



# COMUNE DI GORLAGO



**Piano di Governo del Territorio di cui alla LR 12/2005**

**DOCUMENTO di PIANO – *quadro socio economico***

**RAGGRUPPAMENTO TEMPORANEO DI IMPRESA**  
arch. Filippo Simonetti (capogruppo)  
dott. Sergio Appiani (analisi urbanistica)  
**prof. Natale Carra (aspetti socioeconomici)**  
arch. Moris Antonio Lorenzi (aspetti ambientali)  
Team Quality srl (progetto di SIT)

MARZO 2012

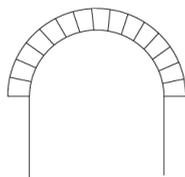
## INDICE

Gorlago e il suo territorio .....	3
Premessa .....	3
Il lavoro a Gorlago .....	5
Evoluzione della struttura produttiva .....	5
Il mercato provinciale del lavoro .....	9
Popolazione e sistema di imprese .....	10
Crisi economica e occupazione .....	13
Le caratteristiche demografiche del comune.....	16
Premessa .....	16
Popolazione.....	19
L'identità del Comune .....	21
I cittadini stranieri .....	23
Andamento delle famiglie.....	24
Tipologia delle famiglie.....	25
Proiezione demografica .....	28
Vita e benessere dei cittadini.....	31
Introduzione.....	31
Cittadini, servizi sociali e municipalità.....	31
I problemi in gioco.....	32
L'esame della spesa per servizi sociali attraverso il bilancio .....	37
L'informazione delle schede economico-finanziarie.....	43
(Dis)uguaglianze abitative, coesione sociale e stili di vita .....	46
Allegati.....	50
1. La struttura per età della popolazione.....	50
2. Gli indici di struttura della popolazione.....	52
3. Il modello di proiezione demografica .....	53

## Gorlago e il suo territorio

### Premessa

I confini amministrativi del comune di Gorlago disegnano una figura particolare: a metà tra un arco a tutto sesto (irregolare) e un *boomerang*.



Il fiume Cherio si sovrappone al confine sud-ovest interno dell'arco dopo aver solcato il paese, dividendolo in due parti distinte: ad ovest la parte costruita, ad est l'ambito naturale.

Il rilievo orografico a ridosso dell'area golenale costituisce il nucleo d'identità del paesaggio comunale.

L'incipit proposto riprende la tesi del documento programmatico della primavera scorsa, secondo la quale «noi abbiamo bisogno, per vivere umanamente, di leggere il paesaggio in cui ci muoviamo, decodificandone almeno emotivamente e poi, se ci riesce, anche intellettualmente, i suoi caratteri fondamentali».

Siamo a Gorlago dunque, allo sbocco della Valle Cavallina, affacciato sulla pianura, adiacente a due grandi strade: la statale del Tonale, passante per Trescore, e la strada provinciale n. 91 per Sarnico; non molto lontano dall'autostrada Bergamo-Brescia, circa quattro chilometri e relativamente vicino all'aeroporto di Orio al Serio; compare infine nel nome della stazione ferroviaria posta nel comune contermini di Montello. Lungo il tragitto per raggiungerla troviamo la ragnatela metallica tipica di una centrale elettrica. È lì dal 1910, esattamente cento anni fa. Risale agli inizi del secolo scorso la costruzione delle prime linee elettriche a notevole tensione (70.000 V) che trasportavano l'energia prodotta dalle centrali idroelettriche in Valle Camonica fino ai grandi centri industriali e residenziali di Bergamo, Brescia e soprattutto Milano. Gorlago ebbe in sorte di ospitare una di queste, all'inizio di proprietà della Società elettrica dell'Adamello, passata alla Società elettrica Cisalpina, incorporata poi dalla Edisonvolta, confluita nel 1963 nell'Ente nazionale energia elettrica (ENEL). Le successioni proprietarie corrispondono alle diverse modificazioni tecnologiche; così che dalla iniziale cabina di sezionamento delle linee si arrivò negli anni '60 ad una vera e propria centrale di trasformazione ad alta tensione (380.000 V).

La posizione geografica segna in maniera significativa i destini del comune. Pur modificate le polarità territoriali, Gorlago condivide con Trescore e i comuni intorno i

tratti peculiari di un *territorio di attraversamento*: crocevia tra Bergamo, Brescia e Val Camonica. Ci si riferisce qui alla mobilità quotidiana, quella che usa i territori per l'attraversamento; se infatti andiamo ad osservare i tassi di mobilità residenziale il nostro comune ricalca quasi fedelmente i dati medi provinciali. Il tema dell'uso improprio della viabilità comunale, particolarmente nelle ore di punta, per flussi veicolari la cui origine e destinazione non riguarda Gorlago, risulta emblematica al riguardo. Già il documento programmatico indicava tra le sue tesi significative il nuovo ruolo che Gorlago potrebbe assumere nel nuovo scenario metropolitano: se semplicemente una parte poco riconoscibile della città-regione lombarda o, invece, un quartiere accessibile, protetto, correlato con l'intorno e denso di qualità ambientale e territoriale.

Se i problemi in gioco riguardano una attribuzione di senso al territorio comunale, risulta opportuno cercare di descriverlo nel modo più preciso possibile, lasciandoci introdurre da alcune domande: chi vive, da quanto tempo e in che modo a Gorlago? Il lavoro trova spazio, offre opportunità, restituisce valore? Quali possono essere le determinanti del benessere dei cittadini che intrecciano il PGT?

Cercheremo di rispondere con ordine, seguendo un filo logico che si articola in quattro capitoli:

- Il lavoro a Gorlago
- Le caratteristiche demografiche del comune
- Il benessere dei cittadini
- Le (dis)uguaglianze abitative, la coesione sociale e gli stili di vita



**Tabella 1- La struttura produttiva nel medio-lungo periodo**

Anno	Gorlago				Circoscrizione di Trescore				Provincia di Bergamo			
	1971	1981	1991	2001	1971	1981	1991	2001	1971	1981	1991	2001
Unità Locali	124	194	268	311	1603	2853	3297	3775	35.003	56.313	64.444	73.840
U.L. Manifatturiere	16	41	68	67	357	629	719	737	7.236	12.996	13.784	13.604
Popolazione	3.501	3.631	4.124	4.607	34.843	39.700	43.622	50.931	829.064	896.084	931.911	995.263
UL per 100 abitanti	3,54	5,34	6,50	6,75	4,60	7,19	7,56	7,41	4,22	6,28	6,92	7,42
KMQ	5,56	5,56	5,56	5,56	112,93	112,93	112,93	112,93	2.763	2.764	2.765	2.765
UL per KMQ	22,30	34,89	48,20	55,94	14,19	25,26	29,20	33,43	12,67	20,38	23,31	26,71
UL manifatt. per KMQ	2,88	7,37	12,23	12,05	3,16	5,57	6,37	6,53	2,62	4,70	4,99	4,92
UL manifatt. per 100 ab.	0,46	1,13	1,65	1,45	1,02	1,58	1,65	1,45	0,87	1,45	1,48	1,37
Addetti totali	676	888	1.246	1.403	8.686	13.638	17.321	19.504	212.777	275.921	306.744	341.931
Addetti manifatture	238	471	696	723	5.086	7.696	9.004	9.473	133.782	160.262	159.902	160.237

Dalla tabella è possibile osservare i seguenti aspetti:

- nel corso dei 30 anni si registra una continua crescita della struttura produttiva per tutti i livelli territoriali considerati. L'aumento più significativo riguarda il primo decennio, in particolare per la circoscrizione.
- Il rapporto tra tessuto produttivo e abitante risulta più moderato per Gorlago anche se l'evoluzione nel tempo è allineata alla media territoriale e provinciale.
- l'evoluzione del consumo del territorio è particolarmente significativo per Gorlago rispetto alla circoscrizione e alla Provincia

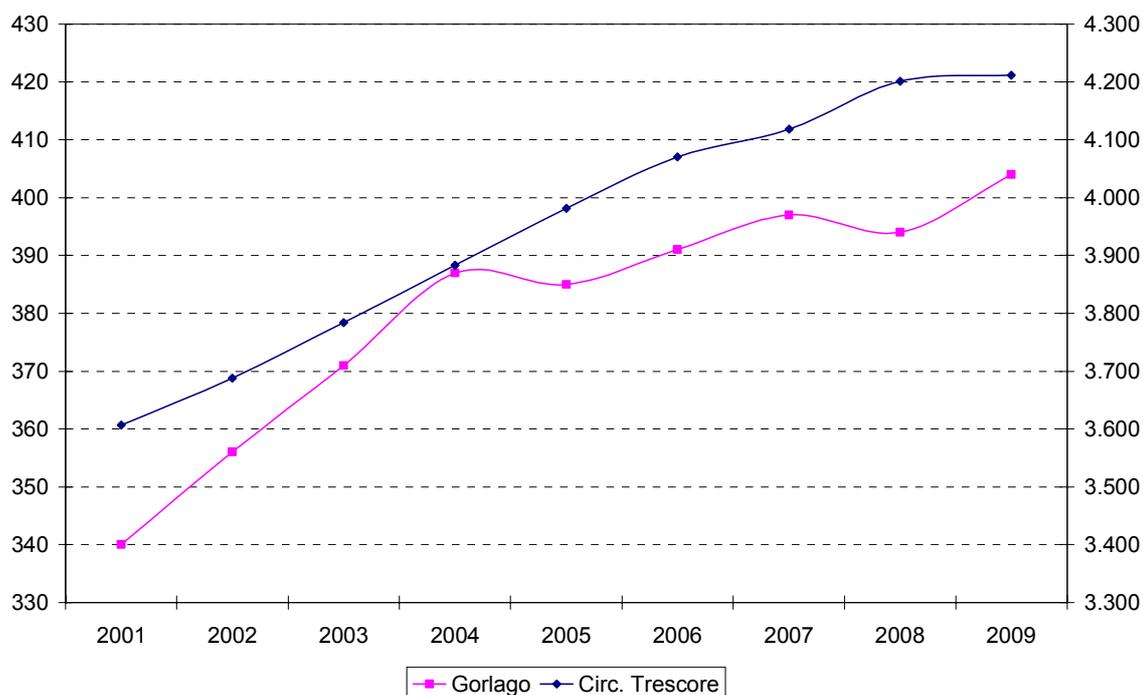
Le tendenze di medio lungo periodo possono essere aggiornate attraverso la fonte camerale che registra le imprese attive per comune, anno per anno, dal 2001 al 2009. Il non allineamento con il dato 2001 della tabella 1 è dovuto alla fonte diversa: nel primo caso il Censimento dell'industria e nel secondo i registri camerali.

**Tabella 2 - Imprese attive**

Anno	Gorlago	Circ. Trescore	Prov. Bergamo
2001	340	3.607	77.384
2002	356	3.688	78.729
2003	371	3.784	79.918
2004	387	3.883	81.439
2005	385	3.981	82.681
2006	391	4.070	83.789
2007	397	4.118	84.598
2008	394	4.201	85.869
2009	404	4.212	85.863

Negli ultimi anni - ora considerati - la crescita complessiva di Gorlago (18,8%) è leggermente superiore alla crescita dell'intero comprensorio, e di ben 9 punti superiore al distretto provinciale. Tale andamento però è imputabile alla prima metà del decennio, in cui la crescita è risultata più sostenuta, come mostra la figura .

**Figura 2 - Evoluzione imprese attive**



Se consideriamo il dettaglio di macrosettore si notano incrementi notevoli nell'ambito delle attività delle costruzioni e dei servizi, mentre si registrano cali a Gorlago nell'ambito del commercio ed un incremento molto contenuto nelle industrie.

**Tabella 3 – Evoluzione imprese per macro-settore. Variazioni % 2001-2009**

	Gorlago	Circ. Trescore	Prov. Bergamo
Industrie	2,11	2,68	-2,60
Costruzioni	33,82	32,27	20,87
Commercio	-3,20	3,67	2,32
Altri Servizi	82,69	43,49	30,77
totale	18,82	16,77	10,96

Un elemento significativo da porre sotto attenzione riguarda l'analisi delle attività manifatturiere per *contenuto tecnologico*. Certo, non è facile o semplice definire ciò che è innovativo e ciò che non lo è. Vi sono però alcune interessanti interpretazioni di alcuni andamenti ciclici attraverso una teoria economica; la quale postula come piccole

invenzioni ed innovazioni scatenino rivoluzioni tecnologiche, con la conseguenza che l'impresa che disponga di queste invenzioni ed innovazioni diventi un'impresa trainante, mentre l'impresa che non le abbia acquisite, potrebbe solo *adeguarsi* ai cambiamenti del mercato.

A Gorlago, secondo i dati della Camera di Commercio, l'andamento negli ultimi anni delle imprese attive osservate nel loro contenuto innovativo non presenta variazioni significative. Tra le industrie manifatturiere oltre il 50% risultano a medio contenuto tecnologico ed il 40-45 % a basso contenuto.

Questi risultati vanno interpretati con la dovuta cautela; l'attribuzione di contenuto innovativo alle imprese di Gorlago e Distretto passa attraverso la classificazione della loro attività economica, ricondotta ai risultati di una indagine che Istat effettua. Secondo la quale in estrema sintesi vengono definite innovative le attività che si rendono necessarie per sviluppare e introdurre prodotti, servizi o processi produttivi tecnologicamente nuovi (o significativamente migliorati). Comprendono la ricerca e sviluppo (R&S), l'acquisto di macchinari, attrezzature, software e licenze, la progettazione industriale e le altre attività preliminari alla produzione e alla fornitura di servizi, la formazione del personale connessa all'introduzione di prodotti o servizi o processi tecnologicamente nuovi o significativamente migliorati e il marketing di prodotti e servizi innovativi.

Secondo un pensiero ed una letteratura derivata più attenta alle dimensioni delle forme organizzative, le novità sarebbero costituite da:

- a) nuovi modelli organizzativi;
- b) forme organizzative che non conducono necessariamente a grandi corporazioni e natura delle relazioni che non sono riconducibili ai costi di transazione;
- c) un cambiamento della strategia di costruzione delle competenze interne;
- d) nuovi modi con cui i manager ricercano la competitività esterna;
- e) cambiamenti a seguito delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione;
- f) diffusione di un nuovo stile di gestione strategica delle risorse umane;
- g) nuove relazioni industriali.

Il contesto economico e produttivo così interpretato si connota per un significativo cambiamento nella natura e nel contenuto del lavoro; sempre meno da intendersi come energia meccanica, ma sempre più interpretabile come *opera*. L'imprenditore cerca un lavoratore che possieda (o tenda a) conoscenze più estese e competenze plurime: gestionali, di relazione, diagnostiche.

Occorrerebbe inoltre considerare almeno la *dimensione* d'impresa. Infatti secondo i risultati dell'indagine ISTAT la diffusione dell'innovazione varia significativamente in relazione alla dimensione aziendale: se tra le piccole imprese (10-49 addetti) il 24,9 per

cento ha introdotto innovazioni, in quelle relativamente più grandi (50-249 addetti) la percentuale sale al 42,2 per cento fino a raddoppiare in quelle con 250 addetti e oltre (54,6 per cento); questo divario risulta inoltre ancora più marcato nell'industria in senso stretto.

Ciononostante, queste considerazioni risultano interessanti soprattutto se accostate al dato della *natimortalità* delle imprese a Gorlago e nel distretto. Ma per comprendere tali fenomeni è importanti collocarli nel contesto più ampio.

### ***Il mercato provinciale del lavoro***

Al riguardo ci affideremo alle considerazioni dell'ultimo rapporto annuale che l'IRS produce per la CCIAA da ormai venti anni; risale ad un anno fa.

La recessione è arrivata anche a Bergamo. Già nel corso del 2007 avevano cominciato ad emergere le prime evidenze di rallentamento del ciclo dell'economia italiana: i segnali di perdita di slancio materializzatisi a partire dall'estate 2007 sono stati confermati dalle evoluzioni successive. L'attività ha registrato una marcata flessione congiunturale alla fine dell'anno, consegnando una partenza da livelli sfavorevoli al nuovo anno, ed ha rappresentato un momento di ampliamento del differenziale negativo di crescita con la media dell'area euro. Il Pil si è mantenuto peraltro debole dall'inizio del 2008 e dal secondo trimestre è scivolato in contrazione.

Il deterioramento congiunturale dell'economia italiana è precedente l'avvitamento della crisi del credito che si è manifestato a partire dalla seconda metà di settembre. Per l'economia italiana, caratterizzata peraltro da una crescita potenziale modesta, gli effetti negativi della crisi si traducono in un quadro ampiamente recessivo. Il Pil italiano ha registrato una contrazione anche nel terzo trimestre, dopo il risultato negativo del secondo trimestre.

Non solo il 2008 ha chiuso con una contrazione del prodotto, ma nel complesso nel 2008 e nel 2009 si è verificato un intero biennio di recessione, come non si osservava dalla fine della seconda guerra mondiale.

La produzione industriale italiana è in forte contrazione. Il deterioramento del ciclo industriale non risparmia nemmeno la provincia di Bergamo: anche l'attività produttiva dell'industria bergamasca è in flessione dall'autunno 2007. L'indice destagionalizzato di produzione industriale è tornato sui livelli toccati a fine 2006.

Rispetto a quanto rilevato al complesso nazionale, però, la caduta della produzione in provincia di Bergamo è cominciata con un semestre di ritardo, e finora è risultata anche più contenuta. Il differenziale positivo di crescita con l'Italia, che si era evidenziato negli ultimi anni, si è dunque ulteriormente ampliato. Le contrazioni registrate nel confronto anno su anno, però, sono già marcate: per la prima volta dal 2005 si registra una

variazione tendenziale negativa dei volumi prodotti dall'industria bergamasca. Il deterioramento ciclico risulta diffuso.

Il contenimento delle perdite osservato in provincia di Bergamo rispetto alla media nazionale è da ricondurre sia ad una struttura produttiva ancora tutto sommato solida, che ad un maggior dinamismo a livello settoriale. Ciò nonostante, si rileva un'importante eccezione, costituita dal caso del settore produttore di beni di investimento, di specializzazione per l'economia della provincia di Bergamo. Sebbene nel quadriennio 2004-2007 l'industria bergamasca avesse mostrato generalmente una crescita in questo settore superiore a quella media italiana, dalla fine del 2007 il differenziale di crescita è diventato negativo. I livelli produttivi dell'industria bergamasca registrano difatti contrazioni ben più marcate di quelle osservate per l'aggregato nazionale.

Gli indicatori congiunturali del mercato del lavoro al secondo trimestre 2010 non sono confortanti. Nonostante i segnali di inversione del ciclo produttivo, le prospettive del mercato del lavoro continuano ad essere negative. Bergamo con la sua specializzazione industriale è tra le province lombarde maggiormente colpite dalla crisi e gli effetti negativi sull'occupazione, che hanno iniziato a manifestarsi già dal 2008, continueranno probabilmente nei prossimi mesi. Sono gli uomini che per ora pagano di più la crisi, registrando una riduzione del tasso di occupazione che scende al 76,8% nel 2009 dal 77,7% medio del 2008, ed un aumento significativo del tasso di disoccupazione. Al contrario resta stabile il tasso di occupazione femminile che si porta al 51,2%, rimanendo tuttavia ancor ben al di sotto della media lombarda (56,1%). I dati congiunturali relativi al II trimestre 2010 evidenziano per il comparto industriale una ulteriore contrazione dell'occupazione nelle imprese appartenenti al campione (-0,23%); l'occupazione nell'industria è in riduzione da nove trimestri consecutivi.. E' sempre rilevante il ricorso alla CIG (compresa quella in deroga) che nei primi mesi del 2010 coinvolge il 31,4%. La crisi occupazionale a Bergamo sta assumendo sempre più una connotazione strutturale. Anche il miglioramento delle aspettative delle imprese bergamasche su produzione e domanda non riguarda ancora il mercato del lavoro: rimangono fortemente negativi i saldi tra prospettive di aumento e diminuzione dell'occupazione nel manifatturiero, seppur meno intensi rispetto ai trimestri precedenti.

Ma come si presenta la situazione nel nostro territorio?

### ***Popolazione e sistema di imprese***

Iniziamo da uno dei dati più citati a proposito dell'economia bergamasca - la numerosità della sua «popolazione» di imprese e l'inevitabile costellazione degli indici statistici che discendono dall'onda lunga di questo fenomeno.

A fine 2009 troviamo registrate nell'archivio camerale 404 imprese *attive* localizzate a Gorlago. Nel 1971 erano poco più di 1/4 e precisamente 124 mentre nel 2001 se ne

contavano già 311. Alla densità del fenomeno imprenditoriale si possono associare alcuni spunti di analisi che posso risultare importanti per il nostro modo di guardare la *popolazione* delle imprese locali.

1) *L'universo demografico delle imprese continua a crescere, ma i tassi di natalità netta si sono fatti meno intensi rispetto alla provincia e ad altre regioni italiane.*

Nello stesso tempo, le piccole e medie imprese nate dall'emergere di nuovi mercati si sono irrobustite e alcune di esse hanno conosciuto una forte espansione nella provincia e anche fuori di essa e degli stessi confini nazionali.

Le indagini degli ultimi anni, scavando oltre le semplici identità giuridiche, hanno anche dimostrato l'esistenza nel comparto manifatturiero di gruppi di imprese e di relazioni incrociate di controllo e di partecipazione vaste e ramificate.

Oggi non sembra dunque più opportuno riproporre una visione particolaristica dell'offerta di professioni imprenditoriali. L'osservazione demografica deve lasciar posto ad un approccio focalizzato più che sugli spontanei processi di creazione di nuove imprese - caratterizzati tipicamente anche da un elevato tasso di mortalità - sulle loro strategie di localizzazione, di alleanza e di adattamento ai nuovi mercati. Lo stesso orizzonte locale e provinciale non è il più adeguato a rappresentare compiutamente i percorsi di crescita delle organizzazioni aziendali.

2) *Se consideriamo l'intero bacino del capoluogo, giungendo fino alle estensioni padane verso Milano e Brescia possiamo parlare di un'area urbana manifatturiera sufficientemente coesa in cui si produce, si commercia e si esporta (quasi) di tutto e dove le relazioni intra ed intersettoriali sono intensissime e tuttora in gran parte mediate dai contesti locali in termini di infrastrutture, capitale umano e istituzioni sociali.*

La versatilità dell'apparato industriale e la propensione all'esportazione generano una pluralità di filiere produttive che collegano le produzioni di beni finali (soprattutto prodotti per la casa e per la persona) alle produzioni, in buona parte destinate all'export, di beni intermedi e d'investimento (macchine utensili e per l'industria, elettromeccanica, materiali edili, ecc.) passando per la fitta rete della subfornitura e dell'indotto delle medie e grandi imprese.

In presenza di vincoli sempre più stringenti sul versante dell'offerta di lavoro - e negli usi del suolo - e di una competizione più aspra sui mercati internazionali, il futuro richiede però un salto di qualità in termini di investimenti, innovazione e innalzamento del sapere messo in gioco nei processi produttivi. Comporta inoltre un esplicito ripensamento delle relazioni tra economia, territorio, istituzioni e comunità locali. L'eccessiva enfasi data al problema delle infrastrutture logistiche riflette, forse, anche l'esaurirsi di uno sviluppo spontaneo dei vantaggi delle economie esterne e la debolezza, culturale prima che politica, di un governo del territorio.

3) *Negli ultimi anni il sistema integrato delle relazioni interindustriali si è allargato ben oltre l'ambito locale*: la delocalizzazione di impianti produttivi verso paesi esteri e gli accresciuti flussi d'investimento fuori provincia hanno intaccato solo in parte la tenuta occupazionale del mercato del lavoro locale ma hanno piuttosto innalzato le soglie di efficienza di una parte del sistema imprenditoriale, la sua articolazione finanziaria e la sua competitività internazionale. L'internazionalizzazione dell'economia bergamasca è cresciuta ad un tasso considerevole negli ultimi 15-20 anni.

4) *L'evoluzione della popolazione di imprese locali illustra chiaramente anche una virtù di sistema dell'economia locale*. A un'industria manifatturiera che rimane forte, perde meno addetti che altrove e continua ad avere buone *performance* sui mercati esteri si è accompagnato uno sviluppo significativo del terziario avanzato e dei servizi alle imprese. La presunta sottoterziarizzazione dell'economia locale risulta solo da una interpretazione statistica scorretta che enfatizza gli effetti di composizione derivanti da una forte presenza manifatturiera.

Tornando ai fenomeni in sede locale, ove le informazioni sono naturalmente circoscritte, abbiamo al proposito fatto ricorso come si diceva più sopra ai dati desunti dal registro delle imprese della camera di commercio, cercando di ricostruire una serie storica significativa della variazione del numero di imprese.

Si può prendere ora in considerazione il dato della natimortalità, come rapporto tra iscrizioni e cancellazioni rispetto allo stock di imprese attive sul territorio.

**Tabella 4 - Evoluzione dei tassi di natimortalità di impresa**

ANNO	Gorlago					Provincia				
	Attive	Iscritte		Cancellate		Attive	Iscritte		Cancellate	
		VA	%	VA	%		VA	%	VA	%
2001	340	45	13,2	18	5,3	77.384	6.743	8,7	4.891	6,3
2002	356	42	11,8	27	7,6	78.729	6.749	8,6	5.721	7,3
2003	371	38	10,2	21	5,7	79.918	6.524	8,2	6.051	7,6
2004	387	40	10,3	27	7,0	81.439	7.021	8,6	5.313	6,5
2005	385	40	10,4	27	7,0	82.681	7.041	8,5	5.702	6,9
2006	391	30	7,7	22	5,6	83.789	7.127	8,5	5.836	7,0
2007	397	43	10,8	32	8,1	84.598	7.255	8,6	6.710	7,9
2008	394	33	8,4	25	6,3	85.869	6.884	8,0	5.876	6,8
2009	404	30	7,4	33	8,2	85.841	6.307	7,3	6.246	7,3

Dalla tabella e dal grafico che segue si osserva come nel corso degli anni il saldo tra natalità e mortalità d'impresa abbia visto un restringersi del *gap* in forza di un maggiore tasso di mortalità per Gorlago. Nel 2009 i due tassi si avvicinano intorno allo zero.

Figura 3 - Evoluzione dei saldi di natimortalità di impresa



### ***Crisi economica e occupazione***

La situazione di crisi economica attuale ci suggerisce di integrare il percorso tradizionale di descrizione dei fatti che, a partire dall'analisi dell'offerta e della domanda di lavoro nel mercato locale, interpreti la struttura del sistema produttivo.

Cercheremo pertanto di dire qualcosa sulla situazione congiunturale.

Vi sono in circolazione interpretazioni piuttosto significative della situazione economica attuale. Non certo improntate all'ottimismo. Questi *fatti* così come ricostruiti da Bruno Anastasia, ricercatore e presidente di IRES Veneto.

Il calo dell'occupazione risulta rallentato nei primi due trimestri del 2010, ma è di sicuro troppo presto per parlare di un'inversione di tendenza e dell'avvio del recupero dei posti di lavoro persi negli ultimi ventiquattro mesi.

I saldi negativi tra assunzioni e cessazioni confermano innanzitutto la *riduzione effettiva* dei posti di lavoro, che deriva essenzialmente dal netto calo delle *assunzioni*: attorno al -20 per cento tra il 2009 e il 2008 e pressoché stabili nel primo semestre 2010 rispetto al corrispondente semestre del 2009. Per quanto riguarda le *cessazioni*, l'incremento di quelle involontarie (licenziamenti o conclusione naturale dei rapporti a termine) è stato controbilanciato dal calo di quelle volontarie (dimissioni). L'effetto complessivo finale delle due tendenze è la netta contrazione della mobilità nel mercato del lavoro.

I dati consentono inoltre di distinguere chiaramente, nel decorso della crisi, due fasi: la prima è quella della iniziale risposta del mercato del lavoro al veloce tracollo, dopo il

settembre 2008, dei fatturati, dell'export e degli investimenti; la seconda è quella dell'adattamento alla crisi come si è dipanato dalla primavera 2009, quando l'economia italiana ha iniziato un periodo di oscillazioni continue tra annunci di debole ripresa e frustrazioni per il suo mancato decollo.

Nella *prima fase* la contrazione dei livelli occupazionali è passata soprattutto attraverso la diminuzione delle assunzioni e delle proroghe, mentre relativamente contenuto è stato l'incremento dei licenziamenti, arginato soprattutto dal diffuso ricorso alla *cassa integrazione*. Ciò ha generato un'immediata riduzione del numero complessivo di posizioni di lavoro temporaneo - la precarietà è divenuta disoccupazione - e una diminuzione della loro quota sul totale. I rapporti di lavoro *temporanei* si sono ridotti di numero (in particolare le "missioni", vale a dire i periodi di utilizzo di lavoratori con contratto di somministrazione, si sono dimezzate) e, leggermente, anche di durata.

I settori protagonisti, in negativo, del restringimento della base occupazionale come prima reazione all'avvio shock della crisi sono stati il *manifatturiero* in genere (soprattutto meccanico) e il settore delle *costruzioni*; i lavoratori più direttamente interessati sono stati i giovani e gli immigrati, per lo più *maschi*.

La *seconda fase*, che possiamo datare dalla fine dell'inverno 2008-2009, appare caratterizzata da una minor selettività, ma da una maggior pervasività degli effetti della crisi: così la riduzione dei posti di lavoro si è progressivamente allargata anche a diversi segmenti del *terziario*, ha coinvolto *manodopera femminile*, sta interessando lavoratori non solo giovani, soprattutto sta riducendo i posti di lavoro a tempo indeterminato, proprio mentre risultano un po' risalite le attivazioni di contratti di somministrazione e di lavoro temporaneo.

Appare evidente l'estrema cautela delle imprese in ogni scelta e il favore relativo assegnato alle formule meno impegnative, dal part-time al lavoro intermittente, dai *voucher* alle collaborazioni a progetto. Mentre i candidati lavoratori devono fare i conti con una fase di scarsa domanda e quindi di deciso svantaggio negoziale. Per una quota difficile da stimare, ma non proprio irrisoria, di lavoratori *immigrati*, la strada del ritorno a casa, soprattutto se provenienti dai paesi dell'Est Europa (e specie se comunitari), è diventata un'opzione concretamente perseguita.

Nessuna previsione, tra quelle fin qui disponibili, si spinge a ricavare inferenze positive sul livello complessivo dell'occupazione dalle stime che girano sulla dinamica del Pil. Ben che vada, assisteremo ancora al proseguire degli aggiustamenti: una modesta, quasi impercettibile, *ripresa* dei rapporti di lavoro temporanei e parasubordinati nei settori che hanno catturato la domanda di mercati internazionali espansivi (Germania, Asia), nel quadro di un consolidamento di livelli occupazionali complessivi inferiori a quelli pre-crisi. Mentre per diverse aziende ci sarà la *risoluzione* - negativa o positiva - delle posizioni di lavoro a tempo indeterminato fin qui *congelate*: così dalla gestione delle crisi

di impresa via CIG l'attenzione si dovrà spostare alla gestione della *disoccupazione* e dei rischi che essa divenga di lunga durata. Disoccupazione che, alla fin fine, potrà essere curata solo dalla creazione di nuovi posti di lavoro, connessi a nuove iniziative imprenditoriali e all'esplorazione di nuovi segmenti di domanda, interna ed estera. È quello che ci auguriamo.

## Le caratteristiche demografiche del comune

### *Premessa*

La scelta di esplorare le caratteristiche di Gorlago dallo studio della popolazione che qui vive origina da un punto di vista semplice: se sono gli uomini (e le donne) a definire i tratti specifici di una comunità, adottare gli strumenti della demografia diventa indispensabile.

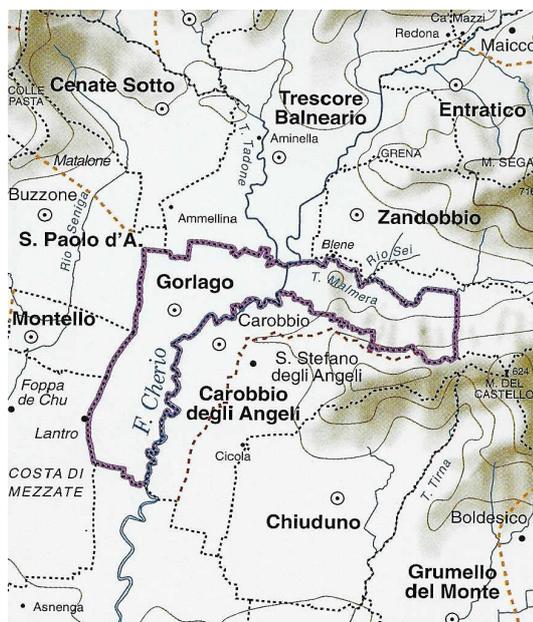
Torna utile allora premettere alcuni brevi cenni sulla focale che utilizzeremo.

Per popolazione si intende «un insieme di individui, stabilmente costituito, legato da vincoli di riproduzione e identificato da caratteristiche territoriali, politiche, giuridiche, etniche o religiose» (M. Livi Bacci).

Dunque i confini comunali possono definire una popolazione; per certi versi le comunità, oggetto tipico degli studi demografici, possono coincidere con le municipalità, qui intese come ambiti geograficamente determinati.

Annoteremo pertanto in apertura come il comune di Gorlago abbia registrato una variazione significativa del proprio confine comunale; infatti fino alla metà del XVIII secolo, la sua circoscrizione comprendeva anche tutto il territorio di Carobbio e dopo una breve pausa ad inizio del XIX secolo in cui aggrega i comuni di Carobbio e Santo Stefano, assume definitivamente i confini attuali<sup>1</sup>

**Figura 4 – Gorlago e i suoi confini**



<sup>1</sup> Si veda P. Oscar, O. Belotti. Atlante storico del territorio bergamasco - Monumenta bergomensia LXX. Provincia di Bergamo, 2000

L'idea che Gorlago sia quella che è anche a motivo della sua posizione defilata rispetto al crocevia tra valle e prima pianura, trova conferma nell'annotazione dello studioso gorlaghese Mario Merlini. «In un certo qual senso è opportuno far notare che Gorlago è adiacente a due grandi strade: la statale del Tonale, passante per Trescore, e la strada provinciale n. 91 per Sarnico, senza trarne alcun reale beneficio; non è molto lontano dall'autostrada Bergamo-Brescia, circa quattro chilometri, ma non può fruire dei servizi autostradali; è relativamente vicino all'aeroporto di Orio al Serio; ha il nome su una stazione ferroviaria che deve essere raggiunta a piedi ...»

Tornando ad oggi possiamo rilevare come Gorlago, all'inizio di questo secolo conti cinquemila abitanti, residenti in uno spazio di 5,6 kmq con un indice di densità intorno a novecento abitanti per chilometro quadrato.

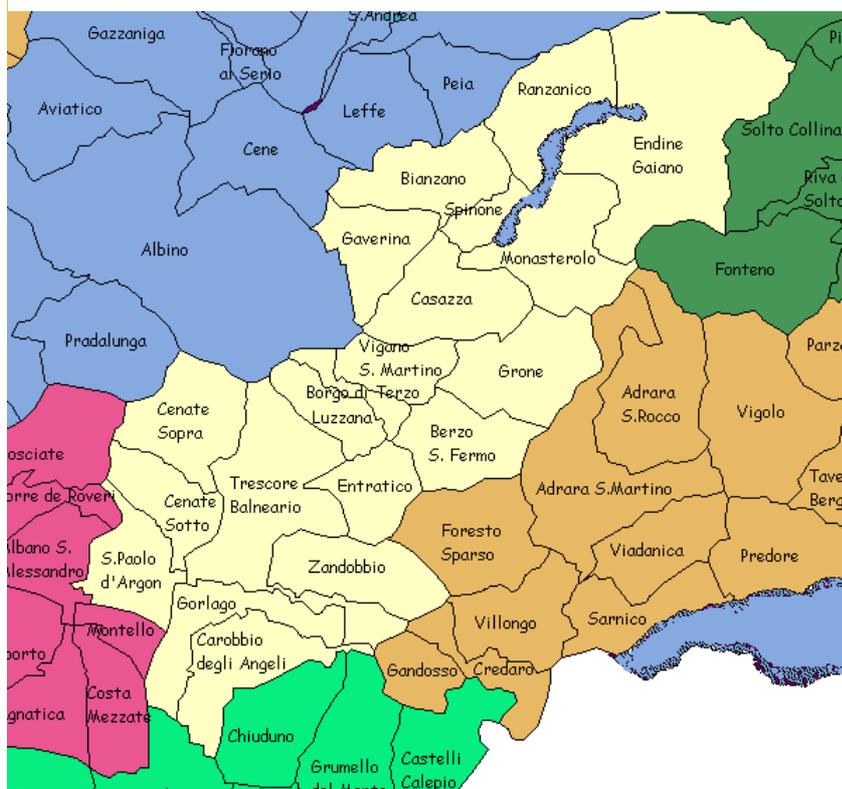
Gorlago non può però essere sottratto alle dinamiche tipiche dello sviluppo dell'area circostante poiché le relazioni che ogni comunità intrattiene con il suo territorio sono particolarmente dirimenti nell'intorno più prossimo.

Gorlago è uno tra i venti comuni del distretto sociosanitario di Trescore (vedi tabella 1 e figura 2) che è costituito dalle sedici municipalità della ex Comunità Montana della Valle Cavallina ed i comuni di Carobbio degli Angeli, Cenate Sotto e San Paolo d'Argon. L'area raccoglie una popolazione di circa 52mila residenti (al 1.1.2009) su di una superficie di 132 kmq, registrando una densità di quasi 400 ab/kmq.

**Tabella 5 - Gorlago nel Distretto socio sanitario**

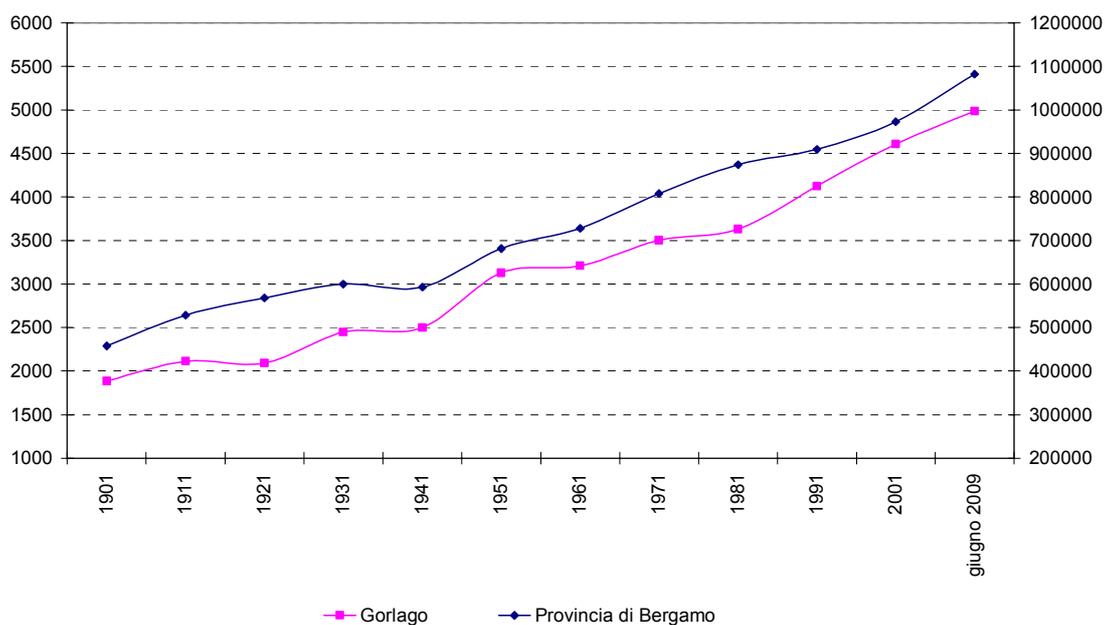
<b>Comune</b>	<b>popolazione</b>	<b>famiglie</b>	<b>superficie</b>	<b>densità</b>
Berzo San Fermo	1.278	479	5,79	221
Bianzano	573	254	6,63	86
Borgo di Terzo	1.123	438	1,86	604
Carobbio degli Angeli	4.481	1.651	6,67	672
Casazza	3.965	1.473	7,06	562
Cenate Sopra	2.500	933	6,93	361
Cenate Sotto	3.332	1.278	4,51	739
Endine Gaiano	3.518	1.480	20,88	168
Entratico	1.840	690	4,12	447
Gaverina Terme	929	395	5,18	179
<b>Gorlago</b>	<b>4.995</b>	<b>1.958</b>	<b>5,56</b>	<b>898</b>
Grone	895	367	7,83	114
Luzzana	837	324	3,38	248
Monasterolo del Castello	1.099	512	8,48	130
Ranzanico	1.279	623	7,04	182
San Paolo d'Argon	5.307	2.013	5,07	1.047
Spinone al Lago	1.010	417	1,98	510
Trescore Balneario	9.398	3.709	13,31	706
Vigano San Martino	1.213	469	3,65	332
Zandobbio	2.662	1.042	6,46	412
<b>Distretto</b>	<b>52.234</b>	<b>20.505</b>	<b>132,4</b>	<b>395</b>

**Figura 6 - Gorlago nel distretto sociosanitario**



La figura 3 pone a raffronto a partire dall'inizio del novecento, la crescita del nostro comune rispetto alla Provincia di riferimento (Bergamo)

**Figura 5 – Evoluzione demografica di Gorlago**



L'ampiezza della scala è omogenea (da 1 a 6) con un rapporto tra i due aggregati di 1 a 200 ; è interessante notare il sostanziale allineamento di Gorlago rispetto alle dinamiche della provincia; fa eccezione la crescita più contenuta negli anni cinquanta e settanta ed il recupero negli anni ottanta e novanta; gli ultimi anni sembrano registrare il riaprirsi di una differenza.

### ***Popolazione***

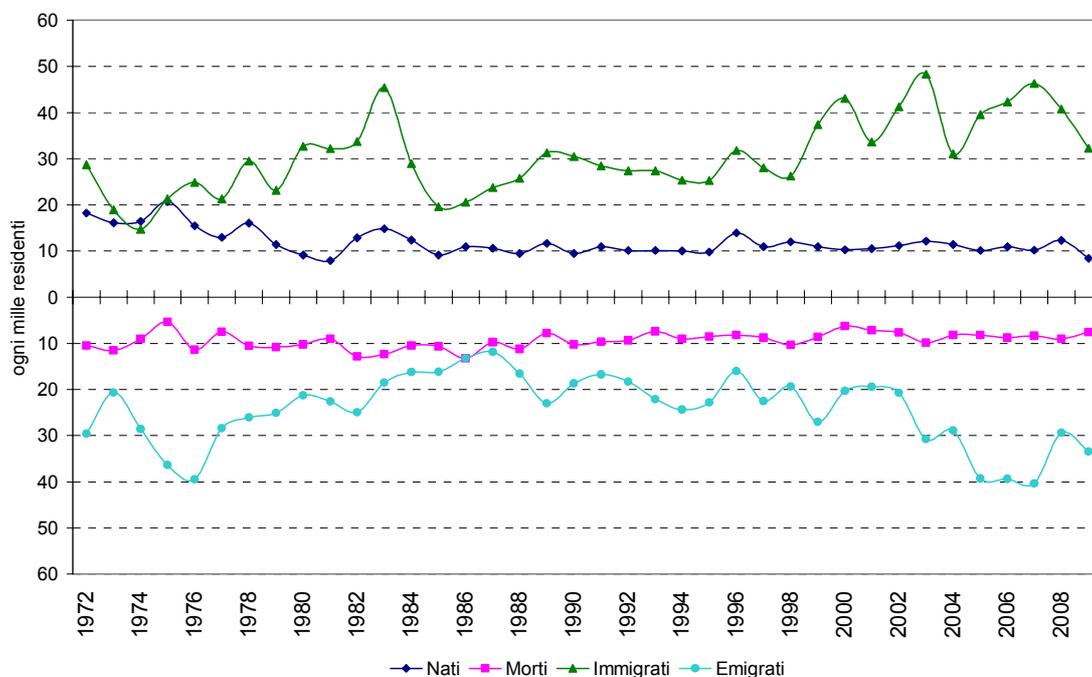
La curva demografica di Gorlago nel novecento è dunque caratterizzata da uno sviluppo continuo, in linea con la significativa media provinciale; la bergamasca passa da 458 a 1.008mila residenti tra il 1901 e il 2009 con un incremento medio annuo del 12 per mille contro l'incremento da 1.900 a 5.000 di Gorlago, cresciuto ad un tasso medio annuo di 15 abitanti per mille.

Lo sviluppo della popolazione ha una forma contabile semplice; si spiega con l'algebra delle entrate per nascita e immigrazione e delle uscite per morte ed emigrazione. Questa semplice equazione deriva dai complessi meccanismi che generano la capacità degli individui di sopravvivere, riprodursi e spostarsi. L'apparente semplicità contabile ci può far dimenticare che ciò che osserviamo riposa su fenomeni di grande rilevanza, poiché derivano da comportamenti che nascono nella struttura genetica delle persone e riguardano il bisogno di movimento degli uomini. Può sembrare di primo acchito banale, parlare della vita delle persone in termini di una equazione. E' ovvio, pensiamo, che un comune diventa più grande perché vi immigrano un maggior numero di persone di quante lo abbandonino e perché vi nascono più bambini di quante persone muoiano in un anno. Eppure siamo partiti proprio da queste considerazioni per scoprire, attraverso le impronte demografiche, alcuni tratti caratteristici di quell'insieme di individui che fanno di Gorlago una comunità.

L'andamento delle fondamentali variabili demografiche è riportato, nella figura 4, dalla prima metà degli anni settanta. Come si può vedere, a partire dalla fine degli anni novanta si assiste ad una crescita dei fenomeni migratori. Attraverso la figura vogliamo far notare come questa sia dovuta all'effetto congiunto delle immigrazioni, in concomitanza di un andamento vivace delle emigrazioni, che negli ultimi anni tende a segnalare un segno marcato. Oggi, a dieci anni dall'inizio del nuovo secolo (e millennio), nascono e muoiono mediamente circa 85-95 persone ed emigrano ed immigrano tra 300 e 380 cittadini, con un *turn-over* lordo di circa 430 residenti all'anno. Ogni anno Gorlago rinnova circa il 9 per cento della propria popolazione, che quindi teoricamente ogni 6 anni vede dimezzarsi la parte stabile. Sottolineiamo teoricamente, poiché è noto che i flussi migratori possono reiterarsi nel tempo, vale a dire può accadere che qualcuno possa allontanarsi da Gorlago per poi farvi ritorno e viceversa. Il valore di questo *turn*

over che probabilmente può sorprenderci è in media con quello provinciale e conferma quindi l'assetto dinamico della comunità di Gorlago.

**Figura 7 - Movimenti demografici. Gorlago 1972-2009**



Gli indicatori demografici sulla struttura per età<sup>2</sup> dei residenti riportati in tabella 2 ci possono fornire suggestioni e ipotesi concernenti le dinamiche della comunità locale.

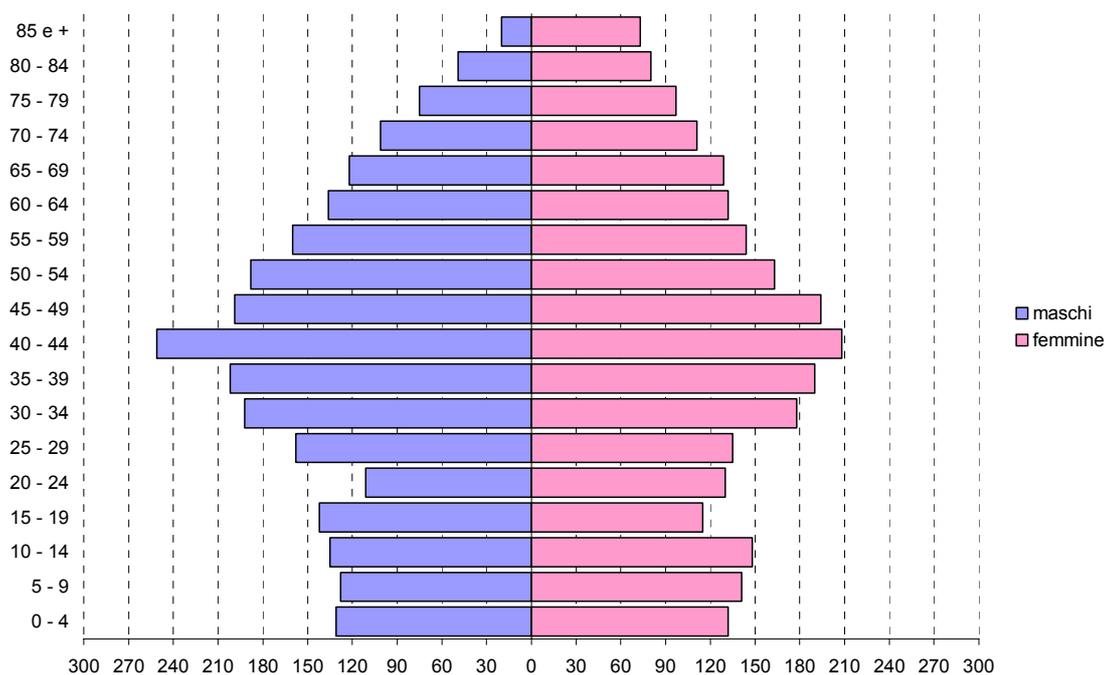
**Tabella 6- Indici di struttura della popolazione. I.I.2009**

Indice di:		Comune di Gorlago	Provincia
vecchiaia	$I_v \quad P_{65 \text{ e oltre}} / P_{0-14} * 100$	101,3	114,5
dipendenza	$I_d \quad (P_{65 \text{ e oltre}} + P_{0-14}) / P_{15-64} * 100$	49,7	48,4
struttura	$I_s \quad P_{40-64} / P_{15-39} * 100$	109,3	106,2
ricambio	$I_r \quad P_{60-64} / P_{15-19} * 100$	110,2	113,2
carico	$I_c \quad P_{0-4} / P_{f \ 15-44} * 100$	27,9	26,6

<sup>2</sup> Vedi allegato 2

La rappresentazione dell'evoluzione della struttura della popolazione attraverso la cosiddetta *piramide d'età* (vedi figura 5)<sup>3</sup> consente di cogliere con molta immediatezza i cambiamenti nei rapporti tra frazioni della popolazione residente: bambini, ragazzi, giovani, adulti, anziani ... maschi e femmine. In sintesi possiamo osservare come oggi, il peso della piramide è caricato tutto sulle ormai esigue coorti di giovani, ragazzi e bambini compresi tra 0 e 24 anni.

**Figura 8 - Struttura della popolazione al 1.1.2010**



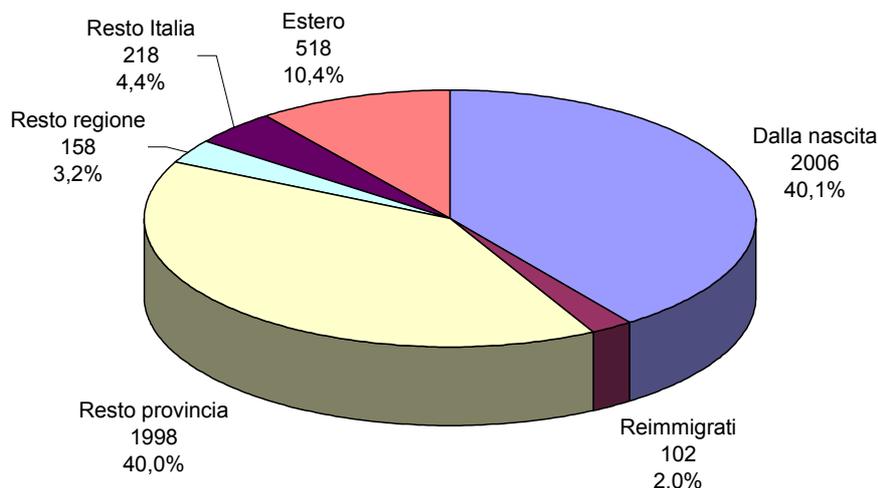
### ***L'identità del Comune***

Così come nella vita di un individuo possiamo scorgere degli elementi strutturanti la sua personalità, così all'interno una comunità possiamo individuare relazioni di interdipendenza complesse che nel loro agire ne determinano l'identità. Tali relazioni riguardano in particolare lo scambio quotidiano di prodotti, di servizi e di tempo di lavoro; le attività messe in campo stabiliscono una incessante trasformazione sull'organizzazione dello spazio di vita quotidiana, così che *abitare* Gorlago risulta il precipitato instabile ma caratteristico delle persone che vi risiedono. Sotto questa luce risulta interessante calcolare l'intensità con cui si presentano i fattori d'identità; ciò è possibile a partire dall'enumerazione delle persone che sono nate e ancora risiedono a Gorlago; tale persistenza definisce in una certa misura il *grado di radicamento* della

<sup>3</sup> Vedi Allegato 1

comunità. Ebbene, come mostra la figura n° il 40 per cento dei residenti in comune vive in paese dalla nascita (e il 2% vi è tornato).

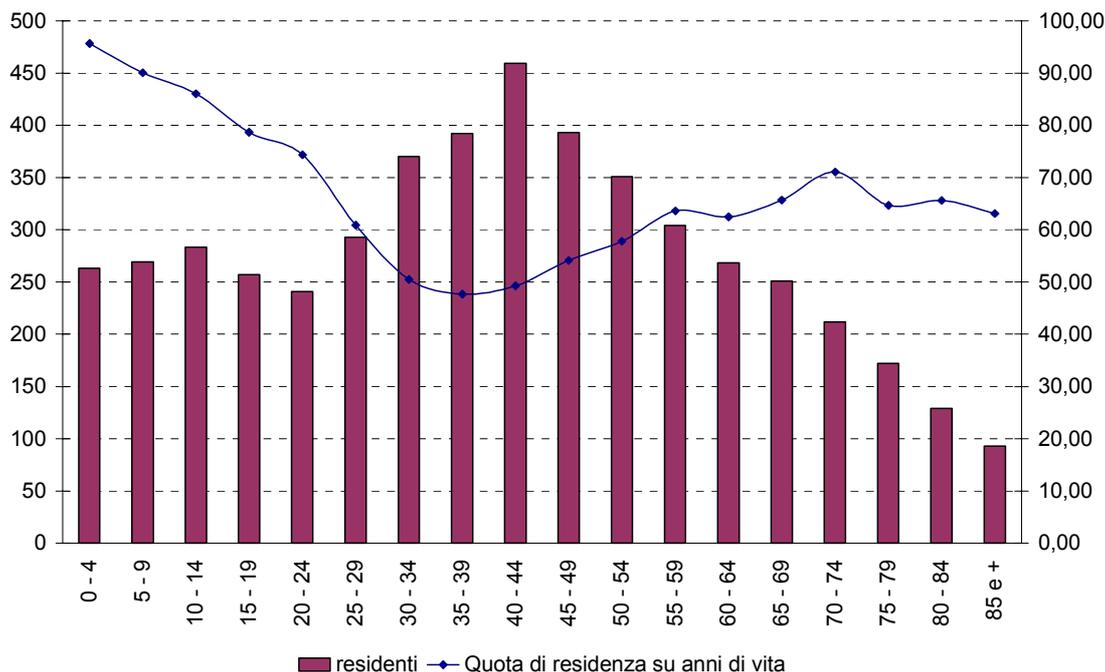
**Figura 9 - Residenti per nascita**



La misura più significativa di ciò che abbiamo denominato *grado di radicamento*, va sicuramente ricercata nei rapporti tra generazioni. Si *mette su casa*, si curano proprietà, nella prospettiva fondamentale di trasmettere questo patrimonio ai propri figli; tutto questo anche a dispetto di una manifesta inefficienza economica della scelta; quello che importa è la sicurezza della trasmissione ereditaria. Allora quanto più questa catena tra generazioni si allunga, tanto più sarà improbabile registrare discontinuità, con il risultato di ispessire i legami tra individui e ambiente di vita, habitat. Poter misurare ciò, richiede però un paziente lavoro longitudinale tra archivi storici con tutti i prevedibili problemi di tempo e di parziali insuccessi che finiscono per suggerire di soprassedere, almeno in questa sede, all'analisi.

L'altra possibilità, pur se meno robusta, è quella derivata dal misurare il numero di anni che una persona ha trascorso nel paese - numero di anni che va messo in relazione alla propria età - con particolare attenzione per quel gruppo prima rilevato che risulta risiedere in paese fin dalla nascita. Tale indicatore, estremamente importante anche per fondare alcune ipotesi previsionali, ha richiesto l'accesso agli archivi informatizzati anagrafici. L'immagine (figura7) che ci restituisce l'accostamento tra numeri di residenti per classe d'età e la quota di vita trascorsa nel comune di ciascuna coorte risulta molto interessante.

**Figura 10 - Gorlaghesi per classe d'età e quota di vita trascorsa nel Comune**

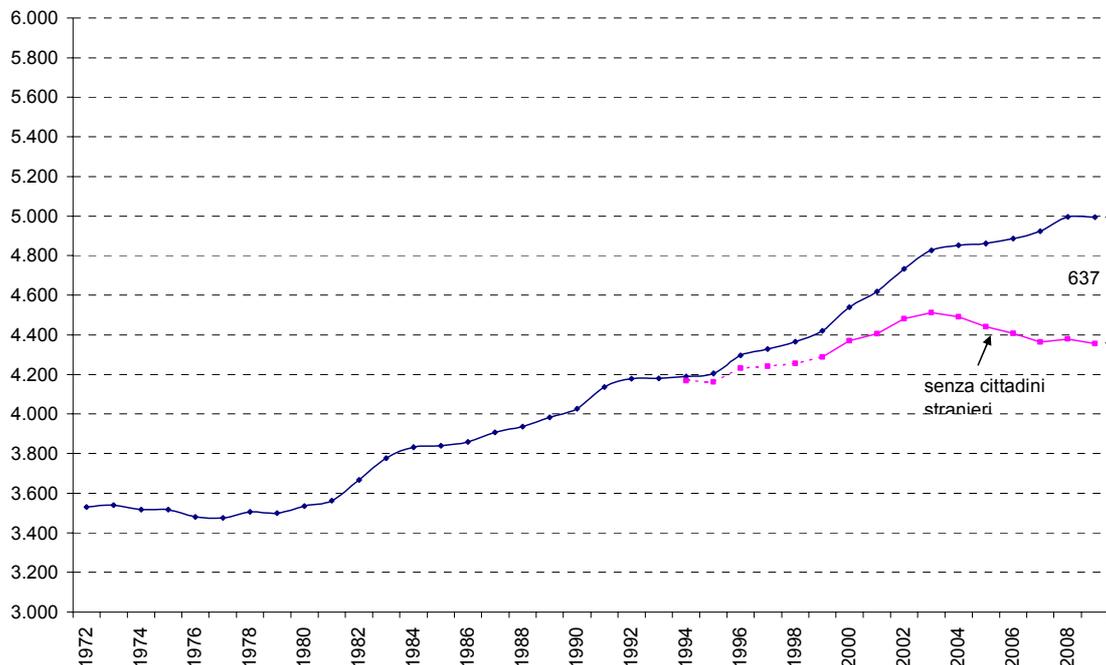


I 460 residenti in età compresa tra 40 e 45 anni mediamente annoverano il 50 per cento del proprio tempo di vita trascorso a Gorlago. Un intervallo significativamente inferiore al 60-75 % dei ventenni e all' 90-95 % dei bambini sotto i 10 anni. Dunque i 270 bambini in età compresa tra 5 e 9 anni e i 260 ancora più piccoli detengono il *record* di residenza relativa in paese; ciò significa che il loro vissuto ed il paesaggio interiore conseguente è segnato in maniera più significativa dai riferimenti quotidiani: attraversare le strade, frequentare alcuni luoghi, la scuola, la passeggiata sulle rive del Cherio, la chiesa, il campo di calcio, la palestra ...

***I cittadini stranieri***

A fianco di queste considerazioni vogliamo sottolineare ciò che è sotto gli occhi di tutti e determina il fattore d'innovazione demografica delle nostre comunità attuali: la presenza degli stranieri. Intanto sappiamo che questa è articolata in residenti, cittadini con permessi di soggiorno ed irregolari; bene, solo il dato dei primi ci porta alla forbice rappresentata nella figura n. 8 che segue, dove viene riproposto l'andamento demografico.

**Figura 11 – Residenti al 31.12 nel Comune di Gorlago**



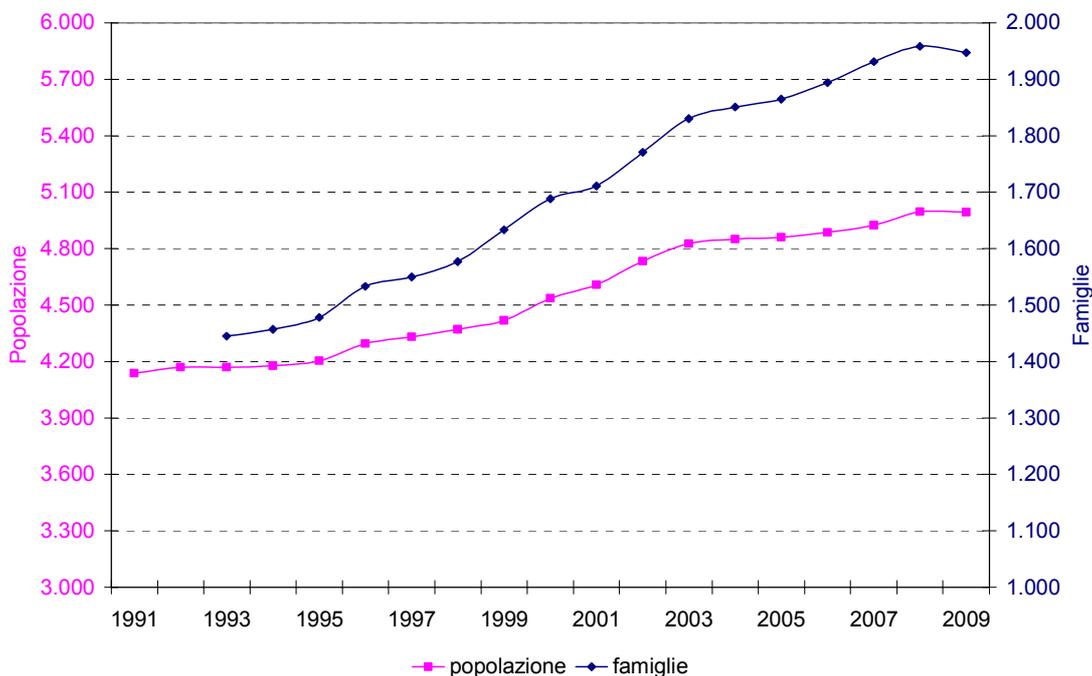
***Andamento delle famiglie***

Fino a questo momento abbiamo considerato gli abitanti del Comune singolarmente, ma risulta poco significativo analizzare la componente demografica di un territorio senza considerarne le aggregazioni che trasformano gli individui in comunità, la più importante delle quali risulta la famiglia. Non ci riferiamo qui ai suoi aspetti culturali, antropologici, ma più semplicemente agli aspetti anagrafici.

Anche in questo caso partiremo dai dati di movimento per cogliere i caratteri evolutivi del fenomeno.

Preso in esame l’arco temporale dal 1993 ad oggi, le famiglie passano da 1.450 a 1.950, con un incremento pari al 34,5 %. È inutile sottolineare come il fabbisogno abitativo vada rapportato a questo fenomeno

**Figura 12 - Popolazione e famiglie. Andamento 1991/2009. Gorlago**



**Tipologia delle famiglie**

Procederemo ora nell’analisi, assumendo come categorie di osservazione il numero dei componenti, la loro età, il genere, le relazioni generazionali e quanto necessario e sufficiente per individuarne delle tipologie che consentano di leggere e cercare di interpretare la domanda di abitazioni, ma anche di servizi che da queste provengono: l’anziano può così diventare solo, la coppia potrebbe interrompere la sua situazione e generare più persone che vivono sole o con uno o più figli singolarmente a carico, e così via.

Le possibilità analitiche rispetto alla tipologia di nuclei familiari sono molto vaste.

Qui si privilegia una suddivisione in tre gruppi di età, giovani, adulti e anziani, attraverso le soglie anagrafiche di 35 e 64 anni; in altri termini considereremo giovani gli individui sotto i 35 anni e le famiglie il cui intestatario (maschio o femmina non fa differenza) risulta sotto tale soglia; in modo corrispettivo parleremo di anziani per le persone e gli intestatari di nuclei familiari che abbiano compiuto i 64 anni di età.

Le famiglie potranno essere unipersonali, pluripersonali o in altra condizione; queste seconde a loro volte vengono suddivise in coppie con figli, senza figli, padre solo con figli e madre sola con figli; le altre situazioni registrano famiglie la cui composizione non è nucleare, cioè aggregata intorno al rapporto genitori-figli, ma vede la compresenza di altre figure parentali (cugini, zii, conviventi ...).

Queste classificazioni vengono poi incrociate in una matrice che considera il numero dei componenti (1,2,3,4,5,6, 7 o più), restituendo così l'informazione sull'estensione delle famiglie.

L'elaborazione dei dati estratti direttamente dal *database* anagrafico del Comune nel gennaio del 2010 consente una lettura dettagliata della situazione familiare che viene riassunta in due tabelle, la prima (tabella n. 3) riporta i dati in valore assoluto e la seconda (tabella n. 4) quelli in percentuale.

**Tabella 7 - Residenti in famiglia per ampiezza e tipologia della famiglia. Valori assoluti**

	Numero componenti							Totale	
	1	2	3	4	5	6	7 o +	famiglie	componenti
<b>Unipersonale</b>	<b>533</b>							<b>533</b>	<b>533</b>
uomo giovane (<35 anni)	73							73	73
adulto (35-64 anni)	161							161	161
anziano (65 anni e +)	45							45	45
donna giovane	30							30	30
adulta	67							67	67
anziana	157							157	157
<b>Pluripersonale nucleare</b>	<b>464</b>	<b>403</b>	<b>386</b>	<b>85</b>	<b>15</b>		<b>10</b>	<b>1.363</b>	<b>4.266</b>
<b>coppia con figli</b>		<b>355</b>	<b>378</b>	<b>83</b>	<b>15</b>		<b>10</b>	<b>841</b>	<b>3.152</b>
coppia giovane con figli (cf <35 anni)			55	24	6		1	86	298
coppia adulta con figli (cf 35-64 anni)			245	333	74	13	7	672	2.564
coppia anziana con figli (cf 65 anni e +)			55	21	3	2	2	83	290
<b>coppia senza figli</b>	<b>366</b>							<b>366</b>	<b>732</b>
coppia giovane senza figli	38							38	76
coppia adulta senza figli	142							142	284
coppia anziana senza figli	186							186	372
<b>padre con figli</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>				<b>22</b>	<b>57</b>
padre giovane con figli	1							1	2
padre adulto con figli	6	3	1	1				11	30
padre anziano con figli	7	2		1				10	25
<b>madre con figli</b>	<b>84</b>	<b>43</b>	<b>7</b>					<b>134</b>	<b>325</b>
madre giovane con figli	4	3						7	17
madre adulta con figli	45	23	6					74	183
madre anziana con figli	35	17	1					53	125
<b>Altre situazioni</b>	<b>40</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>			<b>57</b>	<b>143</b>
<b>Famiglie in complesso</b>	<b>533</b>	<b>504</b>	<b>413</b>	<b>390</b>	<b>86</b>	<b>17</b>	<b>10</b>	<b>1.953</b>	<b>4.942</b>

In tal modo possiamo farci una immagine d'insieme dei 5.000 cittadini amministrati; questi vivono in quasi 1.950 famiglie, 530 delle quali sono composte da una sola persona, poco più di 50 vivono in situazione non nucleare.

I dati riportati in forma percentuale risultano ancora più significativi. Ponendo attenzione al fatto che i valori percentuali si riferiscono alle famiglie mentre nell'ultima colonna ai componenti, possiamo così sottolineare come se le famiglie unipersonali rappresentano il 27,3 per cento del totale i suoi componenti ammontano solo al 10,8 per cento dei residenti; un secondo elemento di rilievo è dato dalle coppie con figli che pur rappresentando la situazione più diffusa tanto da riguardare il 63,8 per cento dei cittadini, risulta costituire un più contenuto 43,1 per cento degli aggregati familiari, a fronte di un 28,7 per cento di coppie senza figli e famiglie monoparentali. Inoltre è di gran rilievo il dato che le situazioni di donne sole con uno o più figli ammontano quasi al 7 per cento.

**Tabella 8 - Residenti in famiglia per ampiezza e tipologia della famiglia. Valori percentuali**

	Numero componenti							Totale	
	1	2	3	4	5	6	7 o +	famiglie	componenti
<b>Unipersonale</b>	<b>27,3</b>							<b>27,3</b>	<b>10,8</b>
uomo giovane (<35 anni)	3,7							3,7	1,5
adulto (35-64 anni)	8,2							8,2	3,3
anziano (65 anni e +)	2,3							2,3	0,9
donna giovane	1,5							1,5	0,6
adulta	3,4							3,4	1,4
anziana	8,0							8,0	3,2
<b>Pluripersonale nucleare</b>		<b>23,8</b>	<b>20,6</b>	<b>19,8</b>	<b>4,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>69,8</b>	<b>86,3</b>
<b>coppia con figli</b>			<b>18,2</b>	<b>19,4</b>	<b>4,2</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>43,1</b>	<b>63,8</b>
coppia giovane con figli (cf <35 anni)			2,8	1,2	0,3		0,1	4,4	6,0
coppia adulta con figli (cf 35-64 anni)			12,5	17,1	3,8	0,7	0,4	34,4	51,9
coppia anziana con figli (cf 65 anni e +)			2,8	1,1	0,2	0,1	0,1	4,2	5,9
<b>coppia senza figli</b>		<b>18,7</b>						<b>18,7</b>	<b>14,8</b>
coppia giovane senza figli		1,9						1,9	1,5
coppia adulta senza figli		7,3						7,3	5,7
coppia anziana senza figli		9,5						9,5	7,5
<b>padre con figli</b>		<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>			<b>1,1</b>	<b>1,2</b>
padre giovane con figli		0,1						0,1	0,0
padre adulto con figli		0,3	0,2	0,1	0,1			0,6	0,6
padre anziano con figli		0,4	0,1		0,1			0,5	0,5
<b>madre con figli</b>		<b>4,3</b>	<b>2,2</b>	<b>0,4</b>				<b>6,9</b>	<b>6,6</b>
madre giovane con figli		0,2	0,2					0,4	0,3
madre adulta con figli		2,3	1,2	0,3				3,8	3,7
madre anziana con figli		1,8	0,9	0,1				2,7	2,5
<b>Altre situazioni</b>		<b>2,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>		<b>2,9</b>	<b>2,9</b>
<b>Famiglie in complesso</b>	<b>27,3</b>	<b>25,8</b>	<b>21,1</b>	<b>20,0</b>	<b>4,4</b>	<b>0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### ***Proiezione demografica***

Se quelli che abbiamo fino ad ora trattato, sono i fatti così come emergono dalla nostra analisi sulla popolazione in complesso e nelle sue parti, possiamo ora addentrarci in una disamina della situazione così come potrebbe evolvere nei prossimi anni.

Sembra sensato, per l'amministratore comunale che voglia lavorare con attenzione al presente e lo sguardo rivolto al futuro, conoscere l'evoluzione demografica della propria comunità; in complesso e nelle sue parti, così da prevedere il fabbisogno di spazi scolastici, abitativi, l'entità dei servizi per anziani, bambini e famiglie, le esigenze riguardo la mobilità, ecc.

E' buona cosa, per far luce sul metodo adottato<sup>4</sup>, introdurre questo rapporto con la distinzione - familiare per il demografo - tra previsioni e proiezioni. Potremmo dire che le prime esprimono tendenze probabili, a partire da osservazioni sistematiche sul passato e aspettative ragionevoli per il futuro; le seconde invece esprimono tendenze vincolate ad ipotesi di base, relativamente indipendenti dal loro grado specifico di plausibilità.

Questa distinzione, apparentemente solo tecnica, quasi formale, ci aiuta in realtà a ben impostare il *sistema di attese* che si instaura tra il committente (in questo caso l'Amministrazione comunale di Gorlago) e l'incaricato alla previsione (in questo caso lo Studio Analisi Territoriali del RTI). Infatti, se si ritiene che il risultato della previsione (proiezione) debba essere il più possibile *robusto*, occorre che le *aspettative ragionevoli* per il futuro siano esplicitate e concordate.

Accanto a questa premessa fondamentale, occorre poi ricordare come le proiezioni demografiche effettuate ad una scala territoriale contenuta come quella di un comune (e Gorlago non fa certo eccezione con i suoi cinquemila residenti in un'area di 5 chilometri e mezzo), contrariamente a ciò che intuitivamente si tende a supporre, hanno una maggiore probabilità di inesattezza, rispetto a quelle operate su aggregati territoriali vasti e intensivamente popolati.

Le variabili coinvolte nei modelli di previsione demografica non pretendono infatti di colmare la dimensione erratica dei fenomeni colti nella loro manifestazione locale. Così che la sostanziale stabilità - quasi inerzia - nel tempo, dei fenomeni demografici, pur alimentando una discreta attendibilità delle ipotesi, risente del fatto che un piccolo errore di rotta, se mantenuto per un certo tempo, provochi una crescita esponenziale degli errori di previsione, tanto più grave quanto più gli scarti saranno applicati su numeri il cui ordine di grandezza è dieci o al più cento. Se, ad esempio, prevedessimo che la popolazione di Gorlago si dovesse accrescere ad un tasso medio annuo del 3 per cento (equivalente a 150 abitanti) e invece il suo incremento reale risultasse un poco inferiore (poniamo il 2,5 per cento, equivalente a 125 abitanti), l'ammontare previsto

---

<sup>4</sup> Vedi Allegato 3

oltrepasserebbe quello reale del 5 per cento dopo dieci anni, del 10,2 per cento dopo vent'anni, del quasi 16 per cento dopo trent'anni, ... e così via.

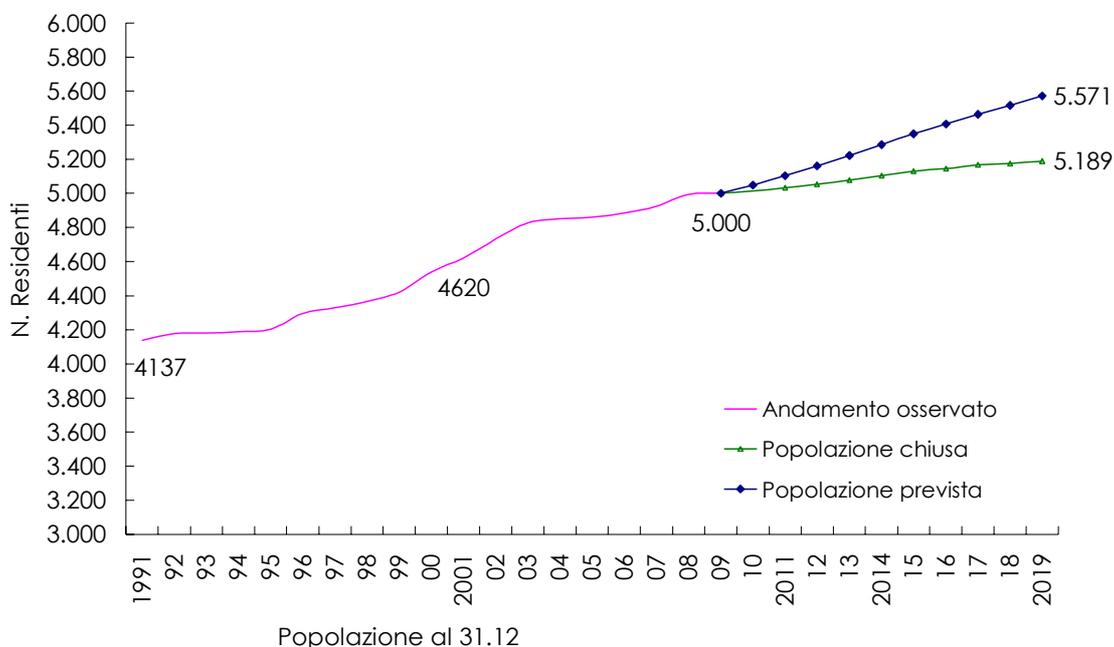
Inoltre, ci si esprime volutamente in termini di proiezione e non di previsione poiché il compito del demografo non è quello di esercitare una sorta di funzione *veggente*, quanto piuttosto quello di esplicitare la base analitica di una scelta; inoltre, come abbiamo già chiarito, quanto più si scende di scala territoriale, tanto più risulta probabile l'errore di proiezione.

Le proiezioni effettuate in questa prima fase, che attende l'esplicitazione delle scelte amministrative, sono derivate da due ipotesi:

1. Popolazione "chiusa": vengono considerati solo i livelli di natimortalità, trascurando i movimenti migratori; tale ipotesi non è realistica ma assume un valore comparativo.
2. Popolazione aperta: si considerano sia le variabili di natalità, fecondità, mortalità che di flussi migratori così come si sono manifestate negli ultimi anni, postulando un comportamento analogo per i successivi.

Vi è una terza ipotesi che viene definita *popolazione obiettivo*: la proiezione incorpora ipotesi-obiettivo che l'amministrazione intende perseguire perlomeno sino al termine del proprio mandato o che siano assunte negli strumenti pianificatori comunali.

**Figura 13 - Prima (provvisoria) proiezione demografica - Gorlago**



Nessuno dei risultati delle due ipotesi ha un valore definitivo, ma vengono sottoposte al semplice scopo di rendere visibili le scelte sottostanti al modello e rendere plausibile la scelta obiettivo che verrà esplicitata dagli amministratori.

La proiezione demografica da noi effettuate (vedi figura n. 10) all'orizzonte temporale dell'anno 2019, danno valori della popolazione residente compresi tra 5.189 e 5.571; rispettivamente nell'ipotesi di popolazione chiusa e di popolazione aperta.

Indipendentemente da alcuni scostamenti che potranno emergere nel tempo, quello che ci pare importante far notare, è come cambi la struttura della popolazione, evidenziata nelle tabella n. 5 e che riguarda l'ipotesi di popolazione aperta; questa riporta i valori, aggregati per coorti diverse fino a 24 anni e poi per classi quinquennali, per sesso e a cadenza temporale quinquennale: dato osservato al 31.12 2009, proiezioni al 31.12 del 2014 e 2019. L'accorpamento dei singoli anni di età riguardo ai bambini e giovani si pone in relazione ai servizi connessi per le diverse coorti: tra tre e cinque anni i bambini in età di scuola materna; tra 6 e 10 scuola elementare, tra 11 e 13 scuola media e così via.

**Tabella 9 - Popolazione prevista per coorti specifiche e raffronti con la situazione al 2009**

età	al 31.12.2009	al 31.12.2014	al 31.12.2019	delta 2009-2014	delta 2014-2019
0 - 2	159	203	193	44	-10
3 - 5	158	162	217	4	55
6 - 10	275	290	310	15	21
11 - 13	173	171	197	-2	26
14 - 18	266	308	295	42	-13
19 - 21	136	167	198	31	31
22 - 24	146	174	206	28	32
25 - 29	293	275	326	-18	51
30 - 34	370	325	305	-45	-20
35 - 39	392	392	345	-0	-47
40 - 44	459	403	403	-56	-0
45 - 49	393	465	409	72	-57
50 - 54	351	393	465	42	72
55 - 59	304	345	387	41	42
60 - 64	268	294	334	26	40
65 - 69	251	253	278	2	25
70 - 74	212	230	232	18	2
75 - 79	172	182	197	10	15
80 - 84	129	133	142	4	9
85 e +	93	120	132	27	12
<b>totale</b>	<b>5.000</b>	<b>5.286</b>	<b>5.571</b>	<b>286</b>	<b>285</b>

## Vita e benessere dei cittadini

### *Introduzione*

Il piano dei servizi, così come previsto dalla LR 12/2005, costituisce parte integrante del PGT ed ha il compito di evidenziare non solo le dimensioni e localizzazioni dei servizi previsti ma anche le *motivazioni* che presiedono a tale scelta, il loro effettivo grado di fruibilità, le modalità di gestione. Risulta allora interessante esplorare le possibili relazioni tra la programmazione più specificatamente urbanistica e quella di *impronta* sociale. In questa sede in particolare si propone tale raffronto alla luce di un approccio interpretativo che ritengo molto stimolante e che muove dal concetto di *benessere e tenore di vita*.

Compito dell'amministrazione pubblica, in particolare della municipalità, è quello di favorire il benessere dei cittadini; ciò rimanda al tema essenziale dello stabilire un livello minimo di soddisfazione, che può anche essere identificato nel «tenore di vita» cui il cittadino aspira. Il tenore di vita non attiene solamente al possesso di beni, ma riguarda ciò che ognuno di noi è in grado di realizzare attraverso abilità e capacità. Il miglioramento del tenore di vita così concepito provoca, a Gorlago come altrove, una crescita costante ed inesorabile nella domanda di servizi. Ogni cittadino, infatti, mano a mano guadagna una situazione di progressivo benessere, aumenta il proprio livello di consapevolezza rispetto al grado di benessere sociale.

La questione allora non è solo quello di disegnare un sistema di protezione sociale meno costoso e perciò più accettabile dai contribuenti: La vera sfida consiste nell'escogitare modelli di fornitura dei servizi che mostrino un grado elevato di solidarietà nei confronti di cittadini in stato di bisogno e, congiuntamente, siano dotati di sistemi di incentivi idonei a stimolare la loro autonomia; incentivi che stimolino la presenza di una pluralità di fornitori, così da consentire l'instaurarsi di meccanismi competitivi e garantiscano ragionevoli margini di scelta dei cittadini, assicurando nel contempo, una elevata efficienza.

L'attenzione dunque si sposta dal benessere dei cittadini al ruolo che l'amministrazione pubblica (nel nostro caso locale) può assumere in questo contesto.

### *Cittadini, servizi sociali e municipalità*

Questo capitolo è stato predisposto per favorire la discussione ed il confronto su alcuni problemi di programmazione e organizzazione dei servizi, ritenuti rilevanti da chi scrive.

La distanza tra il vissuto dei problemi quotidiani ed il tentativo di interpretare i nessi causali tra i fatti che li determinano, appare incolmabile, almeno a un primo livello di attenzione. Che cosa accomuna il cittadino, il municipio e i servizi sociali che questi

organizza e gestisce, con l'azione attenta e premurosa di una signora che sta aiutando una persona anziana ad aver cura di sé? La prima è assistente del servizio domiciliare municipale e la seconda è una cittadina che fruisce del servizio; quello che forse rende diversi ma inestricabili i due piani è la *necessità* che lega le due donne e le porta a una relazione quotidiana, inevitabilmente tinta di affetto, e i contorni razionali che permettono ciò. Cercare di spiegare un servizio sociale, osservarlo, espone al «paradosso del presbite»: più l'immagine si avvicina, più si sfuoca. Allora risulta opportuno procedere ad una *descrizione* di ciò che vediamo, ricordando che questo non è solamente una questione di osservazione e riporto ma comporta l'esercizio (difficile) della selezione. Si propone pertanto una descrizione che, pur accurata, non pretende di essere per questo una buona descrizione; anzi accetta l'ambivalenza di qualcosa che è buono nel senso che riguarda una cosa *buona da dare* e insieme tende a una buona descrizione *di quella cosa*.

La descrizione proposta insomma è una scelta di metodo per cercare di rispondere ad alcune domande:

- il cittadino è un *esattore* di diritti o piuttosto ne costruisce i presupposti, attraverso una domanda appropriata ?
- il servizio ha carattere universale o si *modella* sulle regole del mercato ?
- la municipalità è vicina al cittadino quando risponde - comunque e in ogni caso - alle sue domande o quando ne interpreta i bisogni ?
- equità ed efficienza possono comporsi nella pratica dei servizi ?

### ***I problemi in gioco***

Ad un cittadino può accadere di pensare ai servizi nel momento in cui ne avverte il bisogno oppure se si dispone ad analizzarne la loro organizzazione da parte delle municipalità; le due occasioni possono sovrapporsi e le considerazioni diventano più articolate. Gli elementi di giudizio si affastellano e allora si cercano priorità, ordinamenti; le preferenze in gioco in questo caso sembrano rinviare ad una domanda di benessere sociale, alla questione dei diritti esigibili, delle scelte che un amministratore, ma insieme e forse ancor prima un operatore sociale, è tenuto a fare in considerazione delle risorse, per definizione «finite». È così che prende forma, o almeno così a me pare, il tema dell'*equità*.

Garantire un servizio e quindi reperire risorse (organizzative, economiche), significa rispondere imparzialmente a ciascun cittadino? La salute, in questo caso nella sua variante *minore*, il benessere, è un diritto di tutti; ma lo è nel senso che le *condizioni che la determinano* devono essere assicurate a tutti? Oppure che, individuato *un livello minimo* di riferimento, *essenziale*, occorre monitorarne l'accesso e garantirne la fruibilità a tutti?

Le questioni in gioco sembrano suggerire che lasciare al mercato la soluzione di questi problemi non sia sufficiente e che, una volta postulata la necessità dell'intervento pubblico, restino aperti molti problemi; ad iniziare da quello di un diverso ma simultaneo apporto dei vari livelli della pubblica amministrazione: centrale e locale. Se la funzione più importante dell'intervento pubblico è quella della redistribuzione della ricchezza, *dove* questa sia *prodotta* e *dove* sia *consumata* non è questione di poco conto; anche perché il *dove*, infatti, non riguarda solo lo spazio fisico ma anche quello sociale, nel quale asimmetrie ed iniquità sono continuamente riprodotte: ad esempio, ciò che è giusto ed esigibile per me, quanto lo è rispetto agli altri membri della famiglia? E ciò che sembra un diritto per una famiglia, come si pone rispetto a tutte quelle del comune? E tra il comune e la nazione?

Un articolo (tra i tanti) apparso qualche tempo fa su un giornale *online*, riporta la seguente affermazione: “ ... tra IRPEF, IVA E IRPEG, ciascuno di noi versa a Roma 6.894 euro e ne riceve solo 1.006. Per i lombardi vale ancora di più. Siamo i più penalizzati d'Italia. E chi guadagna? Soprattutto le Regioni a Statuto speciale...”. L'affermazione è da attribuire alla CGIA di Mestre e si riferisce ad una analisi del suo centro studi sui bilanci dello Stato 2004, che più puntualmente afferma: “ ... Ogni lombardo versa all'Erario 6.894 euro in tasse, tra IRPEF, IVA E IRPEG. Invece Regione, Province e Comuni della Lombardia ricevono globalmente dallo Stato 1.006 euro per ciascuno dei loro abitanti tra trasferimenti correnti e per investimenti ...”.

L'osservazione colta casualmente nella rete informativa risulta un po' lapidaria ma ci invita ad associare le nostre considerazioni ai comportamenti della pubblica amministrazione.

In particolare oggi si avverte l'importanza di considerare simultaneamente il presunto guadagno di efficienza derivante da una gestione dei servizi più vicina alle esigenze delle collettività locali – effetto del decentramento – con l'ipotesi che questo potrebbe essere compensato, a livello nazionale, da una spinta alla crescita della spesa pubblica. Il conferimento di funzioni agli enti decentrati territorialmente (Regioni, Province e Comuni) infatti porta con sé una maggiore difficoltà di controllo delle dinamiche della spesa pubblica.

Potrebbe costituire una spia di tale difficoltà la tendenza alla crescita della spesa di *welfare* per le politiche di protezione sociale delle fasce più deboli, dovuto all'incremento sia del numero che del costo unitario delle pensioni di invalidità civile e delle pensioni sociali. A proposito di decentramento ricordiamo come dal 1° gennaio 2001 è trasferita alle Regioni la funzione relativa alla concessione delle pensioni, assegni e indennità spettanti agli invalidi civili, ciechi civili e sordomuti, funzione fino al 2000 di competenza dello Stato.

Dal 1999 al 2006<sup>5</sup> le domande di convocazione presso le commissioni di accertamento di invalidità sono passate in Lombardia da 130mila a 230mila, quasi un raddoppio !. La spesa per le pensioni e assegni sociali riconosciute è salita del 45 per cento nello stesso periodo (analogo l'andamento per la provincia di Bergamo).

È ormai chiaro insomma che il compito di semplice allocazione di risorse, tradizionalmente assunto fino a poco tempo fa dalle municipalità nel processo di redistribuzione pubblica, non è più in grado di spiegarne in modo esauriente il ruolo. Tanto più che la dinamica dei trasferimenti statali e regionali obbliga il comune a operare scelte in entrambi le classiche fasi del sistema redistributivo: prelievo e allocazione.

L'amministratore locale vede accresciute le proprie responsabilità sul fronte delle entrate e d'altra parte non sono di facile interpretazione gli effetti delle interrelazioni tra politiche tributarie locali e nazionali. Va insomma sottolineato come il comune, nel momento in cui opera una scelta - sia in merito al prelievo che alla allocazione delle risorse - *determina e nello stesso momento è determinato* dai comportamenti e dalle strategie dei diversi livelli della amministrazione pubblica. Il rapporto che si instaura tra livello centrale e periferico non risulta quindi né gerarchico né parametrico; in altre parole le scelte operate ad un livello del sistema, producono effetti che modificano i presupposti che avevano giustificato quelli di un altro livello.

La conferma di questo rapporto di interdipendenza viene dall'osservazione dello stesso fenomeno attraverso un'altra fonte: *le spettanze* dei Comuni. Occorre al proposito chiarire la metodologia utilizzata per la determinazione dei trasferimenti erariali e di altre assegnazioni spettanti agli enti locali, sottoposta ad una decretazione variabile, anno per anno.

Per cogliere la complessità e insieme il rapporto di interdipendenza tra i livelli dello stato riportiamo un estratto delle note metodologiche per l'anno 2010, che saranno erogati durante l'esercizio stesso, secondo le modalità di cui al D.M. 21 febbraio 2002, anche al fine di facilitare la predisposizione del bilancio di previsione e la gestione dei flussi finanziari. I trasferimenti erariali spettanti per l'anno 2010 ai comuni sono determinati, tenendo conto della conferma di alcuni fondi e delle variazioni intervenute su altri, con le specifiche di seguito riportate<sup>6</sup>:

- a) consolidamento della quota parte della riduzione complessiva di 200 milioni di euro del fondo ordinario;

---

<sup>5</sup> Al momento non disponiamo di dati più aggiornati

<sup>6</sup> omettiamo i riferimenti normativi, per i quali vedi:

[http://finanzalocale.interno.it/docum/studi/varie/nota\\_metodologica\\_spett\\_10.html](http://finanzalocale.interno.it/docum/studi/varie/nota_metodologica_spett_10.html)

- b) riduzione proporzionale del fondo ordinario di 179,42 milioni di euro correlati ai presunti maggiori introiti ICI;
  - c) consolidamento della quota parte di riduzione complessiva di 313 milioni di euro del fondo ordinario;
  - d) assegnazione in base a nuovi dati anagrafici forniti dall'ISTAT (aggiornati al 31 dicembre 2008) degli incrementi dei contributi ordinari, previsti a favore dei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti con alta incidenza di bambini in età prescolare ed anziani;
  - e) incremento del contributo ordinario in relazione agli eventuali maggiori trasferimenti spettanti agli enti locali sottodotati di risorse;
  - f) applicazione della riduzione complessiva di 12 milioni di euro del fondo ordinario, (finanziaria 2010);
  - g) attribuzione a favore dei comuni delle Regioni a statuto ordinario della quota di compartecipazione IRPEF, alla quale è correlata una detrazione dei trasferimenti ordinari in uguale misura, nonché attribuzione della quota di incremento del gettito compartecipato all'IRPEF, (cosiddetta IRPEF dinamica);
  - h) attribuzione a favore dei comuni appartenenti alle comunità montane di maggiori contributi; la determinazione degli importi spettanti ai singoli enti sarà definita successivamente;
  - i) aggiornamento delle quote spettanti a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti, in relazione allo scadere dell'originario periodo di ammortamento dei singoli mutui assistiti dai contributi.
  - l) assegnazione di trasferimenti compensativi dei minori introiti ICI derivanti dall'esclusione dall'imposta degli immobili adibiti ad abitazione principale;
- L'attribuzione dei contributi stanziati dal decreto legge n. 78 del 2010 convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010 – pari a complessivi 200 milioni di euro – verrà compreso in spettanza non appena saranno concluse le procedure previste nella citata disposizione (intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomia locali e successivo decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze).

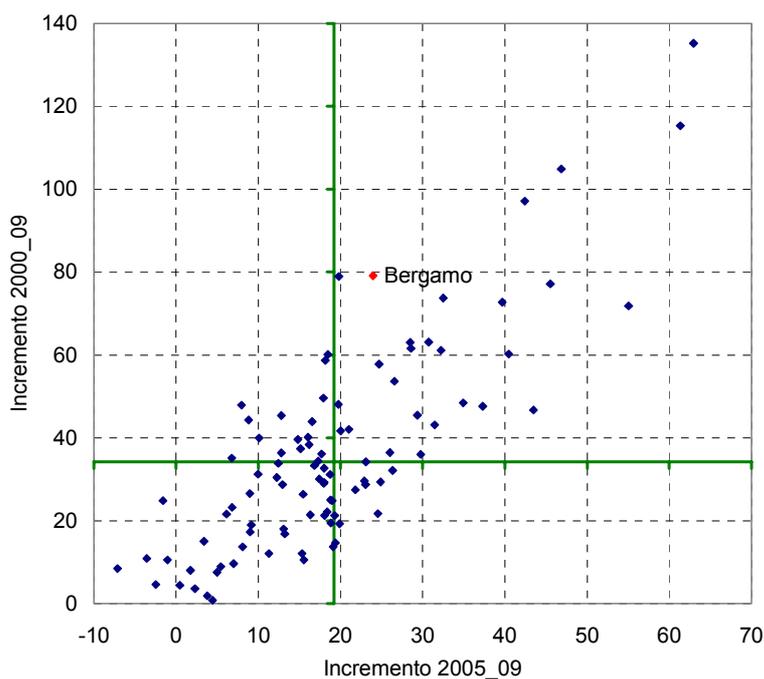
Tale articolato dispositivo delle spettanze, qui riportato per il 2010, si registra con analogha complessità seppur con disposizioni diverse per tutti gli anni precedenti, particolarmente a partire dal 2003-04.

Ebbene la situazione che emerge dall'osservazione sistematica di tali trasferimenti dimostra ***una crescita diffusa degli stessi.***

Se osserviamo i dati relativi a tutti i comuni capoluogo delle oltre cento province italiane, per la serie storica 2000-2009 l'incremento medio complessivo è del 34,2 per cento, e

per l'ultimo quadriennio (2005-2009) del 19,2 per cento. L'andamento medio positivo registra solo pochissime eccezioni nell'ultimo quadriennio (6 comuni capoluogo) e nessun segno negativo nel decennio. Vale la pena di sottolineare l'ammontare di tali trasferimenti, che sono passati da 210 a 282 euro per cittadino residente, una percentuale significativa rispetto alle entrate complessive, oscillante intorno al 15 - 20 per cento.

**Figura 14 – Variazioni delle spettanze per i comuni capoluogo italiani**



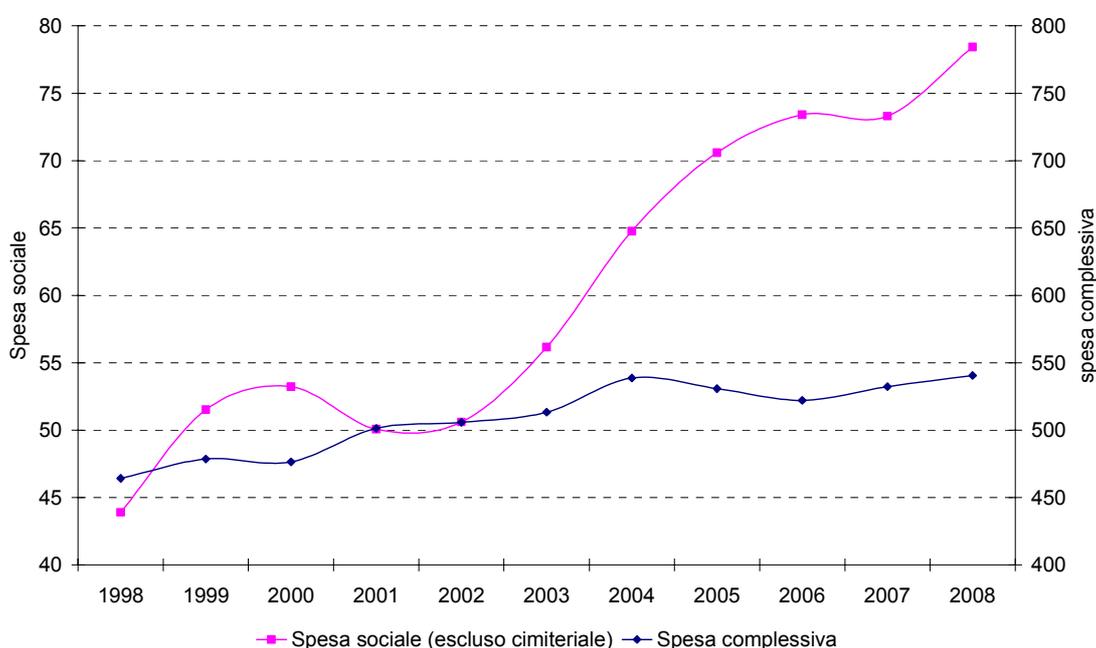
La situazione non cambia se esaminata alla scala territoriale locale. Il comune di Bergamo registra rispettivamente incrementi del 79 e 24 per cento nei due periodi. I 243 comuni della provincia registrano valori oscillanti intorno al 12-22 ed al 46-56 per cento nei due periodi.

In attesa dei dati effettivi per il 2010, che comunque non prospettano scostamenti significativi da quelli sopra esposti e soprattutto dei dati 2011 che dovrebbero invece registrare contrazioni significative, annunciate dal decreto 78 del luglio scorso e – ci sia permesso di ipotizzare – modificabili con decretazioni successive (come del resto accaduto gli scorsi anni), vorremmo qui sottolineare come, alla prova dei fatti, la redistribuzione complessiva delle risorse pubbliche, segua un comportamento non assimilabile alla percezione diffusa che le risorse monetarie diminuiscano!

### ***L'esame della spesa per servizi sociali attraverso il bilancio***

Allora forse ha una qualche utilità ricorrere alla strumentazione analitica e interpretativa dell'economia; occorrerebbe mettere un po' d'ordine nei fatti, meglio, cercare di descrivere gli elementi in gioco. In questi ultimi anni la spesa per servizi sociali cresce ad un ritmo sostenuto, come sembra confermare la figura che segue, dove si rappresenta l'andamento – dal 1998 al 2008 - della spesa corrente complessiva della municipalità e lo si accosta a quello relativo alle funzioni sociali. I valori sono espressi in euro pro capite e riguardano Gorlago.

**Figura 15 - La spesa municipale a Gorlago. Euro pro capite (valori correnti). 1998-2008**



Il divario tra spesa complessiva sostenuta e quella specifica per funzioni sociali cresce ogni anno; quest'ultima, nel periodo preso in esame, ha evidenziato quasi un raddoppio in valori assoluti (da 44 a 78 euro pro capite); in termini di quota sulla spesa complessiva si è passati dal 9,5 al 14,5 per cento negli ultimi dieci anni.

Sorge il dubbio che Gorlago possa rispecchiare una situazione peculiare; per una verifica puntuale si estenderà l'analisi a tutti i comuni del distretto e della provincia, ma studi riferiti allo stesso periodo delle province lombarde mostrano andamenti molto simili.

Per intercettare alcune cause del fenomeno si è ricorsi ad una interpretazione statistica dell'andamento della spesa sociale, ponendo a raffronto un numero elevato di comuni della regione che mostrassero caratteristiche sociali ed economiche simili; nello specifico correlando la spesa sociale a più variabili che potrebbero, in via presuntiva, influenzarla.

Abbiamo così utilizzato come variabili indipendenti: (i) la dimensione demografica dei comuni e (ii) la quota di popolazione anziana residente. Il risultato atteso è di una correlazione positiva in entrambi i casi: nel primo, ove la dimensione demografica del comune è considerata una *proxy* della complessità (anche organizzativa) della risposta ai cittadini e quindi di un impegno maggiore della municipalità; nel secondo perché nella popolazione anziana è più probabile rintracciare tassi maggiori di non autosufficienza.

Mentre nel primo caso la relazione statistica risulta robusta, la quota di popolazione oltre i 65 anni non sembra determinare propensioni maggiori alla spesa sociale da parte dei comuni; anzi, la debole correlazione (la variabile spiega solo il 10 per cento) ha segno negativo, cioè al crescere dell'indice di vecchiaia la quota di spesa sociale su quella complessiva tende a diminuire. L'esercizio statistico andrebbe ulteriormente raffinato ma il raffronto tra i due risultati sembra poter indicare che la propensione alla spesa sociale non riflette la domanda *tout-court*, ma piuttosto l'organizzazione dei servizi.

Se questo è il quadro, credo che vadano cercate le possibili *cause* di questo fenomeno, poiché potremmo trovarci di fronte ad un incremento della domanda di servizi (nelle sue varianti: crescono gli utenti, i servizi, entrambi?), oppure ad una crescita dei costi unitari (nelle sue varianti: perdita di efficienza relativa, costo dei singoli fattori), così come ad un *mix* delle due. A fronte di questa situazione è legittimo chiedere al cittadino un contributo maggiore o minore? E come devono configurarsi le forme che assume questa compartecipazione alla spesa? In altri termini: il cittadino paga il servizio (tutto o una parte) o paga il sistema pubblico di erogazione, tramite un prelievo indiretto? E in merito a questa domanda, occorre considerare che questo cittadino «appartiene» contemporaneamente al proprio comune di residenza, all'ambito, alla provincia, alla regione, alla nazione ed infine è europeo.

L'individuazione dei fattori che influenzano il volume e la composizione della spesa degli enti locali nasce spesso dal bisogno di (i) ricercare le cause che possono portare alla dilatazione delle spese (fino a compromettere l'equilibrio finanziario) e (ii) ipotizzare nuove modalità di ripartizione tra governo centrale e governo locale.

Una breve nota metodologica sulla fonte ci aiuterà meglio a leggere i fenomeni.

I dati sono desunti dai certificati di conto consuntivo che ogni anno i Comuni sono chiamati a redigere e che da qualche anno vengono pubblicati e resi disponibili dal Ministero dell'Interno attraverso l'Osservatorio per la finanza e la contabilità dell'ente locale.

Conta ormai quasi dieci anni la riforma del bilancio comunale che ha coronato il significativo sforzo di riforma degli enti locali ed anticipato gli effetti della modifica del titolo quinto della costituzione italiana.

Nell'ambito della contabilità municipale, la parte delle spese è ordinata gradualmente in (i) titoli, (ii) funzioni, (iii) servizi e (iv) interventi.

I *titoli* aggregano le spese in base alla loro natura e destinazione economica, ad esempio di natura «corrente» o di natura «in conto capitale». La prima si riferisce alla produzione ed al funzionamento dei servizi sociali erogati dall'ente comunale, nonché alla redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi; la seconda (in conto capitale) è quella che incide direttamente o indirettamente sulla formazione del patrimonio (del capitale) dell'ente comunale.

Le *funzioni* individuano le spese in relazione all'attività da parte delle articolazioni organizzative dell'ente. Non si tratta cioè di analisi funzionale su base finanziaria, ma dell'individuazione di «cosa si fa», per quali finalità e scopi e con quali strumenti e mezzi. Nello specifico ne sono individuate undici: (1) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, (2) relative alla giustizia, (3) di istruzione pubblica, (4) relative alla cultura ed ai beni culturali, (5) nel settore sportivo e ricreativo, (6) nel campo turistico, (7) nel campo della viabilità e dei trasporti, (8) riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, (9) *nel settore sociale*, (10) nel campo dello sviluppo economico, (11) relative a servizi produttivi.

Per *servizio* si può intendere sia il reparto organizzativo (semplice o complesso) composto di persone e mezzi per l'articolazione di un'area organizzativa dell'ente, sia le attività che vi fanno capo. I servizi compresi nella funzione nel settore sociale sono cinque: (1) asilo nido, servizi per l'infanzia e minori; (2) prevenzione e riabilitazione; (3) residenze e ricoveri per anziani; (4) assistenza, beneficenza pubblica, servizi alla persona; (5) necroscopico e cimiteriale. Per la nostra analisi della spesa sociale abbiamo escluso per motivi intuitivi il quinto.

L'*intervento* infine contraddistingue la tipologia e l'uso dei fattori produttivi, nel senso che a ciascuno di essi ne corrisponde un tipo. L'intervento rappresenta l'elemento o il mezzo per il raggiungimento del fine del servizio.

Titoli, funzioni, servizi ed interventi sono intrecciati con l'informazione relativa alle quote di spesa per personale, acquisto di beni o servizi e altre spese correnti.

Alcune osservazioni sulla composizione della spesa complessiva sono quindi indispensabili e verranno sviluppate a partire dai dati osservati nel periodo in questione che, ai nostri fini, risulta particolarmente interessante poiché intercetta l'avvio della riforma dei servizi sociali e dell'applicazione della legge 328.

Ci riferiremo in particolare al solo titolo di spesa corrente, sia complessiva che specifica *sociale*, poiché è questa che ci consente di cogliere le *propensioni* delle municipalità.

Il termine propensione, caro al linguaggio economico per la sua derivazione keynesiana, sta ad indicare rapporti (medi o marginali) tra variabili globali (consumo, risparmio, importazioni, reddito). Nel nostro caso segnala il tratto economico distintivo (consapevole o meno) della tendenza o inclinazione dell'amministratore pubblico locale che *si manifesta* attraverso le sue scelte.

**Tabella 10 - Spesa corrente complessiva delle municipalità. Ambito di Trescore. Euro pro capite**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Berzo S.Fermo	460	441	475	481	487	514	523	556	523	516	519
Bianzano	540	664	622	669	721	706	732	777	828	787	815
Borgo di Terzo	593	494	430	360	389	336	323	313	314	336	372
Carobbio d'Angeli	546	544	541	548	616	576	578	640	618	609	584
Casazza	476	487	492	504	576	607	630	605	647	661	650
Cenate Sopra	474	422	434	492	460	520	539	530	616	545	561
Cenate Sotto	467	491	532	565	572	616	669	624	611	626	602
Endine Gaiano	436	385	363	387	464	467	450	515	555	528	516
Entratico	516	0	588	605	562	541	554	618	724	593	624
Gaverina Terme	481	0	484	542	470	465	467	501	543	560	598
<b>Gorlago</b>	<b>464</b>	<b>478</b>	<b>476</b>	<b>501</b>	<b>506</b>	<b>513</b>	<b>539</b>	<b>531</b>	<b>522</b>	<b>532</b>	<b>540</b>
Grone	627	533	596	635	674	723	701	761	775	790	844
Luzzana	462	392	469	431	439	399	376	350	336	375	416
Monasterolo d/C	613	0	647	645	699	725	731	795	752	867	884
Ranzanico	610	577	610	657	666	671	669	675	675	731	693
San Paolo d'Argon	468	515	521	533	553	541	550	538	539	559	537
Spinone al Lago	843	830	812	838	837	849	767	1.001	822	863	860
Trescore Balneario	891	876	912	986	800	570	539	554	588	570	589
Vigano San Martino	390	385	356	316	308	322	310	308	307	357	413
Zandobbio	438	447	431	430	428	468	471	493	478	522	497
<b>Distretto Trescore</b>	<b>568</b>	<b>523</b>	<b>575</b>	<b>592</b>	<b>586</b>	<b>550</b>	<b>551</b>	<b>568</b>	<b>580</b>	<b>580</b>	<b>580</b>

**Tabella 11 - Spesa sociale corrente delle municipalità. Ambito di Trescore. Euro pro capite**

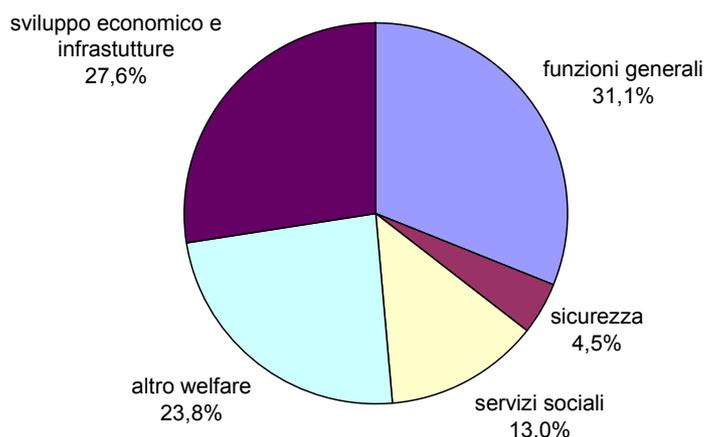
	Spesa sociale (escluso cimiteriale)										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Berzo S.Fermo	12,61	21,20	31,99	35,28	45,85	43,56	37,02	35,46	27,40	32,43	29,85
Bianzano	14,60	16,58	21,97	26,14	40,89	36,14	26,71	32,41	26,14	31,61	36,41
Borgo di Terzo	12,79	16,84	11,36	9,40	14,19	6,44	5,77	2,55	3,20	12,08	9,19
Carobbio d'Angeli	55,44	62,10	56,43	54,62	88,83	83,78	94,76	104,30	104,95	88,65	91,22
Casazza	26,50	28,05	30,59	40,41	43,43	58,62	51,25	40,43	37,40	54,91	58,58
Cenate Sopra	26,09	30,27	34,88	46,21	54,17	56,15	58,18	56,72	67,07	62,24	65,17
Cenate Sotto	28,81	29,61	42,75	54,55	63,56	57,48	55,05	61,39	62,52	61,95	71,30
Endine Gaiano	6,24	7,44	12,63	16,49	24,04	15,53	23,38	28,02	26,44	28,07	32,87
Entratico	33,37	0,00	49,58	39,27	36,94	35,85	68,73	46,85	55,12	42,98	61,31
Gaverina Terme	14,28	0,00	43,68	31,35	24,52	13,28	10,36	11,70	12,73	15,50	13,47
<b>Gorlago</b>	<b>43,90</b>	<b>51,51</b>	<b>53,22</b>	<b>50,06</b>	<b>50,60</b>	<b>56,16</b>	<b>64,77</b>	<b>70,59</b>	<b>73,41</b>	<b>73,30</b>	<b>78,41</b>
Grone	32,71	26,92	25,09	48,28	42,30	46,12	41,79	41,10	40,11	38,17	44,54
Luzzana	22,97	20,50	7,25	1,44	4,07	4,75	13,53	5,33	5,54	12,90	9,52
Monasterolo d/C	56,04	0,00	50,25	46,12	51,13	60,49	53,06	51,92	57,11	77,36	94,45
Ranzanico	21,21	17,57	27,67	40,63	46,97	54,72	42,26	33,63	53,32	69,44	69,20
San Paolo d'Argon	26,27	30,22	34,12	46,10	53,09	42,31	47,60	41,35	48,22	50,78	43,70
Spinone al Lago	49,66	11,24	40,88	42,42	41,18	38,74	39,63	42,68	36,10	56,75	63,95
Trescore Balneario	67,52	60,72	76,56	94,10	84,91	76,83	92,82	99,38	101,98	82,88	86,38
Vigano San Martino	8,93	6,66	6,66	0,26	8,56	6,18	2,78	3,55	1,15	10,18	7,86
Zandobbio	28,67	33,79	37,33	38,11	28,18	32,90	35,51	36,66	34,73	36,16	42,25
<b>Distretto Trescore</b>	<b>36,54</b>	<b>34,36</b>	<b>43,66</b>	<b>49,32</b>	<b>53,43</b>	<b>51,54</b>	<b>57,20</b>	<b>57,94</b>	<b>59,96</b>	<b>58,20</b>	<b>61,55</b>

Questa semplice constatazione ci avverte del margine di manovra relativo che l'amministratore pubblico può esercitare sull'insieme della scelte e contemporaneamente

ci invita ad osservare la *composizione* della spesa poiché questa potrebbe invece davvero riflettere volontà e scelte.

Si è così proceduto ad aggregare le 10 funzioni in cui è suddivisa la spesa municipale in 4 macro aree: 1. spese generali; 2. sicurezza; 3. *welfare* (scomposta in servizi sociali ed altri) 4. sviluppo e infrastrutture.. La prima area corrisponde alla funzione 1 e individua le spese di funzionamento della macchina amministrativa; la seconda comprende spese per giustizia e polizia; la terza accorpa spese per istruzione, cultura, sport e servizi sociali; la quarta corrisponde alla somma delle spese per turismo, viabilità e trasporti, territorio e ambiente, sviluppo economico e servizi produttivi. La media nel distretto del periodo preso in esame mostra questi rapporti di composizione.

**Figura 16 - Composizione spesa corrente per funzioni aggregate. Distretto.Media 2005-08 in euro**



Le spese redistributive classiche, quelle relative al *welfare* dei cittadini, impegnano il 37 per cento delle uscite correnti (nella figura i servizi sociali più altro *welfare*) sia per Gorlago che per l'Ambito. Nel raffronto emerge con evidenza la spesa più elevata per le funzioni generali nel comune rispetto all'Ambito.

Dunque il discorso si sposta all'interno delle spese correnti per *welfare*; proviamo pertanto a rilevare l'andamento nel periodo delle singole funzioni.

Figura 17 - Composizione spesa corrente per funzioni aggregate. Gorlago. Media 2005-08 in euro

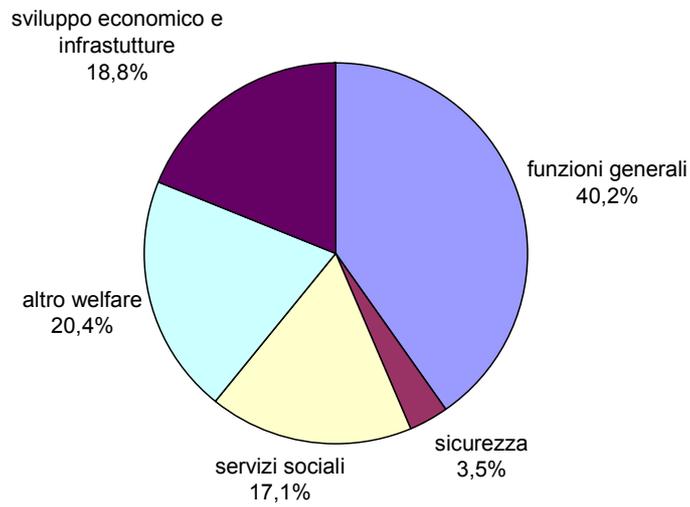
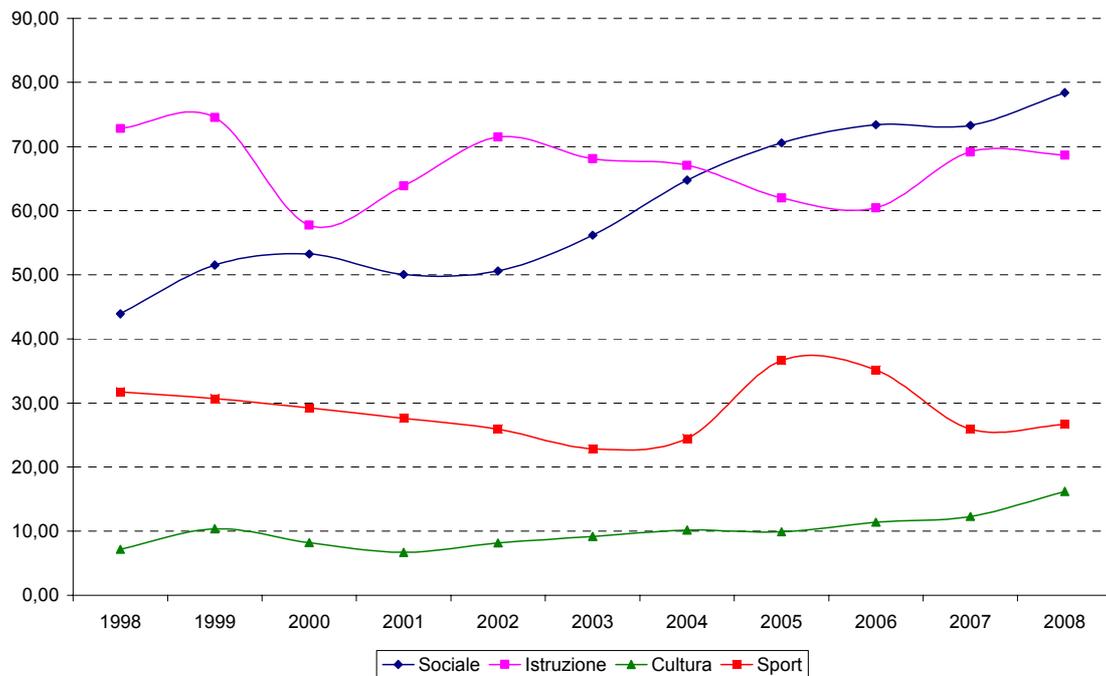


Figura 18 - Andamento delle spese correnti per le funzioni specifiche di *welfare*. Gorlago



Sono proprio le spese per funzioni sociali in senso stretto che nel periodo sono cresciute ad un livello significativo, ma non comprimendo quelle relative ad istruzione, cultura e sport.

Così analizzato l'andamento e la composizione, si tratta ora di capire se tale crescita della spesa sia dovuta ad una crescita del costo dei servizi oppure all'espansione della domanda.

È a questo punto che risulta opportuno riferirci ad una nuova fonte di dati per poter procedere nell'analisi. Come è ormai già noto il finanziamento previsto dalla legge 328/2000 è subordinato all'assolvimento del cosiddetto «obbligo informativo» ed è grazie a questo che possiamo avere informazioni più dettagliate sulla tipologia dei servizi, ma soprattutto possiamo rapportarle all'ammontare degli utenti.

### ***L'informazione delle schede economico-finanziarie***

Ogni anno, ciascun comune dell'Ambito (e di tutti gli ambiti naturalmente) è tenuto a produrre, su standard predisposti dalla Regione, documentazione adeguata dei propri interventi, contabilizzati attraverso schede economico-finanziarie, ove vengono rilevati i parametri di spesa relativi alle diverse tipologie d'utenza e le modalità di organizzazione dei servizi.

Alla pagina che segue riportiamo uno stralcio di tali schede per mostrarne la loro potenzialità analitica. Come si può notare per ciascuna tipologia di intervento, relativa ad una specifica tipologia di utenza se ne rilevano i costi per tipologia di gestione, per numero di fruitori, per canali di finanziamento. Riguardo la tipologia di utenza si fa riferimento alla classificazione largamente in uso, vale a dire: anziani, disabili, minori e famiglia, immigrati, emarginati, malati psichici. Una scheda a parte viene dedicata ai servizi sociosanitari integrati. Il primo e più interessante aspetto che si vuole porre in evidenza è quello relativo all'unità di costo. Se fino a questo momento ci è dato di conoscere la spesa sostenuta dalle municipalità per ciascun residente – 62 euro nell'Ambito al 2008 – con questa rilevazione ci è possibile osservarne il costo medio per utente. Sarebbe interessante avviare un lavoro comune tra ufficio di piano e singole amministrazioni per costruire un monitoraggio sempre più espressivo degli investimenti in campo sociale. Qui vogliamo semplicemente riferire di un dato emerso da un lavoro simile sviluppato in un altro contesto territoriale. Le due unità di spesa (a residente e a utente) si differenziano per quasi un ordine di grandezza:  $10^2$  la prima e  $10^3$  la seconda; se consideriamo come è costruita la misura e cioè uguale numeratore (euro spesi in un anno per funzioni sociali) e diverso denominatore (numero di residenti e numero di utenti) è immediato desumere che l'ordine di grandezza intercetta la quota dei fruitori rispetto all'insieme dei cittadini; quindi possiamo ritenere che in quell'Ambito l'*offerta di servizi sociali* riguarderà un residente su dieci circa. Il costo a residente approssima il

prezzo che ciascun cittadino si troverebbe a pagare in un sistema ove tutta la spesa fosse sostenuta dallo Stato; il costo ad utente indica l'ipotetico prezzo di mercato. Questo schema bipolare è volutamente semplificato, anche perché segue l'ipotesi che la municipalità o il cittadino assumano per intero l'onere dei servizi, mentre sappiamo che intervengono altri elementi ed agenti. Quando arrivassimo però a conoscere più esattamente il costo effettivo complessivo, lo scarto di un ordine di grandezza ci dice una cosa rilevante: il sistema di servizi sociali attuale (attenzione, non il sistema di *protezione sociale*) prevede la presenza di 9 cittadini per ogni fruitore; una sorta di indice di *carico sociale*.

Questa osservazione ci obbliga ad un ulteriore passo interpretativo, poiché l'intensità temporale dei servizi ne determina sicuramente i costi: altro è servire un cittadino per un intervento *una tantum*, di qualche ora, altro è provvedere al suo sostegno per l'intero arco delle 24 ore.

Questo però non deve indurci a considerazioni «del ragioniere», ove il costo al minuto di erogazione del servizio viene assunto a parametro di efficienza economica, ma solo a considerare l'estrema eterogeneità dei servizi.

Come in altre sedi si è già ricordato, probabilmente il fenomeno della lievitazione dei costi ad utente conseguente alla numerosità degli operatori necessari, rimanda al tema delle relazioni tra uomini nei servizi. Qui si apre non solo il tema della qualità, del tenore di vita dei cittadini, ma anche di una probabile, anche se tutta da dimostrare (con rigore analitico) valutazione di inefficienza dei servizi, quando non si assume nel calcolo la quantità di relazioni perse.

La letteratura economica di riferimento (*interazioni sociali e capitale sociale*) è abbastanza precisa al riguardo: una perdita di relazioni («interazioni» secondo questo filone di studi) produce una perdita di capitale umano ed un impoverimento della persona e in generale del tessuto sociale tale che, nel medio e lungo periodo, genererà costi economici aggiuntivi.

Occorre infine prestare attenzione a non cadere nell'equivoco interpretativo tra qualità e quantità di relazioni; ovvero non sempre si osserva una relazione causale diretta fra numero di interazioni e qualità di queste, ma è pur sempre vero che un paniere più grande di opportunità di relazioni mette in condizioni di favore le persone. Un buon amico, una amicizia significativa, includono il tema della selettività della relazione e dunque della scelta; ma questa non sarebbe una buona scelta se non disponesse di un numero significativo di opzioni; al limite non sarebbe più una scelta se l'opzione si riducesse a una.

**Tabella 12 - Stralcio da schede economico e finanziarie previste dalla Regione Lombardia per l'assolvimento dell'obbligo informativo**

Tipologia d' intervento	Costi per tipologia di gestione (Euro)						Totale fruitori (N.)	Costi (Euro) - somma dei costi per tipologia di gestione	Canali di finanziamento a copertura dei costi (Euro)					Totale canali di finanziamento (Euro)	
	Gestione diretta	Appalto/ concessione	Acquisto da terzi (rette)	Trasferimenti all'asi per servizi delegati	Trasferimenti all'ente capofila per le gestioni associate	altra eventuale forma di gestione non riassorbibile nelle precedenti			Comune	Utenza	Altri EE.Locali	Altre entrate	Fondo Sociale Regionale		Fondo Nazionale Politiche Sociali
Centri diurni per anziani															
Servizi di Assistenza Domiciliare															
Iniziative sperimentali															
Altro															
<b>SUBTOTALE</b>															

**2.1 Territoriali o Domiciliari**

**2.2 Residenziali**

Casa Albergo															
Mini alloggi protetti															
Ricoveri di sollievo in strutture socio-assistenziali															
Altro															
<b>SUBTOTALE</b>															

## **(Dis)uguaglianze abitative, coesione sociale e stili di vita**

*Tra Piano dei Servizi (LR 12/2005) e Piano di Zona (L 328/00).*

Tra gli obiettivi trasversali enunciati nel prologo ai Piani di Zona a carattere provinciale approvato dal Consiglio di rappresentanza dei Sindaci nel marzo 2009, si individua un confronto per gli aspetti procedurali e di interazione tra ambiti e singoli comuni per le politiche della casa

Il piano di zona 2009-2011 redatto dall'ufficio di piano dell'ambito di Trescore ha anche l'ambizione di programmare, nel triennio, le modalità per ampliare il confronto e l'azione congiunta tra le politiche sociali e le altre attinenti, quali quelle sanitarie, abitative, educative, formative e lavorative dell'Ambito.

Si pongono così le basi di una fertile collaborazione tra programmatori a partire dalla consapevolezza che il problema della mancanza di un alloggio non può essere risolto solo costruendo nuovi edifici ed unità abitative; viceversa, con le sole risorse socio-assistenziali non è possibile predisporre interventi efficaci e che incidano sull'intero sistema.

Sulla scorta di queste consapevolezze ci limitiamo in questa sede ad individuare dei bisogni che vengono declinati in 6 punti:

- a) individuare strumenti che permettano alle famiglie di far fronte alla difficoltà nel mantenere le rate del mutuo, anche se per brevi periodi;
- b) trovare soluzioni adatte alle nuove fasce di popolazione interessate dal problema abitativo; in particolare, coloro che hanno un ISEE a metà strada tra quello che permette l'accesso alle graduatorie ERP e quello che permette l'accesso ai costi del mercato. Si tratta solitamente di persone che non passano dai servizi sociali e dunque vanno intercettate in altro modo;
- c) individuare percorsi di inclusione abitativa ed avvio all'autonomia sia per le fasce deboli tradizionali (es. disabili) che per quelle emerse negli ultimi anni;
- d) necessità di reperire alloggi destinati alle fasce economicamente più deboli (alloggi ERP);
- e) necessità di aumentare lo stock di appartamenti destinati all'affitto, anche a canoni di libero mercato;
- f) necessità di individuare modalità di integrazione tra politiche relativamente al problema casa.

Per rispondere a tali sollecitazioni, si potrebbe postulare un monitoraggio del PGT attraverso un sistema di indicatori, con lo scopo di verificare nel tempo le modalità ed il livello di attuazione di questo livello del piano e di fornire indicazioni in termini di riorientamento del piano stesso.

Gli indicatori, che di seguito elenchiamo, sono stati selezionati tra la batteria suggerita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità per linee di azione prioritarie:

**1. incoraggiare e promuovere uno stile di vita salubre**

- a. Analisi della popolazione: popolazione complessiva, tasso di mortalità, tasso di natalità, saldo generale, tasso migratorio, indice di vecchiaia, indice di dipendenza, indice di struttura della popolazione attiva, numero e composizioni delle famiglie, popolazione straniera, popolazione straniera per provenienza, alunni frequentanti le scuole, migrazione scolastica.
- b. Cause di morte: tasso di mortalità annuo per le cause di morte studiate, in riferimento alla classificazione internazionale delle malattie (ICD).
- c. Mortalità evitabile: insieme di cause di morte eterogenee ma accomunate dal fatto che il numero di decessi può essere ridotto tramite interventi di *prevenzione primaria* (campagne di educazione alla salute nei confronti di certe abitudini o stili di vita), *diagnosi precoce* e *interventi di terapia*.
- d. Superficie relativa di spazi verdi nel paese: indicazioni sulla vegetazione presente nel paese: si basa sulla superficie destinata a spazi verdi rispetto alla superficie totale del paese (classificazione secondo le seguenti categorie: 1. parco pubblico; 2. giardini domestici privati; 3. aree incolte con possibile flora e fauna selvaggia).
- e. Accesso pubblico agli spazi verdi: superfici di spazio di verde pubblico accessibile per abitante.
- f. Sport e tempo libero: impianti sportivi, pubblici e privati.

**2. incoraggiare e promuovere la coesione sociale**

- a. Strutture pubbliche più frequentate: strutture sportive, biblioteca, oratorio.
- b. Nuove strutture pubbliche.
- c. Organizzazioni di volontariato.
- d. Disagio psichico.
- e. Numero di persone affette da problemi psichici seguiti dal CPS.
- f. Piazze e altri spazi verdi attrezzati per la sosta e lo svago.
- g. Aggregazione giovanile e degli anziani.
- h. Opportunità di aggregazione intergenerazionale e interetnica.
- i. Azioni comunitarie, di quartiere.

**3. incoraggiare e promuovere l'equità sul piano sociale.**

- a. Cause specifiche di mortalità per categorie sociali.

- b. Presenza di stranieri regolari per età, genere e per zone.
- c. Sistemazioni di disagio ed esclusione abitativa degli Immigrati.
- d. Sistemazioni precarie, strutture di accoglienza.
- e. Senza dimora: numero delle persone senza casa.
- f. Poveri: percentuale di popolazione sotto la soglia della povertà.
- g. Patrimonio di abitazioni edilizia residenziale pubblica.
- h. Richieste all'edilizia residenziale pubblica in attesa.
- i. Tempi di attesa per un alloggio residenziale pubblico.
- j. Aree pubbliche attrezzate per il gioco per i bambini.
- k. Asili nido, pubblici e privati.

Tale importante ed interessante monitoraggio si configura come una vera e propria sperimentazione e costituisce una ipotesi di lavoro interessante, sulla quale la decisione spetta naturalmente agli amministratori.

Ci sia permessa però una integrazione.

Non si tratta forse solamente di costruire indicatori per monitorare un ipotetico scarto dalla condizione assunta come standard, ma piuttosto di assumere elementi di un progetto di *propensione all'equità*, che legga stili di vita e (dis)uguaglianze abitative come elementi fondanti il patrimonio di benessere individuale (vedi capitolo precedente).

Al riguardo suggeriamo alla riflessione alcune dimensioni che possono caratterizzare la (dis)uguaglianza abitativa.

A) L'abitare, o meglio *le condizioni abitative*, vengono considerate come una dimensione importante delle condizioni di vita e del benessere individuale. All'interno di questa prospettiva, l'essere o meno proprietari della casa dove si vive rappresenta tradizionalmente un indicatore particolarmente importante di benessere abitativo. È assodato che nell'esperienza italiana la proprietà implica una maggiore sicurezza nella disponibilità dell'alloggio rispetto all'affitto. Tuttavia l'importanza attribuita al titolo di godimento come indicatore di benessere abitativo appare sovradimensionata e legata ad una *visione eccessivamente lineare* del bene casa in proprietà.

B) La *ricchezza abitativa* incorporata nella casa in proprietà anche quando non investita nel sistema produttivo, influenza al pari del reddito le *chance* di vita degli individui. Il sistema abitativo è un ambito rilevante di allocazione di risorse relativamente indipendente dal mondo della produzione e dalle disuguaglianze che vi emergono. La questione principale è come la distribuzione della risorsa casa in proprietà interagisca con le disuguaglianze che hanno origine nel mondo della produzione e se questa distribuzione si limiti a riprodurre tali disuguaglianze o contribuisca in parte a compensarle, o - al contrario - ad ampliarle.

C) L'altra questione centrale è la *sostenibilità economica delle spese per la casa*. La spesa per l'alloggio e la sua incidenza sul reddito familiare non si limitano infatti a stabilire una diversa capacità di soddisfazione dei bisogni abitativi. Essendo le spese per la casa tra le principali uscite familiari – ed essendo, rispetto ad altre spese, meno elastiche - esse interagiscono con le disuguaglianze di reddito e possono rappresentare un fattore specifico di impoverimento, nella misura in cui limitano quanto rimane a disposizione per soddisfare altri bisogni. In questa prospettiva, è utile osservare come le politiche per la casa possano avere un ruolo non trascurabile per il contenimento della povertà e del disagio sociale legato al basso reddito. Esse hanno, anche in termini più generali, effetti redistributivi non trascurabili.

Vogliamo concludere questo rapporto facendo nostra una significativa affermazione di Amartya Sen, filosofo ed economista indiano, premio Nobel 1998 per l'economia.

*Vi sono molti modi fondamentalmente diversi di considerare la qualità della vita e un certo numero di essi possiede una certa plausibilità immediata. Si potrebbe essere **agiati** senza stare **bene**. Si potrebbe stare bene senza essere in grado di condurre la vita che **si era desiderata**. Si potrebbe avere la vita che **si era desiderata** senza essere **felici**. Si potrebbe essere **felici** senza avere molta **libertà**. Si potrebbe avere molta **libertà** senza **avere** molto. E così via.*

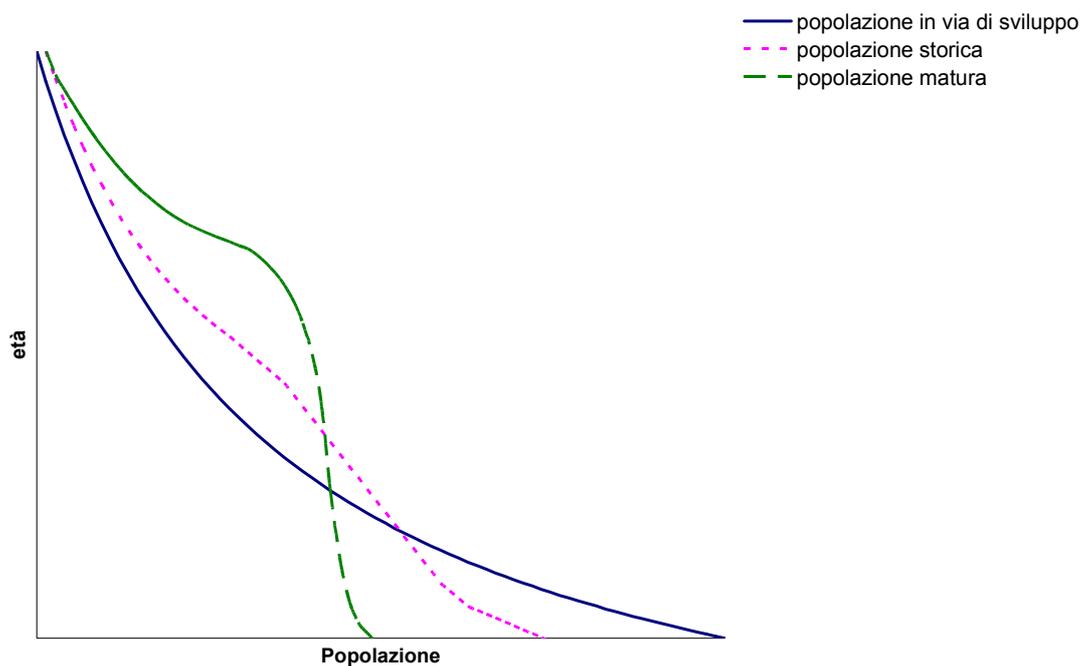
## Allegati

### *1. La struttura per età della popolazione*

Lo studio della struttura per età di una popolazione è uno degli aspetti centrali della demografia per una serie di motivi. Questa struttura si presenta assai variabile da popolazione a popolazione; ve ne sono, infatti, di quelle dove la popolazione dei giovanissimi e dei bambini sotto i 15 anni sfiora la metà della popolazione, come ve ne sono altre dove metà dei componenti ha più di 40 anni. È evidente che il tasso di mortalità di una popolazione non è solo funzione del livello di salute individuale o del grado generale di sviluppo del sistema sanitario, ma anche della struttura per età. Se la popolazione è molto giovane, i morti saranno relativamente pochi, mentre saranno numerosi in una popolazione anziana. Così come una popolazione che presenta un alto numero di giovani avrà - a parità di preferenze e scelte delle coppie in materia di procreazione - un alto numero di figli. A ben guardare, tutti i fenomeni di natura sociale sono profondamente influenzati dalla struttura per età: dall'offerta di lavoro, alla struttura dei consumi e dei risparmi; dagli orientamenti politici ai fenomeni di devianza sociale, e così via.

Inoltre, la struttura per età di una popolazione è, in ogni momento, funzione della storia passata della sua natalità e mortalità. Flussi di nascite e di morti rappresentano i processi di rinnovo e di estinzione delle popolazioni. Ad esempio nel caso particolare che questi flussi si pareggino, avremo che tanto più intensi sono questi flussi, tanto più giovane è la struttura per età e tanto minore è la permanenza media in vita di ciascun componente. Viceversa, quando i flussi sono bassi, la composizione è più «vecchia» e ogni individuo permane in media un tempo più lungo nella popolazione.

Per apprezzare e confrontare la struttura per età di popolazioni diverse si usa, in genere, esprimere la numerosità di ciascuna classe di età in percentuale del totale. Ciò può essere fatto sia in riferimento alla popolazione totale, sia per i due sessi separatamente. Tale *distribuzione percentuale* può essere rappresentata in una *piramide di età*, essenzialmente una serie di istogrammi, con base proporzionale all'ampiezza dell'intervallo di età e superficie proporzionale alla popolazione nelle classi stesse. Nella figura che segue si possono osservare tre curve integrali di *distribuzioni teoriche* per età (ma non per sesso) relative a tre importanti *tipologie demografiche*. Due sono popolazioni stazionarie (in equilibrio numerico, con incremento zero), di cui una ad alta mortalità e natalità (tipica di popolazioni storiche), l'altra con bassa natalità e mortalità (tipica di popolazioni sviluppate- mature come la nostra). La terza distribuzione è invece tipica di una situazione storica intermedia, con alta natalità, mortalità relativamente bassa, ed elevato tasso di crescita (tipica di popolazioni in via di sviluppo).



Le tre curve modello sono assai diverse l'una dall'altra. La popolazione *storica stazionaria* ha una proporzione assai elevata di giovani; ma molto più elevata è quella presente nella *progressiva di transizione*, nella quale il declino della mortalità permette ad un elevato numero di nati di sopravvivere; la curva però esprime un rapido abbassamento della popolazione che passa alle età mature e anziane. La curva *matura stazionaria*, invece, rappresenta una situazione con debolissimo ricambio poiché fornisce un numero basso di nascite, ma il ritmo di eliminazione per morte è debole. Nella realtà le popolazioni concrete mostrano curve di distribuzione irregolari per i più svariati motivi ed in principale modo per i flussi migratori o eventi catastrofici.

## **2. Gli indici di struttura della popolazione**

Come per altri fenomeni, non solo demografici, è spesso utile e necessario sintetizzare le distribuzioni attraverso opportuni indici che di seguito si riportano

L'indice di vecchiaia; esprime il grado di invecchiamento e si ottiene rapportando l'ammontare della popolazione anziana (> 64 anni) a quella dei bambini sotto i 15

anni. 
$$I_v = \frac{P_{65\text{eoltre}}}{P_{0-14}} \times 100$$

L'indice demografico di dipendenza esprime il rapporto tra le persone che in via presuntiva non sono autonome per l'età – e cioè gli anziani e i giovanissimi – e che perciò sono dipendenti, con coloro che si presume debbano sostenerli con la loro attività.

$$I_d = \frac{P_{0-14} + P_{65\text{eoltre}}}{P_{15-64}} \times 100$$

L'indice di struttura della popolazione attiva esprime il grado di invecchiamento della popolazione in età di lavoro. Si ottiene dal rapporto tra le generazioni più mature e

quelle più giovani presenti nel mercato del lavoro. 
$$I_s = \frac{P_{40-64}}{P_{15-39}} \times 100$$

L'indice di ricambio della popolazione in età attiva ha un interesse soprattutto congiunturale; le nuove leve trovano lavoro non solo in funzione dell'espansione dei posti di lavoro, ma anche grazie ai posti resi disponibili da chi esce dal mercato del

lavoro per motivi di età. 
$$I_r = \frac{P_{60-64}}{P_{15-19}} \times 100$$

L'indice di carico dei figli per donna in età feconda invece riguarda il tema della natalità e pone a raffronto i bambini in età prescolare con la generazione di donne in età feconda.

$$I_c = \frac{P_{0-4}}{P_{f15-44}} \times 100$$

### ***3. Il modello di proiezione demografica***

Il nostro doppio orizzonte temporale è al 2011 e 2016 e prende le mosse da un modello di proiezione demografica particolarmente adatto alla dimensione comunale.

E' buona cosa, per far luce sul metodo adottato, introdurre questa nota con la distinzione - familiare per il demografo - tra previsioni e proiezioni. Potremmo dire che le prime esprimono tendenze probabili, a partire da osservazioni sistematiche sul passato e aspettative ragionevoli per il futuro; le seconde invece esprimono tendenze vincolate ad ipotesi di base, relativamente indipendenti dal loro grado specifico di plausibilità.

Accanto a questa premessa fondamentale, occorre poi ricordare come le proiezioni demografiche effettuate ad una scala territoriale contenuta, come nel nostro caso, contrariamente a ciò che intuitivamente si tende a supporre, hanno una maggiore probabilità di inesattezza, rispetto a quelle operate su aggregati territoriali vasti e intensivamente popolati.

Le variabili coinvolte nei modelli di previsione demografica non pretendono infatti di colmare la dimensione *erratica* dei fenomeni colti nella loro manifestazione locale. Così che la sostanziale stabilità - quasi inerzia - nel tempo, dei fenomeni demografici, pur alimentando una discreta attendibilità delle ipotesi, risente del fatto che un piccolo *errore di rotta*, se mantenuto per un certo tempo, provochi una crescita *esponenziale* degli errori di previsione, tanto più grave quanto più gli scarti saranno applicati su numeri il cui ordine di grandezza è dieci o al più cento. Se, ad esempio, prevediamo che la popolazione del nostro comune si dovesse accrescere ad un tasso medio annuo del 3 per cento e invece il suo incremento reale risultasse un poco inferiore (poniamo il 2,5 per cento), l'ammontare previsto oltrepasserebbe quello reale del 5 per cento dopo dieci anni, del 10,2 per cento dopo venti anni, del quasi 16 per cento dopo trent'anni, ... e così via.

Lo sviluppo della popolazione può essere raffigurato da una equazione:

$$\text{Pop}_{t+1} = \text{Pop}_t + N - M + I - E$$

Questa semplice equazione deriva dai complessi meccanismi che generano la capacità degli individui di sopravvivere, riprodursi e spostarsi. L'apparente semplicità contabile ci può far dimenticare che ciò che osserviamo riposa su fenomeni di grande rilevanza, poiché derivano da comportamenti che nascono nella struttura genetica delle persone e riguardano il bisogno di movimento degli uomini.

Per quanto riguarda le ipotesi di calcolo sulla natalità siamo ricorsi ai tassi specifici di fecondità per donna per singolo anno di età e ordine di nascita dei figli così come si sono manifestati in provincia di Brescia negli anni nel 2004.

La mortalità è stata ipotizzata a partire dalle "tavole di mortalità" provinciali del 2003, distinte per sesso e singolo anno di età.

I fenomeni migratori sono stimati sulla scorta degli andamenti osservati nel nostro comune negli ultimi 15 anni e definiti per classi quinquennali di età e genere secondo l'andamento osservato a livello regionale nel 2003.

Sia per quanto riguarda la fecondità, ma soprattutto per i movimenti migratori il modello introduce variazioni casuali, naturalmente intorno al dato stimato.

La proiezione contempla tre ipotesi: popolazione chiusa, popolazione aperta, popolazione aperta con introduzione di elementi casuali. Nel primo caso si ipotizza, in via del tutto teorica, assenza di natimortalità e di movimenti migratori; l'ipotesi è assolutamente non realistica ed ha un significato di riferimento e confronto rispetto alle altre due. Nel secondo caso la popolazione futura è desunta da una evoluzione dei comportamenti demografici rispetto al passato. Nel terzo caso si aggiunge una variabile casuale. Questa ultima proiezione viene assunta come quella più realistica.

Sulla scorta di questo modello abbiamo ottenuto il risultati presentati nel rapporto.