

Sommario

PREMESSA	3
INTRODUZIONE	5
IL CONTESTO	7
ASPETTI SOCIODEMOGRAFICI: INVECCHIAMENTO, MIGRAZIONI E FRAMMENTAZIONE ..	12
LA SALUTE	22
LE CONDIZIONI ECONOMICHE	26
ANALISI QUANTITATIVA DEGLI ACCORDI	33
ANALISI DEL CONTENUTO DEGLI ACCORDI	42
CONCLUSIONI: AREE DI MIGLIORAMENTO	46
RIFERIMENTI	48

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 2017. Con un totale di 481 documenti sottoscritti il 2017 segna un importante incremento dell'attività negoziale rispetto al 2016.

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.

Il rapporto è strutturato come segue. La prima parte del rapporto 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 2017. 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 e sui temi trattati nei testi degli accordi. 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 2018 (legge n. legge 27 dicembre 2017 n.205) 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).

In primo luogo, a seguito dell'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione è cambiato il tipo di apporto che gli enti locali forniranno alle politiche di risanamento e contenimento della spesa pubblica. Il Patto di Stabilità, basato sul regime dei saldi di spesa, viene 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. L'applicazione del principio del pareggio consentirà agli enti territoriali di utilizzare l'avanzo di amministrazione per finanziare gli investimenti e di calibrare meglio la programmazione. Tale disciplina inoltre consente alle Regioni di autorizzare gli Enti Locali del proprio territorio a peggiorare il saldo, per permettere un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un contestuale miglioramento, di pari importo, del medesimo saldo dei restanti Enti Locali della Regione e della Regione stessa. In base alla legge di Bilancio 2018 si inseriscono, tra gli enti che beneficiano in via prioritaria dell'assegnazione degli spazi finanziari per gli investimenti finanziati con avanzo di amministrazione o mediante operazioni di indebitamento, i Comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti, per i quali gli enti dispongono del progetto esecutivo redatto e validato in conformità alla normativa vigente, completo di cronoprogramma della spesa.

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 provocheranno 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'inequità 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 *generali-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.

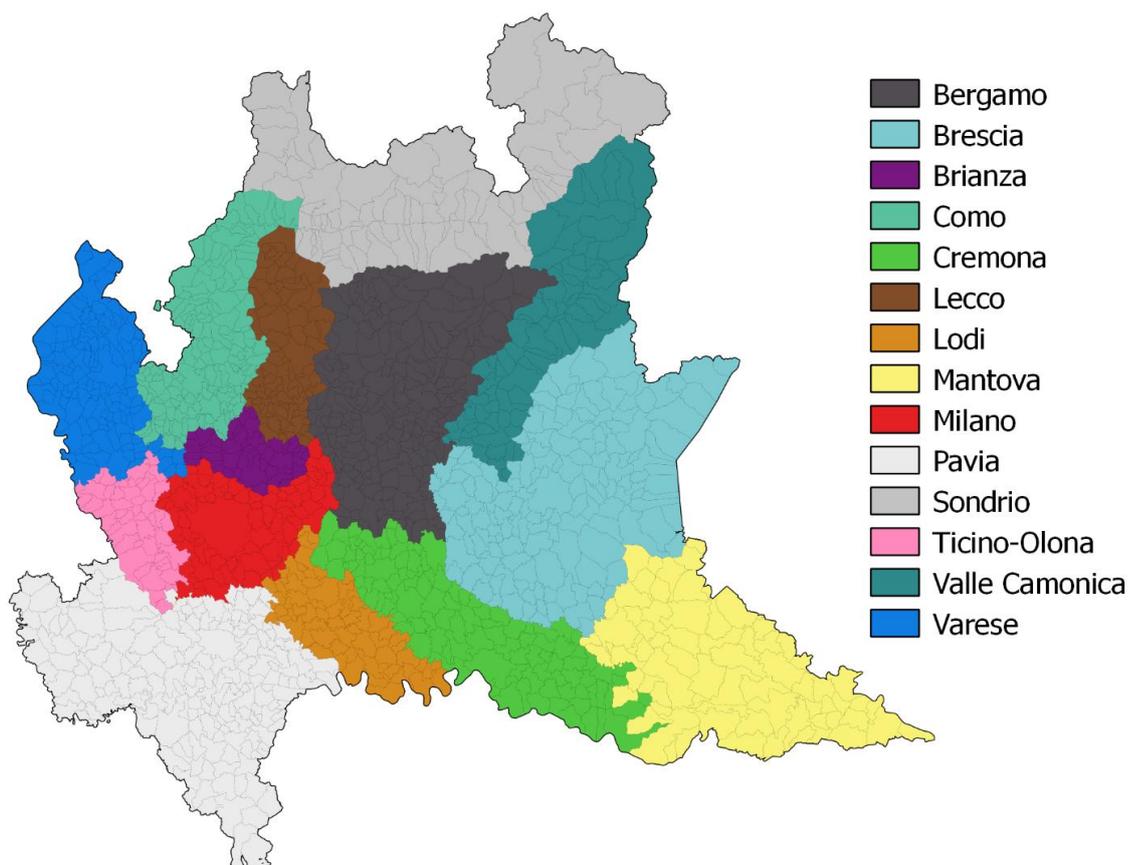
In merito all'ultimo punto va ricordato che le azioni di negoziazione sociale con gli enti locali sono state sollecitate e accompagnate dall'introduzione di un nuovo sistema – regionale - di relazioni sindacali, con la partecipazione di Anci e Legautonomie della Lombardia e di Spi-Cgil, Fnp-Cisl, Uilp-Uil 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 ristretta porzione del territorio nazionale (il 7,9% della superficie complessiva) risiede un sesto dell'intera popolazione (dieci dei sessanta milioni di italiani). 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 un'elevata densità abitativa ma con valori inferiori 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 significativo la popolazione residente nell'ultimo decennio, con una tendenza all'incremento demografico maggiore nelle aree più popolose, come Brianza e Ticino-Olona (Tabella 2)¹.

¹Tutte 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 che la Lombardia è una regione caratterizzata da un dinamismo demografico relativamente elevato, se considerata in relazione alla generale situazione di “malessere” nazionale. Negli ultimi 10 anni, infatti, 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 interno ha avuto 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 del saldo, 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. Questi indicatori mostrano che la Lombardia si è 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 su livelli meno negativi rispetto a quelli che caratterizzano l'Italia nel suo complesso.

Il calo demografico che ormai 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:

- politiche o modelli di vita in grado di mutare i comportamenti riproduttivi;
- un'inversione di tendenza nella dimensione dei flussi migratori (a partire dal 2007, il saldo migratorio italiano, seppure sempre positivo, è entrato in una fase di forte declino);

Ciononostante, secondo le proiezioni dell'ISTAT, la Lombardia fa parte dello sparuto gruppo di regioni (insieme a Trentino-Alto Adige, Emilia-Romagna, Toscana e Lazio) che nel prossimo decennio, a differenza delle altre, proseguiranno la loro crescita demografica. In effetti, essa è una delle quattro che ha visto aumentare leggermente (+0,2%) la sua popolazione residente nell'ultimo anno solare.

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 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.

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

	Popolazione		Tassi per 1.000 abitanti 2017				% Under 15 2017	% 15-64 2017	% Over 65 2017
	2018	Var. % 2008-2018	Tasso di natalità	Tasso di mortalità	Saldo migratorio interno	Saldo migratorio estero			
Piemonte	4.392.526	-0,6%	7,0	12,2	0,6	3,2	12,7%	62,3%	25,0%
Valle d'Aosta	126.883	+0,2%	7,1	11,5	-0,2	2,3	13,6%	63,3%	23,2%
Liguria	1.565.307	-3,3%	6,1	14,1	0,9	3,8	11,3%	60,3%	28,4%
Lombardia	10.019.166	+4,1%	7,9	9,9	1,3	3,6	13,9%	63,9%	22,2%
Trentino-Alto Adige	1.062.860	+6,0%	9,3	8,9	2,6	2,9	15,3%	64,4%	20,4%
Veneto	4.907.529	+1,5%	7,5	10,1	0,8	2,8	13,7%	64,0%	22,3%
Friuli-Venezia Giulia	1.217.872	-0,5%	6,7	11,9	1,6	3,4	12,3%	61,9%	25,7%
Emilia-Romagna	4.448.841	+4,1%	7,4	11,5	2,6	4,3	13,4%	62,9%	23,8%
Toscana	3.742.437	+1,6%	7,0	11,9	0,5	4,7	12,6%	62,2%	25,1%
Umbria	888.908	+0,0%	6,9	12,1	-0,2	2,9	12,8%	62,1%	25,1%
Marche	1.538.055	-1,4%	6,9	12,0	-0,1	3,1	13,0%	62,7%	24,3%
Lazio	5.896.693	+6,0%	7,6	10,2	0,3	3,4	13,6%	65,2%	21,2%
Abruzzo	1.315.196	-0,7%	7,2	11,7	-2,1	2,7	12,7%	64,1%	23,3%
Molise	308.493	-3,8%	6,8	12,4	-4,0	6,7	11,6%	64,5%	24,0%
Campania	5.826.860	+0,3%	8,6	9,6	-3,1	2,7	15,0%	66,8%	18,2%
Puglia	4.048.242	-0,7%	7,4	9,9	-2,2	1,6	13,6%	65,1%	21,3%
Basilicata	567.118	-4,0%	7,0	11,4	-4,2	3,7	12,3%	65,4%	22,3%
Calabria	1.956.687	-2,5%	8,0	10,6	-4,4	3,7	13,5%	65,6%	20,9%
Sicilia	5.026.989	-0,1%	8,2	10,7	-3,2	1,1	14,1%	65,3%	20,6%
Sardegna	1.648.176	-1,0%	6,1	10,1	-0,8	2,2	11,6%	65,7%	22,7%
Italia	60.589.445	+1,5%	7,6	10,7	-0,3	3,1	13,5%	64,2%	22,3%

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

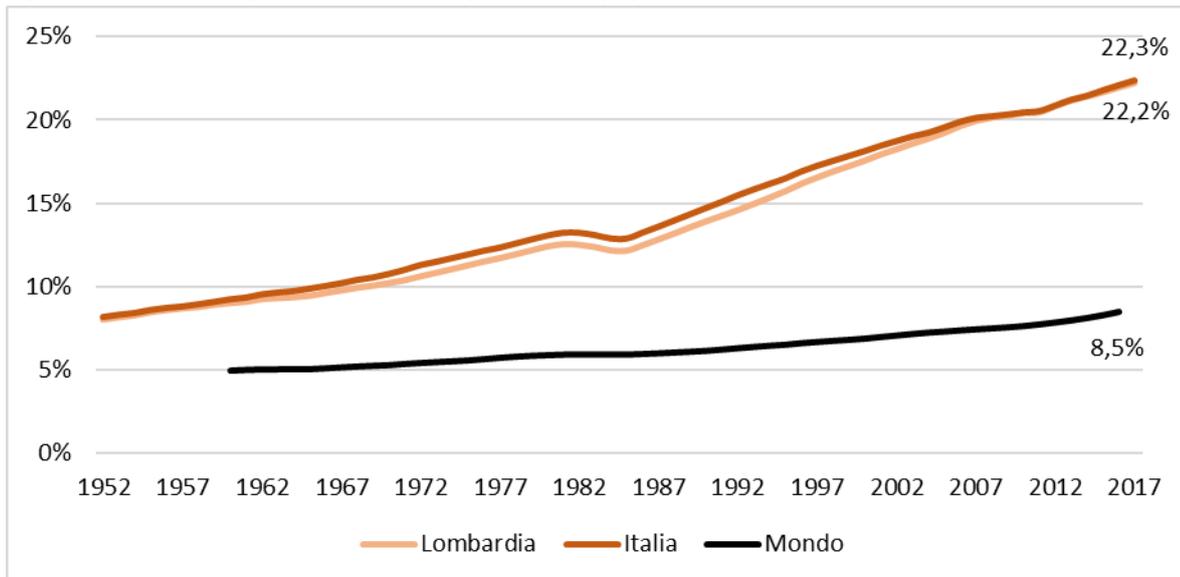
Al fine di caratterizzare la situazione demografica lombarda (e italiana in generale), vogliamo nel seguito porre l'accento su tre macro-fenomeni che sembrano delinearci con chiarezza: la senilizzazione, le migrazioni in entrata e l'individualizzazione dei nuclei familiari. Il loro monitoraggio è preconditione fondamentale per l'indirizzo dell'attività di negoziazione, in quanto rappresentano le evoluzioni più importanti dei bisogni sociali della 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 economico, nel sistema di welfare e nel sistema delle relazioni sociali.

Anziani e stranieri

L'invecchiamento risulta in costante aumento, come peraltro avviene in tutte le regioni italiane e, a un livello più generale, in tutto il pianeta, anche se con velocità e con esiti differenti (Figura 2). L'Italia è il secondo paese, dopo il Giappone, per incidenza degli ultrasessantacinquenni, i quali in molte aree costituiscono un quarto della popolazione residente (Tabella 1). Il fenomeno 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 dei conti pubblici e – aspetto più importante per le tematiche affrontate in questo rapporto – la pressione sul sistema sanitario e socio-assistenziale.

Figura 2. Incidenza degli ultrasessantacinquenni sulla popolazione. Periodo 1952-2017. Lombardia, Italia, Mondo.

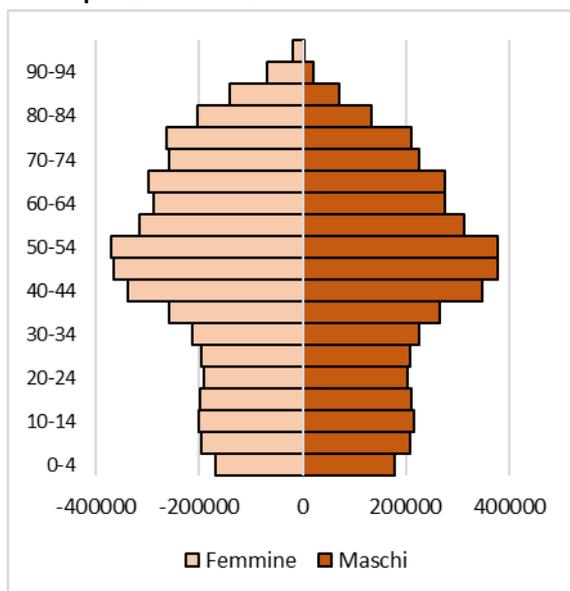


Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT e Banca Mondiale

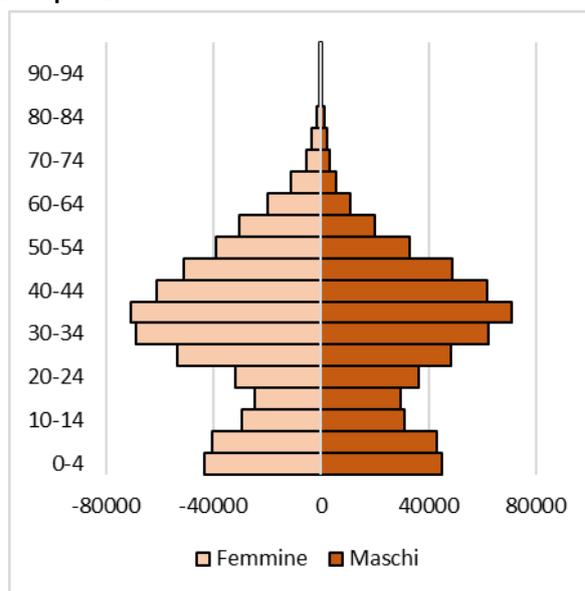
L'apporto della popolazione straniera alla struttura demografica lombarda (11,5% il suo peso nel 2018) ne ha rallentato, seppure in modo marginale, l'invecchiamento (direttamente, grazie al profilo anagrafico degli immigrati, e indirettamente, grazie al loro contributo alla fecondità): le piramidi della popolazione per nazionalità mostrano che gli stranieri contribuiscono, almeno in parte, a contenere la tendenza alla senilizzazione della popolazione residente. La distribuzione per età della popolazione italiana residente in Lombardia presenta la struttura "a rombo" tipica 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 struttura segnala (come confermano gli indicatori demografici per nazionalità) un'ampia presenza di soggetti in età da lavoro e un'elevata fecondità.

Figura 3. Piramide delle età. Lombardia. Anno 2017

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). Oltre alla percentuale di ultrasessantacinquenni che corrisponde, sommariamente, a quella degli individui in età da pensione, abbiamo preso in considerazione anche gli over 85, talvolta definiti *oldest-old*, 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), rilevando anche in questo caso una maggiore presenza di grandi anziani nei comprensori meridionali periferici (Pavia, Mantova e Cremona).

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 (172,6), 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 differenziata. 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 medi (Tabella 3).

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

Comprensorio	Numero comuni 2018	Popolazione 2018	Variazione % popolazione 08-18	Indice di vecchiaia 2017	Fasce di età 2017			% Stranieri 2018
					% Under 15	% Over 65	% Over 85	
Bergamo	220	1.048.363	+5,0%	135,7	14,9%	20,3%	2,7%	10,7%
Brescia	151	1.103.982	+4,6%	141,2	14,8%	20,9%	3,1%	13,0%
Brianza	52	828.557	+5,7%	154,0	14,2%	21,8%	3,0%	8,6%
Como	151	599.301	+3,7%	161,4	13,8%	22,3%	3,3%	8,0%
Cremona	115	358.512	+0,7%	181,9	13,0%	23,7%	3,7%	11,5%
Lecco	88	339.384	+2,3%	165,1	13,9%	22,9%	3,3%	8,0%
Lodi	64	246.718	+4,5%	150,8	14,1%	21,2%	2,9%	11,6%
Mantova	68	411.762	+2,0%	172,6	13,5%	23,3%	3,8%	12,5%
Milano	84	2.790.581	+4,9%	164,7	13,7%	22,6%	3,3%	15,1%
Pavia	188	545.810	+2,8%	193,3	12,5%	24,1%	3,9%	11,4%
Sondrio	77	181.403	+0,0%	172,7	13,3%	22,9%	3,5%	5,3%
Ticino-Olona	50	470.265	+5,6%	151,7	14,3%	21,7%	3,0%	8,4%
Valle Camonica	76	221.092	+1,7%	154,5	14,0%	21,7%	3,0%	9,1%
Varese	139	890.528	+3,2%	167,7	13,8%	23,1%	3,4%	8,5%
Lombardia	1523	10.036.258	+4,1%	159,1	13,9%	22,2%	3,2%	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 (Tabella 3). In primo luogo, classificando i comuni per dimensione, osserviamo una situazione di malessere demografico 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 214 ultrasessantacinquenni). Non sorprende quindi, in considerazione del maggior tasso di mortalità e del minor tasso di natalità, che in questo insieme di comuni si osservi 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'analoga 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. Anni 2017 e 2018

	Numero comuni	Popolazione 2018	Var. % Popolazione 08-18	Indice di vecchiaia 2017	Fasce di età 2017			% Stranieri
					% Under 15	% Over 65	% Over 85	
Classe di abitanti comunale								
Fino a 1.000	324	173.941	-4,0%	214,2	11,9%	25,5%	4,2%	7,0%
1.001 - 3.000	472	883.929	+1,9%	156,8	13,9%	21,7%	3,1%	8,0%
3.001 - 5.000	260	1.035.464	+4,1%	142,9	14,6%	20,8%	2,9%	8,3%
5.001 - 10.000	274	1.938.006	+4,5%	144,1	14,6%	21,0%	2,8%	9,1%
10.001 - 20.000	119	1.640.507	+5,1%	148,7	14,4%	21,5%	2,9%	10,3%
20.001 - 50.000	59	1.779.691	+4,9%	158,7	14,1%	22,3%	3,1%	11,0%
Oltre 50.000	15	2.584.720	+3,9%	184,2	13,0%	23,9%	4,0%	17,2%
Grado di urbanizzazione comunale								
Basso	679	1.161.245	+0,1%	172,3	13,3%	23,0%	3,6%	8,7%
Intermedio	719	4.786.595	+4,8%	147,2	14,4%	21,2%	2,9%	9,7%
Alto	125	4.088.418	+4,4%	170,3	13,5%	23,1%	3,5%	14,4%
Classe di altimetria comunale								
Pianura	747	6.927.652	+4,8%	156,4	14,0%	22,0%	3,2%	12,5%
Collina	316	2.072.300	+4,0%	160,2	13,9%	22,3%	3,3%	10,1%
Montagna	460	1.036.306	-0,3%	176,1	13,3%	23,4%	3,5%	7,3%
Lombardia	1.523	10.036.258	+4,1%	159,1	13,9%	22,2%	3,2%	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". 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 2017 (era di 2,3 nel 2007 e di 2,5 nei primi anni del secolo). Questo è un risultato prodotto prevalentemente dall'incremento del numero di famiglie composte da individui soli, che ha raggiunto il 30,6% (Figura 4A) e di quelle costituite da nuclei senza figli o da nuclei monogenitoriali, che hanno acquisito un peso maggiore a danno dei tradizionali nuclei con figli (Figura 4C) e non dalla riduzione delle famiglie numerose le quali, anzi, nel 2015-2016 (dato medio del biennio) costituivano il 4,7% (Figura 4A): il valore più alto che si sia osservato a partire dal 2003-2004, 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 2000, hanno poi incrementato il loro peso, anche grazie al ruolo delle famiglie estese³, che continuano a costituire una quota non trascurabile dell'intero universo.

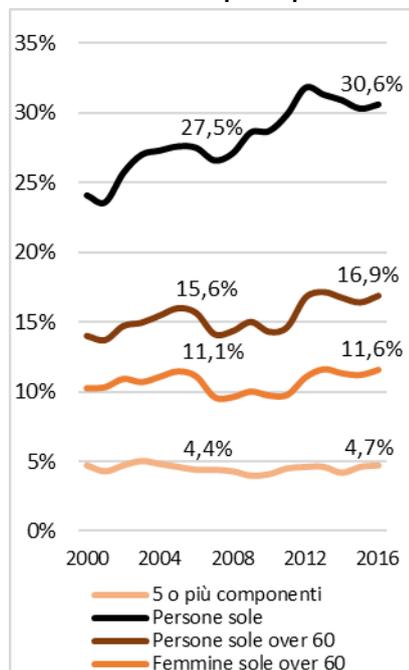
Nonostante la percentuale di vedovi/e sul totale della popolazione sia in lieve diminuzione (presumibilmente per effetto del maggior incremento della speranza di vita degli uomini rispetto a quella delle donne, negli ultimi anni), la percentuale di famiglie composte da persone sole ultrasessantenni è aumentata di 1,3 punti percentuali in 10 anni fino a sfiorare il 17%. Su questo risultato può avere inciso sia la diffusione dei divorzi e delle separazioni⁴ sia, in ipotesi (la cui verifica esula dagli obiettivi di questa indagine) l'indebolimento dell'usanza del ricongiungimento con i figli in seguito alla morte del coniuge o ad altri eventi critici come una malattia. Oltre due terzi degli anziani soli sono donne: queste rappresentano una categoria particolarmente fragile dal punto di vista delle relazioni, della salute, delle possibilità di spostamento e anche (come vedremo in seguito) del reddito.

³ Sono famiglie in cui si trovano più di un nucleo (coppie o monogenitore) oppure famiglie con un solo nucleo e altri membri aggregati.

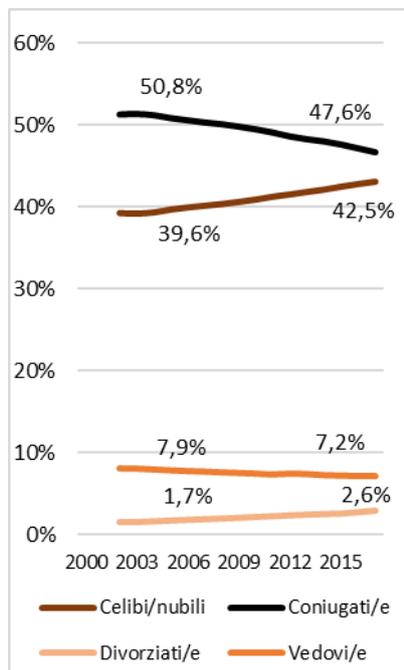
⁴ I divorziati tra gli ultrasessantenni della Lombardia sono passati dall'1,8% del 2007 al 3,4% del 2017.

Figura 4. Alcune caratteristiche delle famiglie lombarde. Periodo 2000 - 2017

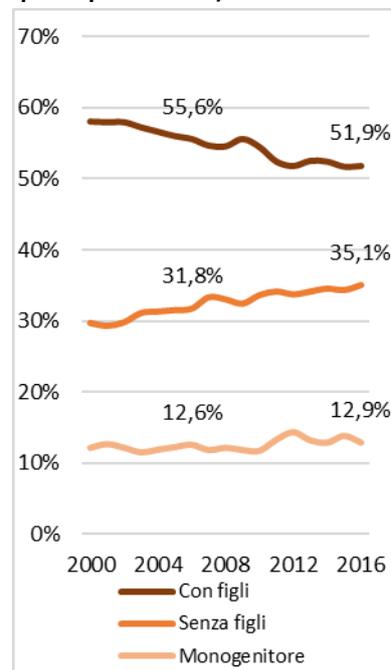
4A. Incidenza di alcune tipologie sul totale delle famiglie (media dell'anno di riferimento e di quello precedente)



4B. Composizione della popolazione per stato civile



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



Nota metodologica (ISTAT): 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

Alla luce di queste osservazioni riteniamo utile distinguere l'atomizzazione dei nuclei familiari in due forme che hanno origine da processi distinti: l'"assottigliamento", che corrisponde alla riduzione del numero medio di componenti per effetto della denatalità e 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.

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

⁵ Ogni anno Istat diffonde un comunicato *Fattori di rischio per la salute: fumo, obesità, alcol e sedentarietà*, tratto dall’indagine multiscopo 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.

come la 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

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).

rispetto a quanto rilevato nel 2005 (24,2); si 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

¹¹ ISTAT, Indagine Aspetti della vita quotidiana, 2018.

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 – 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 (anche del Centro-Nord) nelle quali l'eredità della crisi economica è stata una più lunga e profonda stagnazione. Tra il 2012 e il 2016 il PIL reale è cresciuto dell'1,2% (in Italia e nel Centro-Nord soltanto dello 0,3% e dello 0,7%, rispettivamente), tornando in prossimità del livello del 2008. Nel 2017, inoltre, gli indicatori principali del mercato del lavoro si sono assestati su valori simili a quelli dell'Europa a 27, dove i tassi di occupazione e di partecipazione sono più elevati rispetto all'Italia. Tuttavia, le condizioni sociali della popolazione evidenziano ancora, a fronte di un ingrossamento delle fasce di reddito più elevate, la presenza di cospicue "sacche" di povertà che sembrano persino essersi ingrossate, durante gli anni della ripresa. In questo capitolo, dopo una panoramica delle tendenze recenti del mercato del lavoro lombardo, ci soffermeremo sulle tematiche delle condizioni economiche della popolazione, con un breve focus sul disagio abitativo, che costituisce una delle tematiche più trattate della 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 tasso di attività nella Tabella 5), sia una maggiore capacità di assorbimento della forza lavoro da parte del sistema produttivo (si veda il 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 2012 e il 2017 che in Italia, invece, continua a crescere. Va evidenziato come sia al livello lombardo sia al livello nazionale la dinamica apparentemente negativa del tasso di disoccupazione nasconda in realtà una maggiore iniziativa dei "cercatori", che in misura crescente provano a collocarsi nel mondo del lavoro con esiti tuttavia non sempre positivi. Alcuni osservatori suggeriscono che questi dati possano avere carattere "frizionale" ed essere determinati da un'espansione dell'offerta "che il mercato non riesce ad assorbire in tempi brevi" (Camera di Commercio di Cuneo, 2017).

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 2007 (che precede l'inizio della grave crisi economica mondiale), il 2012 (un anno particolarmente negativo per la recrudescenza degli effetti della crisi e per il marcato peggioramento delle condizioni socio-economiche generali) e il 2017 (il primo anno di ripresa sostanziale dell'attività economica, con una crescita reale del PIL italiano pari all'1,5% rispetto all'anno precedente).

Rispetto alla fase pre-crisi, nel 2012 sono diminuiti i tassi di occupazione in quasi tutte le realtà territoriali lombarde senza che si sia osservata tuttavia un'analoga riduzione nei tassi di attività. L'andamento combinato di questi due indicatori ha quindi prodotto la nota esplosione del fenomeno della disoccupazione che ha investito tutto il territorio nazionale. Nel panorama lombardo, l'unica eccezione a questa evoluzione è rappresentata dalla Provincia di Como, la quale ha sì visto aumentare il proprio tasso di disoccupazione, ma per effetto di un incremento sostanziale degli attivi (+2,1 punti percentuali nel tasso di attività) che non hanno trovato un adeguato sbocco occupazionale, come dimostra il modesto incremento del tasso di occupazione (+0,5 punti percentuali).

I dati 2017 diffusi recentemente 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 crisi ma anche quello del 2007 (passando, al livello regionale, da 69,1 a 72,0). Ancora una volta, la Provincia di Como si distingue per un'evoluzione singolare del mercato del lavoro: essa è l'unica in cui il tasso di disoccupazione è cresciuto (di 2,5 punti percentuali) per effetto di un calo della capacità di assorbimento della forza lavoro, la quale è rimasta tuttavia stabile in termini quantitativi rispetto al 2012 (come mostra l'invarianza del tasso di attività).

Tabella 5. Principali indicatori del mercato del lavoro. Anni 2007, 2012, 2017. Italia, Lombardia e Province.

	Tasso di attività 15-64			Tasso di occupazione 15-64			Tasso di disoccupazione 15+			Tasso di mancata partecipazione 15-74		
	2007	2012	2017	2007	2012	2017	2007	2012	2017	2007	2012	2017
Bergamo	66,2	66,4	68,2	64,6	61,8	65,3	2,5	6,9	4,2	5,4	12,9	9,5
Brescia	66,6	66,7	70,6	64,5	62,2	66,1	3,2	6,7	6,2	6,9	11,0	10,2
Como	68,6	70,7	70,9	65,9	66,4	64,8	3,8	5,9	8,4	7,1	10,2	12,8
Cremona	70,1	69,4	71,0	68,0	64,7	66,5	3,0	6,7	6,3	6,5	11,6	11,6
Lecco	67,7	69,2	73,1	66,0	64,4	69,2	2,6	6,8	5,3	6,6	10,4	9,0
Lodi	67,9	67,2	71,3	65,1	61,2	66,3	4,1	8,9	7,0	6,5	13,5	11,5
Mantova	69,3	69,3	70,6	66,9	64,1	65,4	3,3	7,4	7,4	6,6	12,7	12,5
Milano*	70,9	71,5	74,5	68,2	65,9	69,5	3,8	7,7	6,5	7,5	12,6	11,4
Monza-Brianza	-	71,6	72,2	-	66,1	67,0	-	7,6	7,1	-	12,4	10,5
Pavia	67,0	69,8	70,3	64,5	64,2	65,4	3,7	7,9	6,8	8,7	13,1	12,0
Sondrio	68,7	68,1	68,9	65,6	62,0	64,4	4,5	8,7	6,3	8,3	13,4	10,2
Varese	69,8	71,7	72,4	67,8	65,7	67,6	2,9	8,2	6,5	6,6	12,6	11,2
Lombardia	69,1	69,8	72,0	66,7	64,5	67,3	3,4	7,4	6,4	7,1	12,2	11,0
Italia	62,4	63,5	65,4	58,6	56,6	58,0	6,1	10,7	11,2	14,9	20,0	20,5

*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

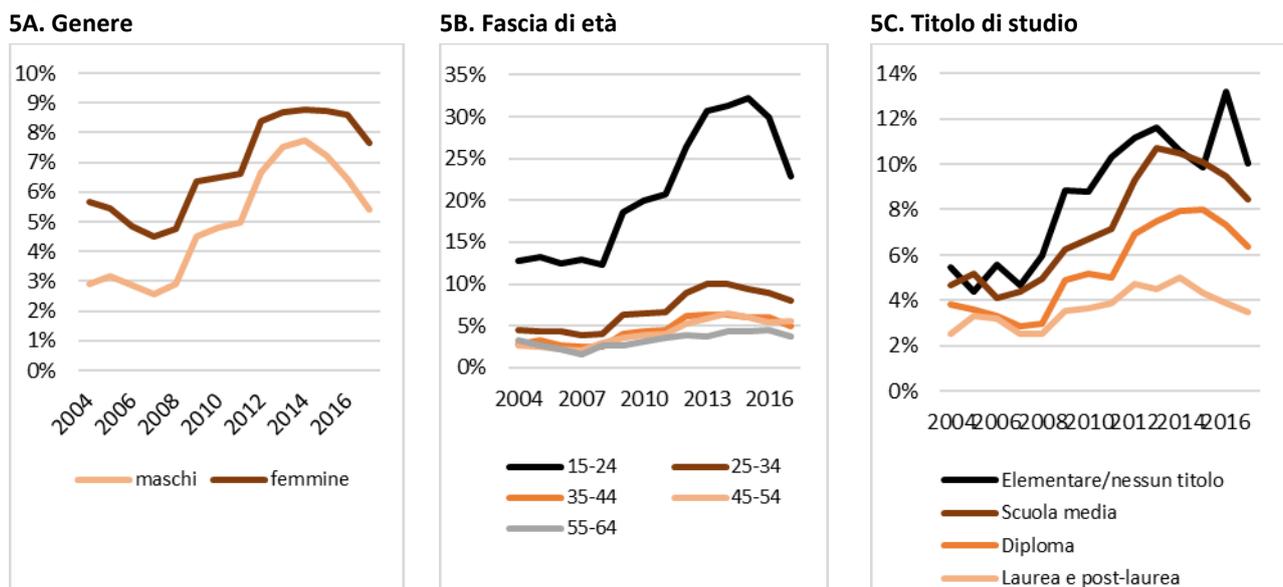
Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

Come mostrano i dati della Tabella 5, l'area geografica è una delle chiavi esplicative delle differenze quantitative nel mercato del lavoro Lombardo: Milano, Monza-Brianza e Lecco sono i territori con i più alti livelli di partecipazione al mercato del lavoro e di occupazione,

mentre a Bergamo e Sondrio questi indicatori assumono valori più bassi. Tuttavia, anche in senso dinamico, il genere e, soprattutto, l'età sono due variabili più incisive (Figura 5): al livello regionale, il tasso di disoccupazione femminile mostra uno scarto relativamente costante nel tempo rispetto a quello maschile. L'analisi dei tassi per fasce di età induce 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 3,9 (2007) all'8,9 (2012) e i giovanissimi (15-24) sono stati i più penalizzati, con un aumento del loro tasso di disoccupazione che ha toccato il record di 32,3 nel 2014.

Se nel decennio scorso 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 efficacemente. 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 crisi. Queste osservazioni consentono di individuare alcuni "profili di rischio" degli individui attivi all'interno del mercato del lavoro determinati dalla compresenza di caratteristiche svantaggiose. 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 2004-2017. 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 possono durare per intere carriere lavorative) e del part-time involontario possono coesistere con un sostanziale incremento dell'occupazione generale e sono 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 sembra essere aumentato in modo significativo. Tuttavia, nonostante la riduzione degli ultimi anni, 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 regionale complessivo.

Tabella 6. Distribuzione retrocumulata dei contribuenti per classe di reddito (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 medi da pensione, da impresa, da lavoro autonomo e da partecipazione, mentre quelli da lavoro dipendente si sono mantenuti stabili. Parte di questa variazione, tuttavia, essendo imputabile alla significativa emersione dal «nero» dei redditi da fabbricati, non può essere associata ad un reale incremento del potere d'acquisto.

Sono cresciuti anche gli importi dei trattamenti pensionistici (Tabella 7), in modo particolare negli ultimi due anni, per i quali non sono ancora disponibili i dati sulle dichiarazioni dei redditi: la media delle pensioni di vecchiaia degli ultrasessantacinquenni ammonta 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%).

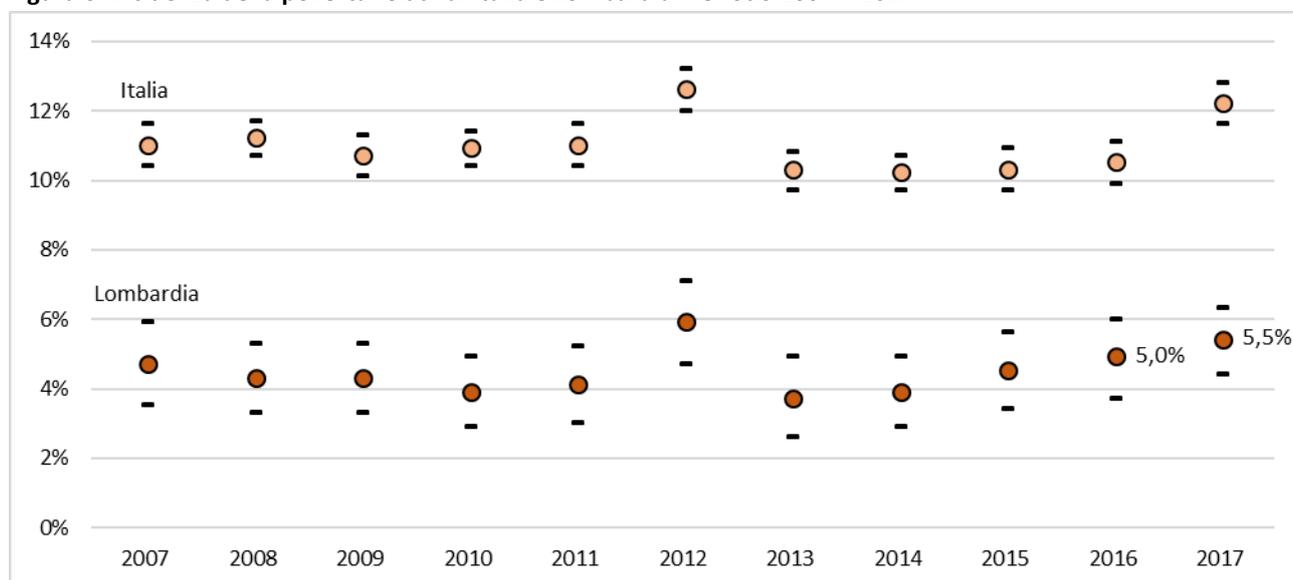
Tabella 7. Livello dei redditi. Lombardia e Comprensori. Anno 2016.

	Reddito medio 2016	Media dei redditi per tipologia 2016				Pensione 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	nd	nd
Brescia	22.106	21.995	16.616	47.739	23.603	19.072	nd	nd
Brianza	25.338	25.739	18.985	45.666	27.579	22.910	nd	nd
Como	23.053	23.423	17.274	47.419	26.600	22.276	nd	nd
Cremona	22.407	22.453	17.259	44.738	25.072	19.591	nd	nd
Lecco	24.668	24.576	18.213	47.756	29.765	24.350	nd	nd
Lodi	23.028	23.115	18.296	44.586	24.817	18.633	nd	nd
Mantova	21.383	21.380	16.362	45.548	24.216	15.952	nd	nd
Milano	29.033	28.304	21.366	57.039	26.389	30.470	nd	nd
Pavia	22.463	22.336	17.717	44.076	24.190	20.161	nd	nd
Sondrio	20.285	20.183	15.361	43.365	23.852	19.718	nd	nd
Ticino-Olona	24.228	24.331	18.982	44.268	27.034	19.738	nd	nd
Valle Camonica	20.855	21.335	15.651	43.239	22.873	17.784	nd	nd
Varese	23.463	23.920	17.992	47.040	26.104	20.244	nd	nd
Lombardia	24.735	24.656	18.570	50.828	25.840	22.648	1.234,9	49,0%
Italia	20.920	20.680	17.174	41.762	21.038	17.988	1.105,7	52,4%

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati MEF

Nonostante la crescita del livello generale dei redditi, in Lombardia (e in Italia), la povertà misurata attraverso i consumi è in aumento e segue la stessa dinamica italiana. 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 dimensione della condizione economica percepita, nel 2016 il 31% delle famiglie lombarde riteneva che la propria situazione economica fosse peggiorata rispetto all'anno precedente, mentre soltanto l'8,4% 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 poco considerato delle condizioni materiali della popolazione è la situazione abitativa. I provvedimenti di sfratto emessi durante l'anno (qui espressi nella forma di tassi per 1.000 famiglie) e rilevati dal Ministero dell'Interno (2017) esprimono 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 attraverso la predisposizione di soluzioni anche provvisorie per le famiglie colpite da sfratto oppure sostegni economici mirati alla copertura del canone.

¹³Una 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.

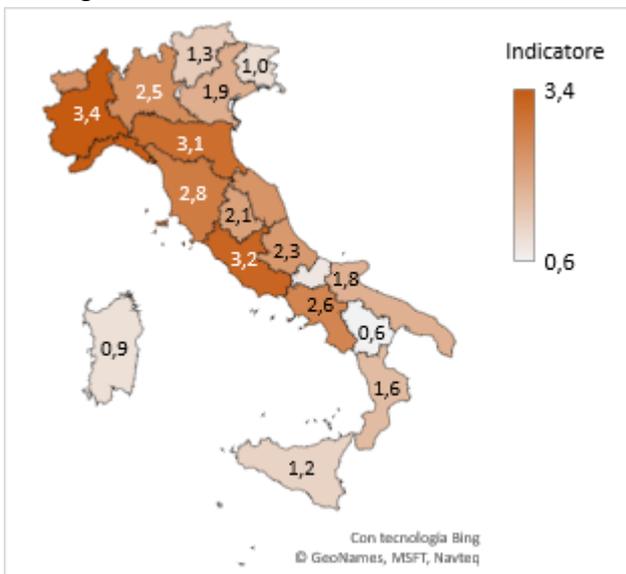
Anche se il conteggio effettuato dal Ministero dell'Interno (2017) comprende gli sfratti effettuati per necessità del locatore o per finita locazione, questi rappresentano appena il 4% del totale. La maggior parte degli sfratti è determinata da morosità o altre ragioni riconducibili all'inquilino.

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 sia in relazione diretta con la percentuale di individui che vivono in affitto e non soltanto con le condizioni economiche delle famiglie.

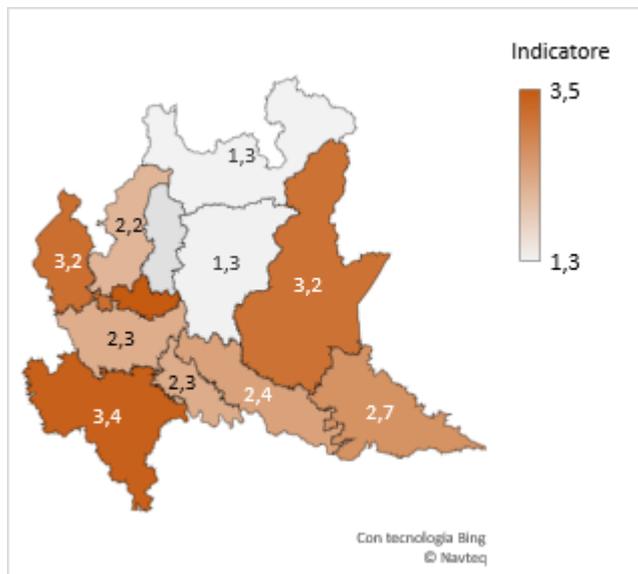
Nel 2016 in Lombardia sono stati emessi 2,6 provvedimenti di sfratto ogni 1.000 famiglie residenti: un tasso inferiore a quello della maggior parte delle grandi regioni italiane e che, tuttavia, se studiato per area, consente di individuare alcune situazioni di particolare criticità (Figura 7). Se nelle province di Sondrio, Bergamo e Lecco il tasso di sfratti risulta molto contenuto, in quelle di Monza-Brianza, Pavia, Brescia e Varese supera ampiamente il valore di 3 per mille famiglie, suggerendo che la questione abitativa meriti un'attenzione particolare in questi territori.

Figura 7. Sfratti per 1.000 famiglie residenti. Anno 2016.

7A. Regioni italiane



7B. Province lombarde



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati Ministero dell'Interno

Analisi quantitativa degli accordi¹⁴

Questo paragrafo è dedicato all'analisi quantitativa dell'attività negoziale svoltasi in Lombardia nel corso del 2017. Seguendo lo schema proposto nei precedenti rapporti, verrà precisato il profilo della negoziazione attraverso confronti spaziali e temporali. Nello specifico, concentreremo l'attenzione sul tipo di enti firmatari, su alcune loro caratteristiche, sullo sviluppo della negoziazione sociale e sui temi trattati nei testi degli accordi.

Complessivamente, nel 2017 l'attività negoziale ha prodotto 481 documenti: un dato che conferma il trend crescente iniziato nel 2014 e che fa registrare il record assoluto dal 2010 (Figura 8). La maggior parte (375) rappresentano accordi siglati con singoli comuni, 29 invece sono accordi siglati con comuni associati in unioni¹⁵, 13 con i Piani di Zona (enti sovracomunali deputati alla gestione associata dei servizi), 4 con i Consigli di Rappresentanza dei sindaci, 11 con le Agenzie di Tutela della Salute, 11 con le Aziende Socio Sanitarie Territoriali, 33 con Residenze Sanitarie Assistenziali presenti sul territorio regionale, 2 con la Regione Lombardia e 3 con altri enti non classificati (Tabella 8).

Tabella 8. Distribuzione congiunta degli accordi per Comprensorio e tipo di ente. Anno 2017.

Comprensorio	Comuni	Unioni di comuni	PDZ	CDR	ATS	ASST	Distretti sociali	RSA	Altro	Totale per territorio
Bergamo	3									3
Brescia	114	7							1	122
Brianza	27				4					31
Como	2									2
Cremona	23	4				9		27		63
Lecco	15	3		3		1				22
Lodi	23	6				1				30
Mantova	47	5			5					57
Milano	16		2		1				1	20
Pavia	41		9		1			3	1	55
Sondrio	1		1							2
Ticino-Olona	18		1					1		20
Valle Camonica	6									6
Varese	39	4		1				2		46
Regione Lombardia									2	2
Totale per ente	375	29	13	4	11	11	0	33	5	481

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia

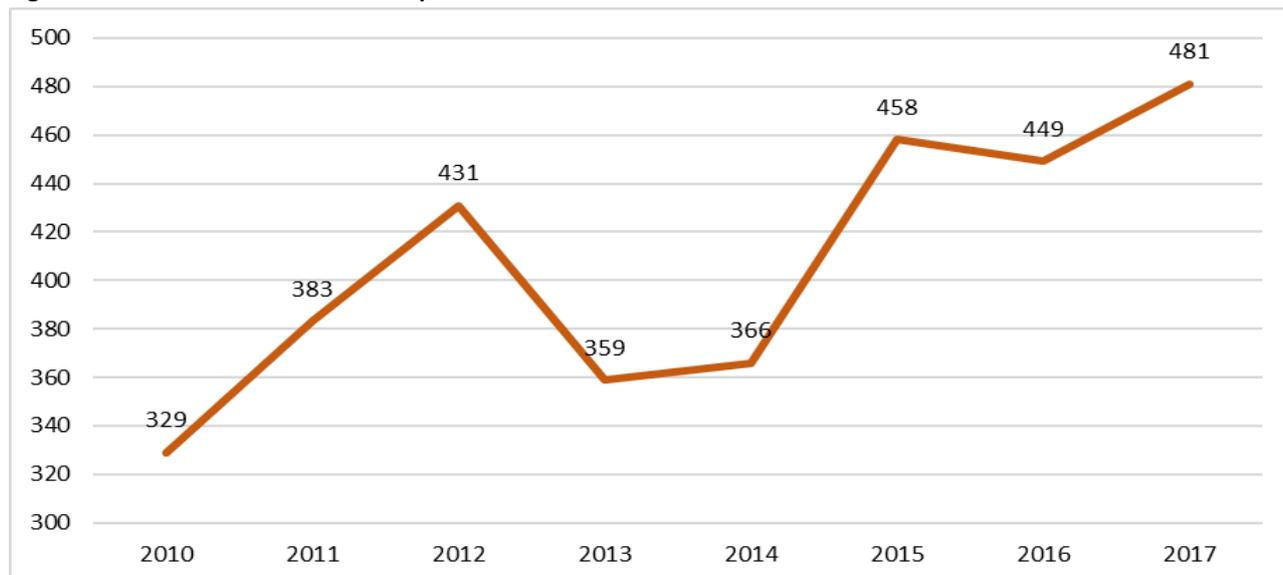
¹⁴ Usiamo il termine *accordo* per convenzione, con il solo scopo di indicare i documenti sottoscritti dal Sindacato e dagli enti territoriali lombardi; non è infatti possibile, a causa dei limiti classificatori della banca dati sulla negoziazione sociale in Lombardia, risalire all'informazione sulla natura del documento (accordo, verbale d'incontro, protocollo d'intesa, ecc.).

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.

Rispetto al 2015, tuttavia, la crescita del numero degli accordi del biennio 2016-2017 non deriva dall'incremento dell'attività negoziale con gli enti sovracomunali, che anzi risulta in deciso calo a causa della riduzione del numero di accordi siglati con i Piani di Zona (Figura 9A). A questo proposito, rileviamo che la promozione di attività negoziali a livello sovracomunale presenta numerosi vantaggi perché può rispondere a specifiche criticità di cui la prassi negoziale tradizionale talvolta soffre, quando identifica il comune come interlocutore privilegiato. Infatti, la contrattazione per ambiti territoriali sovracomunali permette di stimolare il ricorso alla gestione associata delle funzioni amministrative e dei servizi e di favorire processi di unione e fusione tra comuni. Ciò può consentire il perseguimento di economie di scala e, di conseguenza, permettere agli enti locali di liberare risorse da destinare, ad esempio, alla riduzione dell'imposizione fiscale e delle tariffe o all'incremento dei servizi. Inoltre, la negoziazione per ambiti territoriali consente di limitare almeno in parte le disuguaglianze generate da una gestione esclusivamente comunale dell'imposizione fiscale e dei servizi che può produrre differenze difficilmente giustificabili – anche tra comuni limitrofi – nella qualità, nella quantità e nelle tariffe 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 1.523 comuni¹⁶). D'altra parte, la tendenza alla riduzione del numero di accordi nei comuni con meno di 3.000 abitanti è compensata dall'aumento nelle fasce di ampiezza demografica superiore, in particolare nell'ultimo anno di rilevazione, quando il numero di accordi sottoscritti da comuni medio grandi (20.001 – 50.000 abitanti) è passato da 14 a 24 (Figura 9C).

¹⁶ Oltre la metà dei comuni lombardi ha una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti (Tabella 3) e mostrano i primi segnali del declino demografico. Le numerose "fusioni" di comuni periferici 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 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 8. Evoluzione del numero complessivo di accordi. Lombardia. Periodo 2010-2017

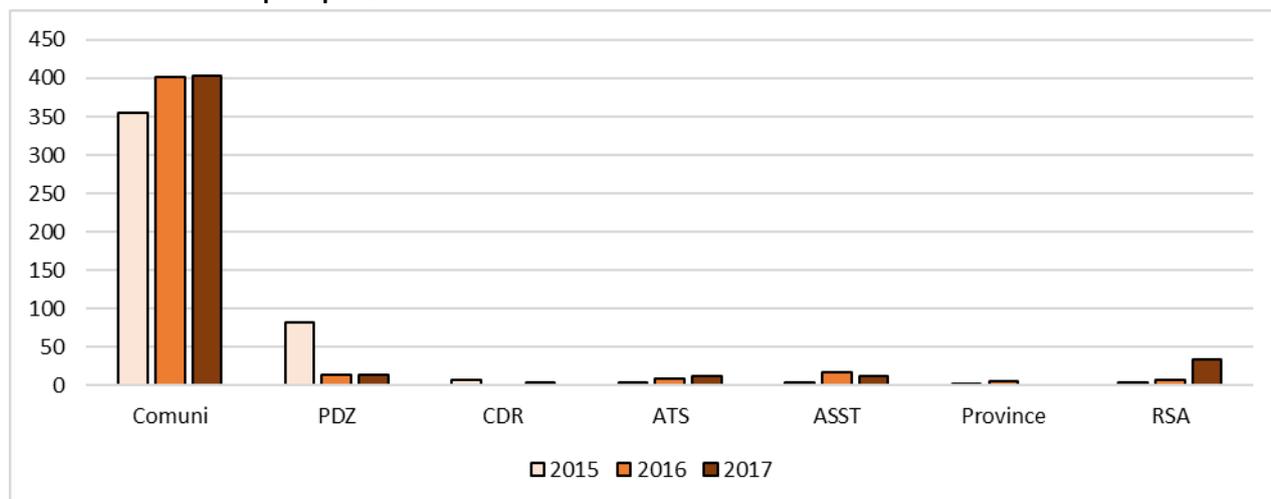


Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia

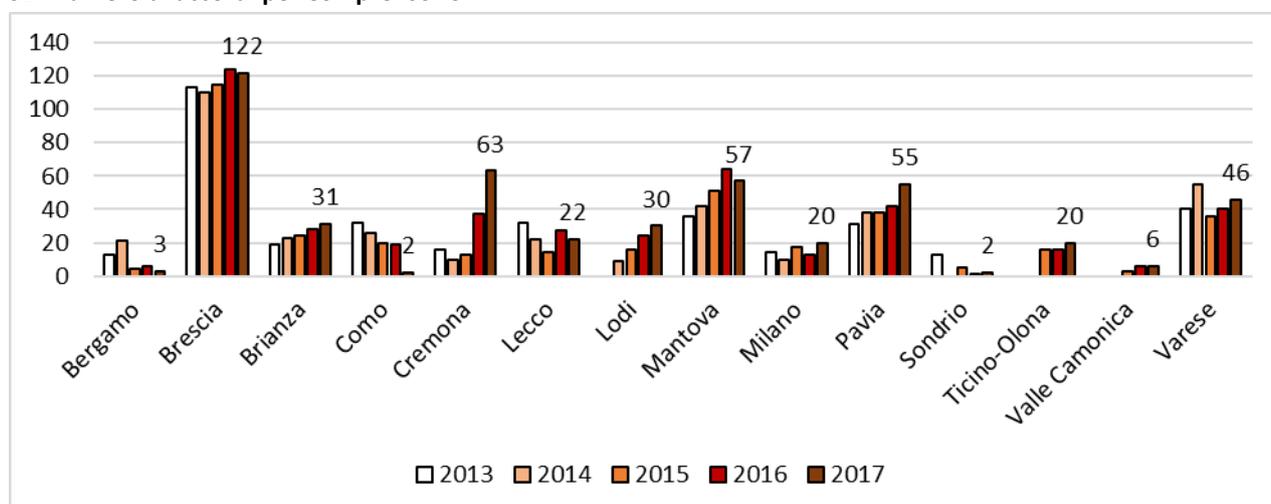
Negli ultimi cinque anni, la dinamica della contrattazione risulta molto positiva in diversi comprensori (Figura 9B): Brianza, Milano, Lodi, Pavia, Mantova e, in particolare, Cremona, dove il numero di accordi è passato da 37 a 63 tra il 2016 e il 2017 e quasi due terzi degli accordi sono stati stipulati con enti sovracomunali (in particolare RSA e ASST). In linea con gli anni precedenti, il numero di comuni firmatari risulta molto elevato nel Comprensorio di Brescia, con 122 accordi sottoscritti prevalentemente da amministrazioni comunali (114). 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. Ad essi si aggiunge anche Como, il cui numero di accordi passa da 19 nel 2016 a 2 soltanto nel 2017. Mentre negli anni passati Bergamo aveva prodotto pochi accordi concentrati tuttavia nella negoziazione sovra-comunale, i pochi accordi firmati nel 2017 riguardano soltanto gli enti comunali e lo stesso vale per il Comprensorio di Como (Tabella 8).

Figura 9. Accordi in valori assoluti. Lombardia. Periodo 2013 – 2017.

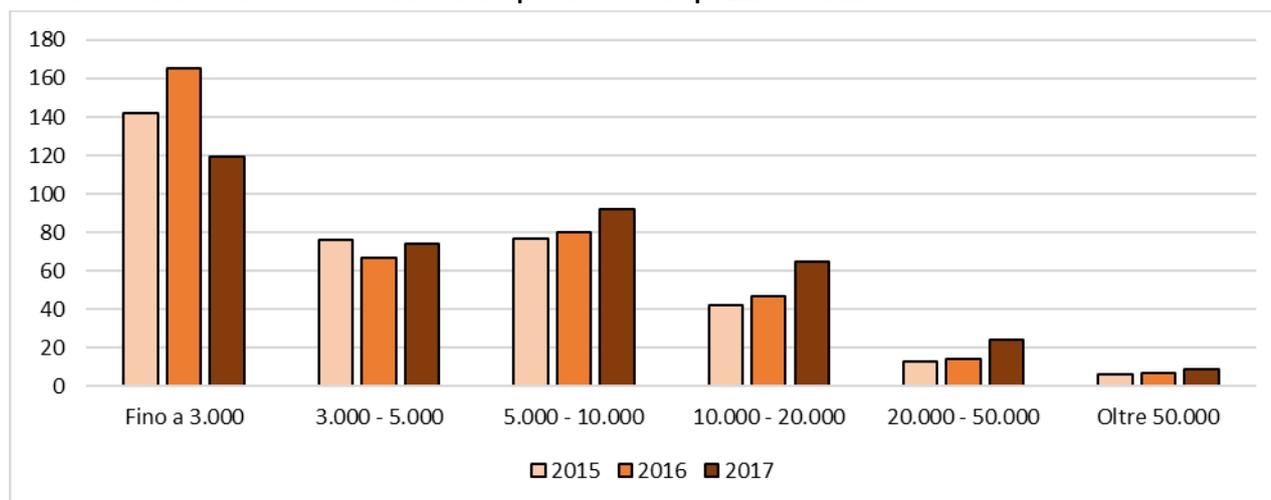
9A. Numero di accordi per tipo di ente.



9B. Numero di accordi per Comprensorio.



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



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

Come suggerito dalla disamina dei valori assoluti, i tassi di diffusione degli accordi nei diversi comprensori riportati nella Tabella 9 confermano che le province di Bergamo, Como

e Sondrio sono quelle in cui la percentuale di comuni firmatari è più bassa (< 2%). 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 (12,8%) grazie alla presenza del Comune Capoluogo di Provincia tra i firmatari. Ampii scarti tra i tassi di copertura e diffusione si osservano anche nei comprensori di Cremona, Lecco, Milano e Pavia, dove gli accordi firmati con diversi comuni popolosi come Milano, Sesto San Giovanni, Cinisello Balsamo, Pavia, Cremona, Vigevano, Rho e Lecco ha consentito di coinvolgere porzioni significative della popolazione residente.

Tabella 9. Tassi di diffusione e tassi di copertura degli accordi firmati dai comuni e dalle unioni di comuni. Lombardia e Comprensori. Anno 2017

	Tasso di diffusione	Tasso di copertura
Bergamo	1,4%	12,8%
Brescia	80,1%	88,9%
Brianza	51,9%	62,5%
Como	1,3%	3,0%
Cremona	13,0%	48,0%
Lecco	18,2%	41,3%
Lodi	45,3%	49,4%
Mantova	76,5%	89,5%
Milano	14,3%	61,9%
Pavia	21,3%	40,0%
Sondrio	1,3%	1,8%
Ticino-Olona	34,0%	42,4%
Valle Camonica	7,9%	17,7%
Varese	30,2%	29,9%
Lombardia	25,1%	48,9%

Nota: Il tasso di diffusione di un territorio è dato dal rapporto tra il numero di comuni che hanno sottoscritto un accordo nell'anno (sia singolarmente, sia in forma associata) e il numero di complessivo di comuni nel territorio. Il tasso di copertura di un territorio è dato dal rapporto tra la popolazione dei comuni che hanno sottoscritto un accordo nell'anno (sia singolarmente, sia in forma associata) e il numero complessivo di abitanti nel territorio.

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia

In generale, 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 sono crescenti rispetto alla classe di ampiezza demografica dei comuni (Tabella 10). Allo stesso tempo, rileviamo che l'attività negoziale è più intensa (sia in termini di comuni coinvolti, sia di popolazione coperta) 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 10. Tassi di diffusione e tassi di copertura per alcune categorie di comuni. Lombardia. Anno 2017

	Tasso di diffusione	Tasso di copertura
Classe di ampiezza demografica		
Fino a 1.000 Abitanti	4,9%	5,4%
1.001 - 3.000 Abitanti	22,0%	23,4%
3.001 - 5.000 Abitanti	27,7%	27,8%
5.001 - 10.000 Abitanti	33,9%	34,6%
10.001 - 20.000 Abitanti	53,8%	53,7%
20.001 - 50.000 Abitanti	42,4%	39,3%
Oltre 50.000 Abitanti	60,0%	83,4%
Zona altimetrica		
Pianura	32,0%	53,4%
Collina	26,3%	43,5%
Montagna	13,3%	29,2%
Grado di urbanizzazione		
Basso	20,8%	35,9%
Intermedio	28,9%	40,8%
Alto	27,2%	62,0%

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia

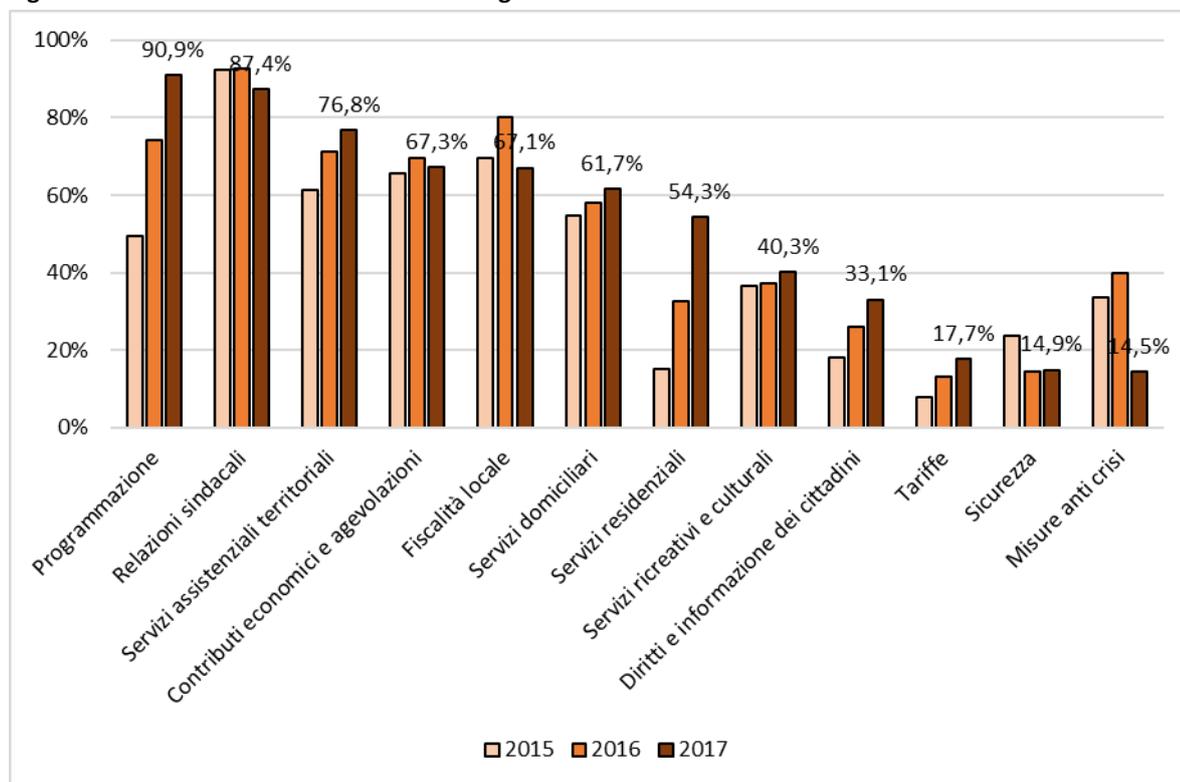
L'analisi delle materie affrontate nell'ultimo triennio mostra una tendenza alla stipulazione di accordi multi-tematici. Tra il 2015 e il 2016 la media dei raggruppamenti tematici¹⁷ per accordo è passata da 5,3 a 6,1, mentre nel 2017 è risultata pari a 6,3. Questi risultati mostrano il tentativo dell'attività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

Nel 2017 si conferma molto elevata l'incidenza della tematica delle relazioni sindacali (attuazione dell'accordo, verifica, riconoscimento delle OOSS, ...) 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 assistenziali territoriali (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. Tuttavia, bisogna specificare che l'80% degli accordi che includono le tematiche dei servizi residenziali sono stati sottoscritti dagli enti comunali. Seguono, infine, per incidenza, le aree dei Servizi ricreativi e culturali, dei

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

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. I tributi di competenza dei comuni (ICI, TASI, tasse sui rifiuti, addizionale all'IRPEF) rappresentano una delle loro entrate principali 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 sulla modulazione delle aliquote secondo il principio della progressività sia sulla disciplina di una soglia di reddito al di sotto del quale i contribuenti sono sollevati dall'onere della contribuzione.

In conclusione di questo capitolo proponiamo un'analisi della relazione statistica tra partecipazione all'attività negoziale e applicazione dei principi di equità fiscale richiesti dal Sindacato. La Tabella 11 mostra che i comuni negozianti applicano il sistema progressivo nel 78,3% dei casi, contro il 53,1% dei non negozianti. 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 11. 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 12 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 12. 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

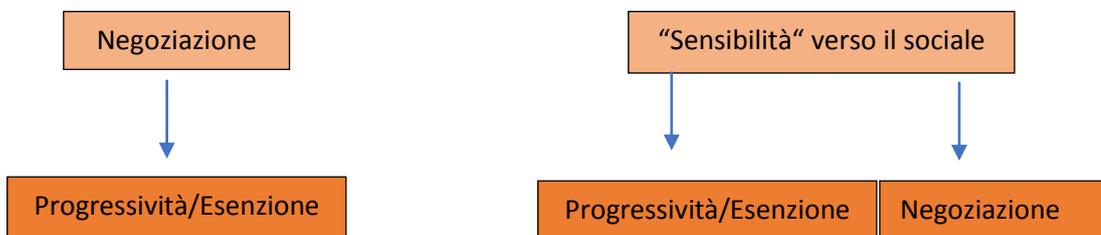
Questi risultati non implicano un nesso causale tra la pratica della negoziazione e l'applicazione della progressività e dell'esenzione. Nella maggior parte dei casi, infatti, i comuni (negoziatori e non) non hanno modificato il regolamento nel 2017 e, pertanto, tra le due variabili delle tabelle 10 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. In questa sede, pertanto, ci limitiamo a rilevare un'associazione positiva tra queste dimensioni, rimandando a future indagini un'analisi più approfondita che, con una logica controfattuale, tenti di far emergere l'effetto "netto" della negoziazione sulle scelte fiscali dei Comuni.

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.



Analisi del contenuto degli accordi

In questo paragrafo proponiamo un'analisi qualitativa di alcuni accordi ritenuti significativi dal Sindacato dei Pensionati per la rilevanza delle materie trattate e degli interventi posti in essere. Dopo un commento sui contenuti emersi dalla lettura dei documenti, proporremo una classificazione basata sul loro grado di operatività e sul ruolo assunto dal Sindacato nella fase di progettazione. Gli accordi segnalati trattano, in modo estensivo, tutti i raggruppamenti di materie individuati dalla classificazione dello SPI (Tabella 10). Qui focalizzeremo l'attenzione su alcune aree di intervento perlopiù trasversali ad essi.

Le politiche per il lavoro, gli anziani e l'emergenza abitativa

Negli accordi segnalati dal Sindacato, le criticità presenti nel mercato del lavoro sono tenute in seria considerazione. Le misure anticrisi a sostegno dell'occupazione messe in atto includono il sostegno all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, il sostegno alle aziende per l'attivazione di tirocini e per le assunzioni (Botticino e Mantova), l'attivazione di bandi per il servizio civile e i percorsi di formazione professionale all'interno di programmi più ampi finalizzati all'integrazione dei migranti (come nel caso di Gropello Cairoli dove – ci segnala lo SPI di Pavia – sono stati coinvolti a titolo volontario alcuni artigiani in pensione): misure, queste, che sembrano conciliare l'esigenza di garantire una fonte di reddito ai disoccupati con quella di fornire loro un'opportunità di formazione. In altri casi, le politiche 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, 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.

Nell'ambito dell'assistenza agli anziani, tutti gli accordi analizzati prevedono l'attuazione di diverse misure di sostegno alla permanenza delle persone non autosufficienti nel proprio domicilio. I servizi di assistenza domiciliare, infermeria, telesoccorso, pasti a domicilio e trasporto individuale sono particolarmente sviluppati e in diversi casi è riconosciuta la funzione di prevenzione e di mantenimento dell'autonomia svolta dalle diverse forme di "residenzialità leggera". Ad esempio, il Centro Diurno di Toscolano Maderno, strutturato secondo un modello assimilabile alla "RSA aperta" fornisce agli anziani sia opportunità di socializzazione sia servizi di natura sanitaria, La Valletta Brianza assegnerà alcuni alloggi per anziani e Vidigulfo mette a disposizione voucher per ricoveri di sollievo. Nella direzione del sostegno alla domiciliarità sembrano orientati anche i fondi destinati al contributo per l'assunzione di assistenti familiari di cui danno comunicazione alcuni comuni (Lissone, Isorella) e alla qualificazione di queste figure professionali (Botticino). Un accordo particolarmente significativo per gli interventi in favore della popolazione anziana è quello

di Settimo Milanese. Dalla contrattazione 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. Nel 2017 gli impegni di spesa corrente per le funzioni sociali sono rimasti complessivamente invariati rispetto all'anno precedente, ma si è verificata una ricomposizione a vantaggio degli interventi per gli anziani (+13,7% la variazione percentuale nel Programma corrispondente).

Infine, come richiamato in precedenza, delle forme disagio che interessano la popolazione lombarda, il disagio abitativo è particolarmente concentrato in alcune aree. I comuni negozianti provano in molti casi a dare risposte alla morosità incolpevole, soprattutto quando tocca le fasce più fragili della popolazione. In molti casi è previsto un fondo per il sostegno al pagamento degli affitti (al quale si aggiunge, sovente, quello per il pagamento delle utenze domestiche) che tuttavia non sembra sufficiente a dare risposte adeguate (si pensi, ad esempio, che il Comune di Botticino – uno dei pochi a dare comunicazione degli impegni di spesa per il 2017 – ha stanziato appena 5.000 euro). Talvolta, in vece del pagamento, il comune assume il ruolo di garante nei confronti della parte locatrice (Asola). Tra gli altri interventi di interesse, anche la messa a disposizione di edifici comunali sia per soluzioni temporanee sia housing sociale, soluzioni che interessano la popolazione anziana e altri target (ad esempio, monogenitori, persone in situazione di disagio abitativo, ecc.). Sono in particolare gli accordi di Mantova (che si distingue per la concretezza dell'approccio al problema), Asola, Marmirolo, Toscolano Maderno, La Valletta Brianza e Settimo Milanese, a prevedere queste forme d'intervento.

L'accordo di Lissone, nel comprensorio di Brianza (in cui l'incidenza delle situazioni di emergenza abitativa è elevata, come mostra la Figura 7B), si focalizza sul problema degli sfratti, sia con interventi finalizzati agli investimenti per la realizzazione di alloggi comunali (anche grazie a finanziamenti regionali), sia con azioni di monitoraggio del disagio (ad esempio, ammontare morosità), sia, infine, con l'attivazione di sgravi fiscali e concordati a favore dei privati per l'introduzione di canoni calmierati e la predisposizione di bandi per soluzioni abitative di emergenza.

L'addizionale comunale all'Irpef

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 sull'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. Si elencano qui tre realtà particolarmente virtuose per la capacità di tutelare i redditi bassi:

- Asola, che applica un sistema progressivo, prevedendo l'aliquota massima esclusivamente per i redditi superiori a 75.000 euro, con una soglia di esenzione di 16.000 euro.
- Toscolano Maderno, dove nel 2017, grazie ai proventi derivanti dalla lotta all'evasione, l'aliquota unica è stata portata dallo 0,8% allo 0,7%, preservando la soglia di esenzione a 20.000 euro.
- Mantova, dove sono esentati dall'addizionale unica allo 0,4% tutti i redditi inferiori a 22.000 euro. Il comune si impegna, nel 2017, a introdurre un sistema progressivo entro la fine del mandato dell'Amministrazione in carica.

In alcuni casi non è stato possibile ottenere l'applicazione del principio della progressività fiscale né alzare la soglia di esenzione per i redditi più bassi a causa dell'esigenza di preservare un adeguato livello di entrate. Il comune di Seveso, ad esempio, che *"spera"* di poter innalzare la fascia esente da 12.000 euro a 15.000, afferma che *"si vorrebbe cercare di ridurre i tributi"* e tuttavia *"si deve tener conto che il bilancio si regge solo su di essi, non essendovi altre entrate straordinarie né tantomeno trasferimenti dallo Stato o altre risorse come ad esempio gli oneri di urbanizzazione"*. Così, alcuni comuni mantengono l'aliquota unica massima allo 0,8 (come nel caso di Vidigulfo) e recepiscono le richieste sindacali posticipando gli impegni agli anni successivi (Seveso, Vidigulfo, Mantova e Asola) oppure di aver *"fatto il massimo"* (comune di Lissone).

Una proposta di classificazione

Le intese siglate sono state classificate in ordine al grado di operatività e al ruolo svolto dal Sindacato. 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 sono stati quindi ricondotti due accordi in cui all'enunciazione degli obiettivi generali non è seguita una definizione puntuale delle azioni da porre in essere:

"Si vorrebbe cercare di ridurre i tributi [...]."

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 sei

casi su tredici¹⁸ risulta prevalere, in fase di progettazione, la prassi della definizione condivisa dei contenuti programmatici. In altri cinque casi il Sindacato non sembra avere avuto voce in capitolo e si limita ad esprimere un assenso verso quanto stabilito dall'Amministrazione comunale. Si prendano ad esempio di quanto affermato alcuni passi dei documenti dove trapela il ruolo sussidiario del Sindacato, al quale sembra essere assegnata, nella trattativa, una funzione di mera convalida di quanto stabilito in altre sedi:

“Preso atto delle seguenti linee guida della politica di welfare comunale risultanti dal Piano [...] approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale [...] e consegnato alle Organizzazioni Sindacali [...]”,

“Le OO.SS. [...] chiedono di conoscere quali azioni intende mettere in atto l'unione dei comuni.”

“Auspicano, per il futuro, l'attivazione del tavolo di confronto che veda le OO.SS. partecipi alla costruzione di un bilancio condiviso per quanto riguarda gli interventi in ambito sociale. Nel contempo si prende atto della relazione relativa agli interventi e attività in essere.”

Non mancano tuttavia esperienze di progettazione condivisa, come quella di Settimo Milanese, dove OO.SS. e Amministrazione Comunale hanno firmato 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.

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

Categoria	Numero di accordi
Decisioni operative condivise	6
Decisioni operative approvate dal comune con presa d'atto e/o commento critico del Sindacato	5
Proposizioni e impegni generali	2
Totale	13

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati SPI CGIL Lombardia

¹⁸ I documenti analizzati sono 14. Uno di essi è stato escluso dalla classificazione in quanto costituisce un protocollo d'intesa che esprime la volontà di realizzare una programmazione delle politiche sociali, e non il contenuto di tale programmazione.

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 2015-2017, caratterizzato ancora dagli effetti della crisi economica, il Sindacato ha sottoscritto con gli enti territoriali poco più di 1.200 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; 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.

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.

Inoltre, dai dati analizzati si conferma anche per il 2017 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.

Dall'esame degli accordi sottoscritti dai Sindacati e dagli Enti territoriali 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, in diversi casi gli accordi sottoscritti 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.

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.

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.