazione a carico dei destinatari delle prestazioni agevolata con l'applicazione di tariffe che corrispondano a criteri di proporzionalità ed equità;
- ✓ favorire l'applicazione del principio di progressività tariffaria;
- ✓ porre particolare attenzione nella definizione delle soglie di compartecipazione nonché di accesso, alle persone che rischiano di uscire dal sistema di protezione sociale.

La negoziazione sociale con la Regione ha permesso di raggiungere importanti risultati a favore degli anziani e dei cittadini in generale, con particolare riguardo ai seguenti temi:

- ✓ confronti regionali sulla riforma sociosanitaria (l.r. 23/2015), sul reddito di autonomia e sulla non autosufficienza;

- ✓ negoziazione sulla destinazione delle risorse in capo al Fondo regionale per le Politiche sociali;
- ✓ contrasto alla cronicità: riordino degli interventi e riduzione delle rette a carico degli utenti caratterizzati da particolare complessità assistenziale e permanenza prolungata presso le strutture residenziali;
- ✓ attivazione di tavoli di confronto sul “Patto sulle politiche per la terza età”, finalizzato a rispondere in modo complessivo e integrato ai problemi della condizione degli anziani in Lombardia. In particolare, l’azione dei sindacati confederali e dei pensionati è finalizzata a migliorare la qualità della vita degli over 65 nei seguenti ambiti: salute e sanità, l’abitare sostenibile, la mobilità e il trasporto sociale, le attività sociali e di tempo libero;
- ✓ destinazione del fondo istituito nel 2017 e confermato nel 2018 di circa 11 milioni di euro finalizzato al sostegno dei casi più gravi (Sosia 1 e Sosia 2, Alzheimer, malattie del motoneurone, stati vegetativi) inseriti nelle RSA lombarde.

Negli ultimi anni, inoltre, l'azione dello Spi Lombardia si è distinta fortemente per la realizzazione degli Sportelli Sociali, veri e propri facilitatori a disposizione dei cittadini per l'accesso ai servizi sociali e socio-sanitari. Il servizio è garantito da pensionate e pensionati iscritti allo SPI, che operano in modo volontario, adeguatamente formati ad accogliere le persone anziane e i loro familiari costretti ad affrontare i problemi connessi alla condizione di non autosufficienza o di fragilità. I volontari operano come facilitatori fornendo un aiuto qualificato alla cittadinanza trasformando il bisogno dei cittadini in domande da porre ai servizi e alle istituzioni. Indirizzano i cittadini a trovare le risposte ai loro bisogni, all’interno del sistema servizi del welfare lombardo, li aiutano ad attivare gli strumenti necessari (quali: la domiciliarità leggera o le RSA aperte, i buoni e i voucher per le gravissime disabilità, ecc.) e verificano il buon esito delle procedure attivate. Il servizio è anche orientato a far conoscere, ai nostri iscritti e alle persone che si rivolgono a noi, i loro diritti (empowerment) e le opportunità che il sistema di welfare territoriale offre. I facilitatori si attivano anche per evidenziare e correggere eventuali inefficienze del sistema e sono in grado di proporre soluzioni e strumenti per risolvere le criticità.

Infine, occorre sottolineare la recente azione sindacale a favore della istituzione di un fondo per la non autosufficienza in Lombardia finalizzato a fornire risposte davvero efficaci ai malati cronici. In particolare, i sindacati dei pensionati hanno promosso la realizzazione di un sondaggio nei confronti di 1.000 cittadini lombardi allo scopo di verificare la fattibilità di un referendum consultivo per il potenziamento degli interventi, il superamento del cosiddetto “welfare familistico” e l’istituzione del fondo con una modesta compartecipazione dei cittadini, con esclusione delle fasce sociali che si trovano in condizioni di povertà.

Conclusioni: aree di miglioramento

Negli ultimi anni la negoziazione sociale ha visto aumentare il numero degli accordi sottoscritti da Sindacato e Amministrazioni pubbliche locali.

Nel triennio 2015-2018, caratterizzato ancora dagli effetti della crisi economica, il Sindacato ha sottoscritto con gli enti territoriali circa 1.700 accordi.

Complessivamente, dal 2000 ad oggi, un comune su tre ha sottoscritto almeno un accordo con il Sindacato. Si tratta di un risultato incoraggiante e a confermare il dato positivo sono i numerosi accordi sottoscritti che hanno innovato i comportamenti di entrata e di spesa delle amministrazioni locali.

Basti pensare, ad esempio: al potenziamento sia degli interventi socio-sanitari in favore delle persone non autosufficienti sia di quelli finalizzati all'invecchiamento attivo, conseguito in seguito agli accordi sottoscritti con la Regione, accordi ricchi di progettualità e di contenuti operativi; ai patti Anti- evasione sottoscritti con i Comuni grazie anche al coinvolgimento attivo dell'Agenzia dell'Entrata e dell'Anci; all'applicazione della cosiddetta Isee istantanea, orientata a tutelare i lavoratori colpiti dalla crisi prevedendo riduzioni specifiche per la compartecipazione ai costi dei servizi; all'attivazione di interventi a favore delle famiglie particolarmente colpite dalla crisi (licenziamenti, cassa integrazione, mobilità) allo scopo di tutelare i soggetti sociali più svantaggiati; all'avvio di nuove politiche per la casa (housing sociale, fondi di garanzia per i proprietari che affittano con modalità calmierate) e per l'occupazione (per la tutela dei lavoratori precari impiegati nei servizi alla persona), finalizzate al rilancio dello sviluppo sostenibile.

Inoltre, dai dati analizzati si conferma anche per il 2018 la correlazione tra attività di negoziazione e applicazione della progressività fiscale, relativamente all'imposta dell'addizionale comunale all'Irpef. Risulta cioè evidente come la frequenza dell'applicazione dell'addizionale Irpef a scaglioni di reddito sia decisamente superiore nei Comuni coinvolti nell'attività di negoziazione rispetto alla totalità dei Comuni nella Regione.

Analogo circolo virtuoso è stato osservato per la relazione tra comuni negoziatori e livello della spesa sociale per gli anziani pro capite.

Si tratta di risultati positivi; anche se, relativamente alle materie trattate, migliorabili. Ad esempio, si è preso atto della presenza di un numero elevato di interventi molto modesti per dimensione finanziaria, non collegati tra loro o che non trovano posto all'interno di una visione globale, tesi a contrastare la povertà e il disagio economico.

Dall'esame degli accordi sottoscritti dai Sindacati e dai Comuni emergono tuttavia alcuni nodi critici che andranno affrontati in modo risolutivo nel prossimo futuro. In primo luogo, si fa riferimento alla scarsa formalizzazione delle procedure. Nel testo, abbiamo usato convenzionalmente il termine accordo per indicare i documenti oggetto di negoziazione sociale, in quanto non è stato possibile risalire alla natura del documento. Tuttavia, in diversi casi, l'analisi del contenuto lascia ritenere come la negoziazione praticata possa essere

assimilata a un verbale d'incontro piuttosto che a un vero e proprio accordo. Inoltre, si è osservato come i documenti sottoscritti non contengano riferimenti espliciti alla trasformazione dei contenuti in impegno ufficiale (e pubblico) assunto dall'Amministrazione comunale. Tale fenomeno produce effetti importanti (Amministratori che si ritengono "liberi" di non dare attuazione agli accordi, poca visibilità pubblica, scarso interesse da parte della cittadinanza, ecc.) per le prospettive di crescita della negoziazione sociale. Le relazioni sindacali non appaiono poi ancora sufficientemente strutturate in seno alle amministrazioni pubbliche locali, specie per quanto riguarda la definizione delle tappe e della tempistica del confronto tra Amministratori e Sindacato. Infine, se si escludono gli accordi di carattere sovracomunale e quelli sottoscritti con la Regione, in diversi casi i documenti contengono proposte ed enunciazioni di principio o una presa d'atto rispetto alla volontà della Giunta locale, evidenziando in questo modo carenze progettuali.

A fronte di queste problematiche, risulta necessario migliorare la capacità negoziale del Sindacato sia relativamente alla messa a punto di procedure e modalità di contatto con gli enti territoriali più efficaci e in grado di coinvolgere di più la popolazione di riferimento, sia per quanto riguarda la progettualità e in particolare la capacità di predisporre veri e propri progetti finalizzati alla realizzazione degli interventi che si vogliono proporre agli enti locali. Occorre che questi progetti riflettano un'attenta analisi delle caratteristiche dei bisogni della popolazione, e affinché ciò si verifichi appare necessario potenziare il ruolo di «antenna sociale» del Sindacato nei confronti delle fasce dei cittadini più deboli.

La negoziazione sociale si focalizza sulle principali linee di programmazione e di gestione degli enti territoriali (politiche di entrata, welfare, ecc.), per:

- verificarne la coerenza nei confronti della domanda sociale (con riferimento alle politiche di welfare e ai principi di equità e di tutela dei redditi più bassi);
- verificare se le risorse strumentali e l'organizzazione dei servizi e del personale sono adeguate ed efficienti;
- sollecitare eventualmente l'adozione di nuove priorità nell'agenda dell'ente locale.

Lo strumento principale per conseguire gli obiettivi individuati è la piattaforma, che dovrebbe essere costituita anche attraverso la partecipazione della cittadinanza e di altri soggetti partner.

Nell'azione di negoziazione occorre evitare alcune criticità rilevate negli ultimi anni:

- il confronto con le istituzioni frammentato in numerosi tavoli (Regione, Asl - Distretti, Comuni, Ambiti di zona, Unioni di comuni, ecc.), in alcuni casi non comunicanti tra loro;
- la frammentazione di competenze/deleghe all'interno del Sindacato e la carenza di strategie unitarie;
- i settori d'intervento tra loro nettamente separati;
- la carenza di strategie per integrare la contrattazione sociale con quella di secondo livello;

E' necessario quindi pervenire ad una più accurata definizione degli assetti organizzativi (articolazione territoriale, risorse umane, aspetti motivazionali e formativi, ecc.), formalizzare le procedure e definire gli obiettivi (finali e intermedi), accrescendo la capacità di predisporre piattaforme rivendicative e progettuali.

Al fine del miglioramento dei processi di negoziazione, è necessario sia mettere a punto strategie per il miglioramento delle funzioni di rappresentanza e dei meccanismi di coinvolgimento della cittadinanza (per la costruzione delle alleanze), sia attivare la valutazione dei processi di negoziazione sociale attivati.

Riferimenti

Camera di Commercio di Cuneo (2017), *Rapporto Cuneo 2017. L'economia reale dal punto di osservazione della Camera di Commercio*, Cuneo.

Caselli, G. e Egidi, V. (2011), *Una vita più lunga e più sana*, in Golini A. e Rosina, A. (a cura di), *Il secolo degli anziani. Come cambierà l'Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 29-55.

Christensen, K., Doblhammer, G., Rau, R. e Vaupel, J.W. (2009), *Ageing population: the challenges ahead*, Lancet.

Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2013), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Roma.

IRES Lucia Morosini (2017), *La condizione degli anziani in Lombardia*, Torino.

ISTAT (2018). *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065 (base 1. 1. 2017)*. Roma

Ministero dell'Interno (2017), *Gli sfratti in Italia. Andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo. Anno 2016*, Roma.

Preston, S.H. e Wang, H. (2006), *Sex mortality differences in the United States: The role of cohort smoking patterns*, *Demography*, 43(4): 631-646.

Robine J. M., Michel J. P., Herrmann F. R. (2007), *Who will care for the oldest people in our ageing society?* *BMJ*, 334: 570-571.

Ufficio Studi CGIA (2018), *Tributi locali: nel 2019 famiglie e imprese rischiano di pagare 1 miliardo in più*, Venezia-Mestre.

UnionCamere Lombardia (2019a), *Imprese manifatturiere. L'andamento economico di industria e artigianato in Lombardia. 4° trimestre 2018*.

UnionCamere Lombardia (2019b), *Report trimestrale. Servizi. L'andamento economico in Lombardia - 4° trimestre 2018*.