

PARTE I - IL “SISTEMA LOMBARDIA”

1.1.1 Le tendenze della popolazione lombarda

Il territorio regionale lombardo si estende su una superficie complessiva di 23.861 Km quadrati, che fa della Lombardia la quarta regione italiana per estensione dopo Sicilia, Piemonte e Sardegna.

Il 47% del territorio è pianeggiante, oltre il 40% montano, la restante parte (pari al 12,4%) è coperta da due zone collinari: quella pedemontana tra Varese e Brescia e l'Oltrepò pavese.

Il censimento effettuato nel 1998 ha calcolato che in Lombardia risiedono 9.028.913 persone, distribuite in 1546 realtà comunali tali da rappresentare il 15,7% della popolazione nazionale e il 19% dei comuni italiani.

Per quanto densamente popolata, con in media 378 abitanti per km quadrato (circa il doppio del valore medio nazionale) e seconda solo alla Campania, la struttura lombarda presenta sensibili differenziazioni sotto il profilo territoriale, variando ad esempio dai 7.168 abitanti per km quadrato a Milano, ai 55 a Sondrio, oppure ai 73 in Valcamonica.

Caratteristiche del movimento naturale e migratorio

La dinamica demografica del 1998 segnala un saldo naturale negativo (più i morti che i nati) così come riscontrato dai due terzi delle Asl lombarde. Le punte negative più significative si registrano in corrispondenza del capoluogo regionale e delle tre province meridionali (Cremona, Mantova e Pavia). Un relativo aumento di natalità persiste invece nella cintura milanese (Melegnano, Legnano-Magenta, in parte Monza) e a Bergamo: nel primo caso denotando una struttura della popolazione più giovane (età media più bassa), mentre nel secondo a conferma del tradizionale primato della natalità bergamasca nella graduatoria lombarda.

Sul fronte migratorio, tutte le analisi delle Asl lombarde presentano un saldo positivo sia rispetto alla mobilità interna (con l'unica eccezione di Milano città) sia relativamente al movimento con l'estero (più iscrizioni dall'estero che cancellazioni per l'estero). Il 30% del saldo positivo italiano relativo al movimento con l'estero risulta infatti concentrato nella sola Lombardia. Gli stranieri che soggiornano regolarmente in Lombardia sono circa 220 mila unità, di cui oltre 150 mila residenti. La componente extracomunitaria ha un peso preponderante, pari all'85%.

Le tendenze di fondo

La dinamica demografica nella Lombardia degli anni '90 va interpretata come variabile conseguente (seppur talvolta in netto di scostamento) dalle tendenze di fondo che hanno caratterizzato gli ultimi trent'anni.

Tra il '60 e il '70, grazie al forte sviluppo economico e alla grande mobilità lungo la direttrice sud-nord, si è assistito a significativi incrementi con punte fino a 150.000 nascite annue in una regione che oggi ne conta circa la metà.

I segnali di stazionalità e di regresso affacciatisi nel corso degli anni '80 lasciavano al contrario prevedere una svolta radicale che avrebbe portato la popolazione lombarda ad un inevitabile ridimensionamento. Per la prima volta dall'inizio del secolo, nel 1991 si registrava infatti un calo modesto ma significativo di circa 40 mila residenti nel complesso della regione.

Tra il 1991 e il 1998 si è invece assistito ad un assestamento e ad una inversione di tendenza che sembra proseguire anche oggi. Alcuni fattori hanno agito da contenimento del crollo demografico della regione e soprattutto dell'area milanese:

- # la riduzione del calo della fecondità – che se negli anni '70 era di circa due figli per donna, nel 1994 ha raggiunto il picco massimo di 1,08 figli;
- # l'allungamento della sopravvivenza – nell'arco di un ventennio la speranza di vita alla nascita ha raggiunto i 73 anni per i maschi e gli 80 per le femmine, con un aumento rispettivamente di 5,5 e 5,9 anni;
- # l'apporto migratorio italiano e principalmente straniero che contribuisce anche in termini di nuove nascite all'aumento della popolazione residente in Lombardia.

Altre caratteristiche quali il cambiamento della composizione per età hanno contribuito al quadro attuale: il rafforzamento delle classi adulte ed anziane a fronte di una dinamica fortemente decrescente delle classi giovanili. Se all'inizio degli anni '80 si avevano 3 giovani e 1 anziano, alla fine degli anni '90 il rapporto è invertito a 2 giovani e 3 anziani.

In conclusione, se il tasso medio annuo di crescita della popolazione lombarda tra il 1991 e il 1998 è stato superiore al corrispondente dato italiano (2,81 per mille rispetto al 2,14 per mille nazionale) lo si deve al costante contributo determinato dal saldo migratorio positivo.

Nel 1999 il tasso di natalità risultava in crescita e in alcune province nettamente al di sopra della media nazionale pari a 9,3 nuovi nati per 1000 abitanti: è il caso di Bergamo con 10,1 nati per 1000 abitanti, di Brescia con 9,9 nati, di Lecco con 9,6 e di Como e Sondrio entrambe con 9,4 nati per 1000 abitanti. La Lombardia presentava tuttavia una media regionale inferiore a quella nazionale attestata sui valori di 9,1 nati per 1000 abitanti.

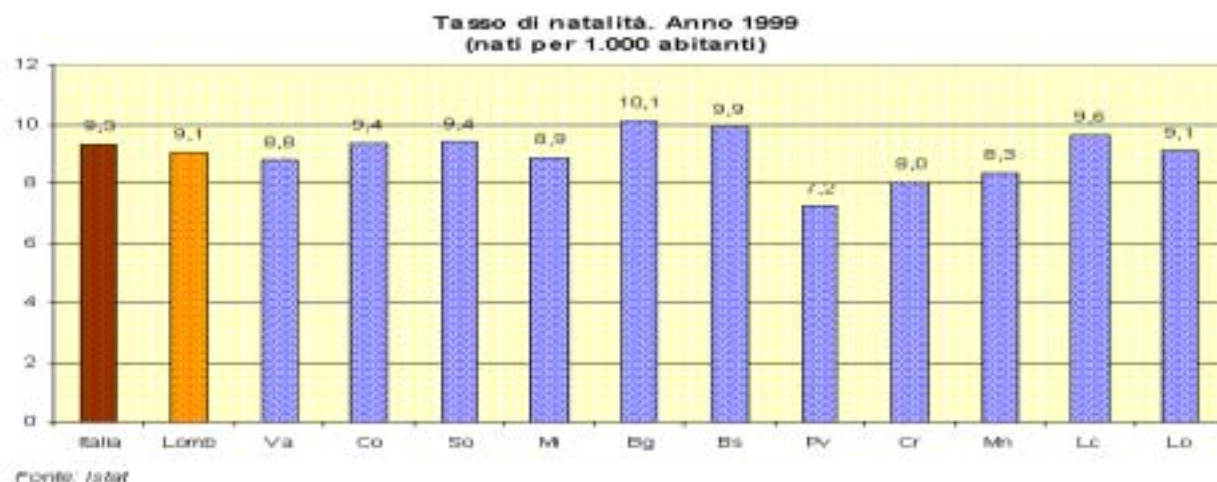
Riferimenti bibliografici e siti internet

- # Istat, *Annuario statistico italiano*, Edizione 1998
- # Istat, *Compendio Statistico Italiano*, Edizione 1998
- # Regione Lombardia, luglio 2000, *Rapporto IReR di legislatura 2000-2005 – parti economica e sociale*.
- # Regione Lombardia, 2000, *Rapporto sullo Stato dell'Ambiente in Lombardia 1999*.

	Popolazione 1998	Densità per Km ²	Nati	Morti	Saldo naturale	Iscritti dall'estero	Cancellati per l'estero	Saldo migratorio
Bergamo	956.181	351,7	9.612	8.298	1.314	2.856	607	2.249
Brescia	992.409	286,4	9.771	9.117	654	3.907	593	3.314
Como	537.090	416,97	4.847	5.130	-283	1.386	665	721
Gemona	333.079	188,2	2.660	3.941	-1.281	936	161	775
Lecco	307.507	376,77	2.879	2.951	-72	860	291	569
Lodi	201.464	252,22	1.683	2.087	-404	560	89	471
Mantova	372.021	159,06	3.035	4.253	-1.218	1.443	213	1.230
Milano città	1.307.785	7168,3	10.505	16.039	-5.534	19.451	3.104	16.347
M1 - Legnano-								
Magenta	919.785	1152,92	8.480	7.537	943	2.060	760	1.300
M2 - Melegnano	513.544	962,07	5.053	3.758	1.295	1.812	897	915
M3 - Monza	1.004.650	2224,3	9.133	8.333	800	2.422	905	1.517
Pavia	496.409	167,44	3.729	6.732	-3.003	940	182	758
Sondrio	177.466	55,25	1.689	1.822	-133	393	321	72
Varese	813.586	678,72	7.077	7.718	-641	2.470	1.080	1.390
Valcamonica	95.937	72,72	846	956	-110	214	47	167
Lombardia	9.028.913	378,4	80.999	88.672	-7.673	41.740	9.915	31.825
Italia	57.612.615	191,19	532.843	576.911	-44.068	165.696	56.707	108.989

Tabella 1 Densità e movimento anagrafico della popolazione lombarda, 1998

Fonte: Regione Lombardia, Rapporto, IReR, 2000

**Figura 1** Tasso di natalità, 1999

Fonte: Istat, 2000

1.1.2 Le trasformazioni strutturali e le previsioni della popolazione lombarda

Trasformazioni nella struttura della popolazione

Lo spostamento dei tradizionali equilibri quantitativi tra la componente giovane in fase di formazione, quella adulta impegnata nel lavoro e nella produzione, e quella anziana destinata a riscuotere un credito assistenziale comporta un'azione di adattamento del sistema tanto inevitabile, quanto talvolta problematica.

Se nel 1961 in Lombardia risiedevano 700.000 ultra sessantacinquenni e tra loro 25.000 ultra ottantacinquenni, nel 1991 i primi erano 1.285.000 e i secondi 105.000. I residenti più giovani, fino a 14 anni sono diminuiti da quasi 1.600.000 a poco più di 1.200.000 nello stesso intervallo di tempo.

Tra il 1991 e il 1998 gli anziani sono ulteriormente incrementati di 250.000 unità e i giovani diminuiti di altre 60.000 circa.

L'indice di vecchiaia (anziani per ogni 100 giovani) passa da 104,4 nel 1991 a 130,6 nel 1998, e l'indice di carico sociale (anziani sommati ai giovani per ogni 100 soggetti in età lavorativa) cresce da 39,7 a 42,5. L'indice di struttura della popolazione in età lavorativa (rapporto tra la numerosità globale della generazione dei 40-64enni e quella dei 15-39enni) passa da 88,2 su 100 del 1991 a 93,6 su 100 del 1998 e mostra il tendenziale avvicinamento dei primi ai secondi. E ancora, se si guarda al ricambio della popolazione in età lavorativa (numero potenziale di uscite per limiti d'età per ogni 100 ingressi di giovani) si verifica un cambiamento, secondo cui dai circa 82 posti resi disponibili nel 1991 per ogni 100 potenziali ingressi giovanili si passa ai 130 del 1998. Infine, l'indice di carico familiare (bambini in età 0-4 anni per ogni 100 donne in età tra i 15 e i 49 anni) mostra una forte caduta della natalità per cui il carico di figli è passato da 16,4 per 100 potenziali madri nel 1991 a 8,6 nel 1998.

Valutando la compagine territoriale, emerge che nel 1998 alcuni ambiti spaziali quali Milano città e le tre province meridionali Cremona, Mantova e Pavia presentano un evidente invecchiamento della popolazione con valori anche superiori al 20% per la classe degli ultra 65enni, viceversa si registra un'inversione di tendenza relativamente alle zone di Melegnano, Legnano-Magenta e Bergamo dove quasi il 70% della popolazione appartiene alla fascia di età tra i 15 e 64 anni (cfr. [Figura 1](#)).

L'invecchiamento della popolazione

Le previsioni per la popolazione lombarda per il prossimo decennio sono state studiate dall'IReR secondo due scenari. Il primo, di tipo conservativo, considera esclusivamente il movimento naturale della popolazione lombarda, il secondo, di tipo allargato, considera anche il movimento migratorio della componente straniera.

Assumendo costanti gli attuali livelli di fecondità e sopravvivenza, nel caso dello scenario 1 si assisterebbe nei prossimi dieci anni ad un progressivo calo della popolazione nell'ordine di circa 600 mila residenti in meno tra il 1998 e il 2011, nel caso dello scenario 2, e cioè con apporto della componente estera, tale calo sarebbe dell'ordine di 250 mila unità.

Sotto il profilo territoriale l'evoluzione non risulta uniforme. In particolare, da un lato si distinguono alcune ASL, quali Bergamo, Brescia, Legnano-Magenta, Melegnano, Monza e la Valcamonica, per le quali l'apporto migratorio sembrerebbe sufficiente a garantire stabilità numerica delle corrispondenti popolazioni; dall'altro si collocano le altre realtà locali già fortemente indirizzate al regresso, quali Milano città, Cremona,

Mantova e Pavia, in cui l’apporto migratorio può svolgere una funzione di rallentamento ma non inverte la prospettiva di continuo calo demografico.

Considerando solo l’effetto del movimento naturale, cioè lo scenario 1, si assisterebbe tra il 1998 e il 2011 ad un calo generalizzato che, per il complesso della popolazione lombarda, sarebbe del 6,48% con una punta massima nella Provincia di Pavia, pari al -11,77% e la minima nella zona di Melegnano, pari al -3,11%.

Considerando, invece, lo scenario allargato che comprende l’apporto migratorio estero, il calo verrebbe contenuto ad un complessivo 2,8%, con punta massima ancora a Pavia, pari al -9,2% e minima a Melagnano, pari a +4,05%.

Per quanto concerne l’analisi strutturale, dopo una fase di relativa stabilità fino al 2001, secondo le previsioni del rapporto IReR la componente più giovane della popolazione (0-14 anni) sembra destinata a perdere entro il 2011 circa 120 mila unità secondo lo scenario 1, e 30 mila secondo lo scenario 2. Sul piano territoriale il decremento di giovani è più evidente se non si considera l’apporto migratorio con punte massime del 10-15% a Cremona, Lodi, Mantova, Legnano-Magenta, Pavia, Sondrio e Varese; risulterebbe invece stabile nel caso dello scenario 2 e addirittura in moderata crescita nelle zone di Mantova e Milano città., che già da tempo sperimentano un forte calo della popolazione più giovane.

Relativamente alla popolazione in età lavorativa (dai 15 fino a 64 anni) le previsioni segnalano la perdita di 500-700 mila unità a seconda dello scenario, particolarmente concentrate nel fascia più giovane. Si prospetta, viceversa, una crescita tra gli ultrasessantacinquenni, pari a 230-240 mila unità per scenario. Gli anziani di età compresa tra i 75 e gli 84 anni presentano un incremento circa del 30% per qualsiasi scenario.

Riferimenti bibliografici e siti internet

Regione Lombardia, luglio 2000, *Rapporto IReR di legislatura 2000-2005 – parti economica e sociale.*

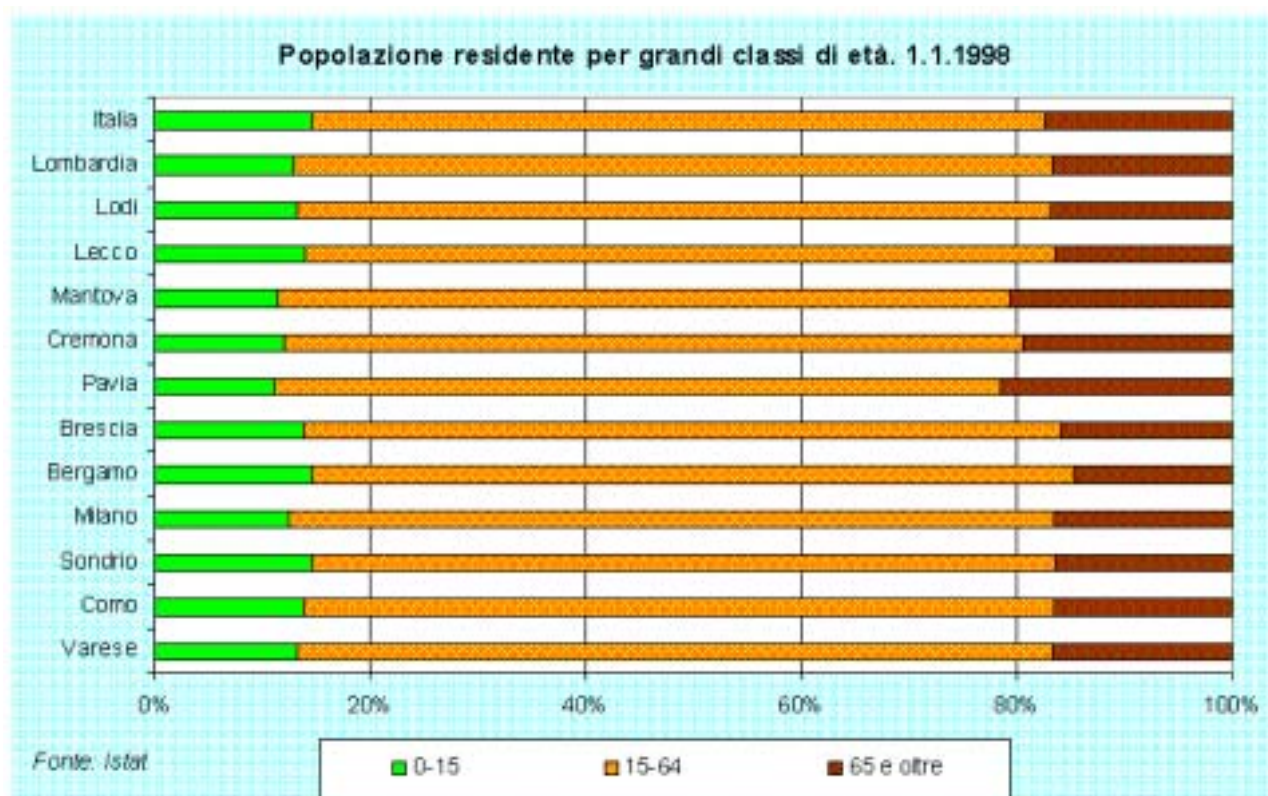


Figura 1 Popolazione residente per grandi classi di età, 1998
Fonte: Istat, 2000



1.1.3 Anziani e salute

Questa parte indaga il rapporto degli anziani, intendendo come tali i soggetti di età superiore ai 65 anni, con la salute.

Seguendo le indicazioni della Organizzazione Mondiale della Sanità – O.M.S., la salute degli anziani è stata identificata con il benessere e l'autonomia, in senso funzionale e dimensionale. Attraverso questa definizione si vuole verificare l'impatto che le disfunzioni complessivamente intese hanno sull'efficienza della persona e sulla capacità di dare risposte proprie all'ambiente personale e sociale.

Misurazione dello stato di salute

Il Rapporto IReR riporta i primi risultati di un'indagine su un campione di 3000 anziani in Lombardia.

La misurazione dello stato di salute è avvenuta attraverso la valutazione delle dimensioni di:

- # autonomia,
- # presenza di malattie o altri fattori di disabilità clinica,
- # percezione soggettiva dello stato di salute,
- # tono dell'umore,
- # stato cognitivo.

La voce autonomia è stata suddivisa in diverse aree secondo un modello elaborato sulla base dei riferimenti dell'O.M.S.:

- # area della mobilità ampia: si tratta di un raggruppamento di capacità motorie abbastanza difficoltose che richiedono capacità superiori a quelle minime, quali

uscire di casa, portare pesi, fare le scale, tagliarsi le unghie dei piedi. Dall'indagine risulta che solo il 35,8% non ha problemi in assoluto, il 12% viceversa ha problemi molto grossi. L'età rappresenta un fattore molto significativo nella diversa distribuzione dei gruppi percentuali: per i 65-74enni ad esempio portare pesi e uscire di casa non rappresentano un problema nell'84,5% e nel 93,7% dei casi, per gli ultra 75enni le percentuali scendono rispettivamente al 60% per il trasporto di pesi e al 69,9% per la capacità di uscire di casa.

Area della mobilità circoscritta: definita dalla capacità di camminare in casa e di entrare ed uscire dal letto, rappresenta in modo sintetico l'abilità minima per un'autonomia anche limitata all'ambiente domestico. L'età rappresenta anche in questo caso un importante fattore di diversa presenza di abilità: ad esempio camminare è un problema per il 5,2% dei 65-74enni e per il 23% degli ultra 75enni lombardi. La grave dipendenza è presente nell'1,9% dei 65-74enni, nel 4,3% dei 75-79enni, e nel 12,9% degli ultra 80enni.

Cura di sé: è costituita dalle attività di base della vita quotidiana, quali il vestirsi, lavarsi, fare in bagno, mangiare, usare il gabinetto. A tali attività va riconosciuto un diverso grado di difficoltà, ad esempio fare il bagno non è un'operazione autonoma per il 31,7% degli ultra 75enni, mentre il mangiare solo per il 7,1%. Va però sottolineato che vi è concordanza nel ritenere che chi è dipendente nell'alimentarsi, è generalmente dipendente anche in tutte le altre funzioni.

Attività strumentali della vita quotidiana: composte da attività di tipo cognitivo-motorio, quali prepararsi il pasto, fare lavori domestici, usare il denaro, assumere farmaci, utilizzare il telefono, ecc.. Dall'indagine risultano autonomi nell'usare il telefono il 94,8% dei 65-74enni e il 77,4% degli ultra 75enni, nel maneggiare denaro il 92,3% dei più giovani e il 72,6% dei più anziani.

Vi sono poi le dimensioni più direttamente dipendenti dalla presenza o meno di disturbi soggettivamente avvertiti od oggettivamente presenti, quali:

Percezione soggettiva dello stato di salute: la percezione è negativa per il 18,7% dei 65-74enni e per il 27,6% per gli ultra 75enni.

Presenza di malattie, sintomi e altri fattori di instabilità: l'indagine IReR ha scelto i sintomi più lamentati dagli anziani e in gran parte già verificati in analisi precedenti, quali i disturbi del sonno, la difficoltà di respiro, scarso appetito, incontinenza, disturbi dell'equilibrio. La scelta delle patologie e il loro raggruppamento è avvenuta tenendo conto soprattutto del loro peso assistenziale e della capacità di produrre perdita di funzione. In media risulta che in Lombardia il 14,1% sta molto bene, il 9,1% sta assai male.

Tono dell'umore: dall'indagine risulta che circa il 15% degli anziani lombardi ha seri problemi di tono dell'umore. Non sembrano sussistere differenze troppo marcate per età.

Stato cognitivo: si è considerata la capacità di rispondere ad alcune domande elementari (l'anno di nascita, il nome e cognome di padre e madre), il parere di un medico di supporto e la presenza di disturbi del comportamento (petulanza, vagabondaggio, disinibizione sessuale) valutati per frequenza e gravità. Le percentuali riscontrate variano grandemente a seconda dell'età. Ad esempio sotto i 75 anni il 98% risponde alle domande poste, sopra i 75 l'89%. I disturbi comportamentali vengono denunciati in una percentuale molto alta di casi, definiti insuperabili per l'8,9% dei più giovani e per il 9,7% degli ultra 75enni.

Previsioni sullo stato di salute degli anziani in Lombardia

Le previsioni tra il 1998 e il 2011 mostrano delle trasformazioni tali da presumere un aumento di 125 mila unità nel numero degli ultra 65enni disabili, di 376 mila unità in quello dei malati cronici, e di 134 mila tra i soggetti non in buono stato di salute.

Sembra pertanto realistico ipotizzare una crescente pressione sulle strutture sanitarie.

Riferimenti bibliografici e siti internet

Regione Lombardia, Luglio 2000, *Rapporto IReR di legislatura 2000-2005 – parti economica e sociale*.

Valori assoluti		1991	1996	2001	2006	2011
Non buona salute	Ultra 65enni	318	358	389	428	452
Non buona salute	Ultra 75enni	178	188	210	237	259
Malati cronici	Ultra 65enni	950	1069	1167	1276	1329
Malati cronici	Ultra 75enni	442	455	521	586	636
Disabili	Ultra 65enni	277	312	335	373	402
Disabili	Ultra 75enni	198	214	232	264	290

Tabella 2 Stima degli anziani in “non buona salute”, “malati cronici” e “disabili” in Lombardia (valori assoluti 1991 – 2011)

Fonte: Regione Lombardia, Rapporto IReR, 2000

Tassi per 100 residenti della stessa fascia di età		1991	1996	2001	2006	2011
Non buona salute	Ultra 65enni	24,6	24,6	24,6	24,7	25,2
Non buona salute	Ultra 75enni	31,8	32,6	31,6	31,8	32,1
Malati cronici	Ultra 65enni	73,6	73,6	73,6	73,7	74
Malati cronici	Ultra 75enni	78,7	79	78,6	78,7	78,7
Disabili	Ultra 65enni	21,5	21,5	21,1	21,5	22,4
Disabili	Ultra 75enni	35,2	37,2	34,9	35,4	36

Tabella 3 Stima degli anziani in “non buona salute”, “malati cronici” e “disabili” in Lombardia (tassi per residenti 1991 – 2011)

Fonte: Regione Lombardia, Rapporto IReR, 2000

1.1.4 Formazione e lavoro

La formazione

I livelli di scolarità lombardi sono andati elevandosi nel quinquennio 1995-1999: i detentori di diploma o altro titolo di studio superiore ammontavano nel 1995 al 22,5% della popolazione e al 36,6% sia della forza lavoro sia degli occupati, mentre nel 1999 hanno raggiunto il 41,6% della forza lavoro e il 41,8% degli occupati. I laureati e i dottori di ricerca in Lombardia sono passati dal 5,1% del 1995 al 5,6% del 1999, mentre la popolazione che ha conseguito una laurea breve o un diploma universitario è risultata circa lo 0,6% rilevando un lieve incremento rispetto al 1995.

La maggior presenza di persone con un titolo di studio medio alto si riscontra anche tra i disoccupati in cerca di lavoro. In Lombardia i laureati rappresentano il 7,1% degli inoccupati, mentre a livello nazionale i valori sono dell'ordine del 6%.

La forza lavoro con licenza elementare o nessun titolo di studio è presente in Lombardia in percentuale inferiore rispetto al resto della nazione: 11,3% contro il 13,7% italiano.

La dispersione scolastica lombarda, stimata per la scuola media risultava pari a un abbandono per ogni 24.362 abitanti, mentre i tassi di abbandono alle superiori pari all'11,7% per il primo anno, con una tendenza alla diminuzione negli anni successivi.

Il mercato del lavoro

La trasformazione della struttura produttiva della regione si riflette sul mercato del lavoro che ha registrato negli anni '90 alcuni significativi cambiamenti:

- # la crescita della popolazione residente in età lavorativa;
- # l'aumento di forza lavoro;
- # l'aumento di occupati;
- # la diminuzione delle persone in cerca di occupazione.

La popolazione residente in età lavorativa (tra i 15 e i 64 anni) ammontava nel 1999 a 6.274.000 unità. La forza lavoro lombarda tra il 1995 e il 1999 ha registrato un aumento di circa 107.000 unità, pari al 2,7%. Tale incremento è attribuibile principalmente alla componente femminile che è aumentata di 90.000 unità, mentre la componente maschile è cresciuta nel 1999 di una quota pari a sole 15.000 unità.

Nel 1999 più del 31,5% della forza lavoro lombarda aveva un'età compresa tra i 25 e i 34 anni, oltre il 28% si colloca nella fascia 35-44 anni, e i giovani tra i 15-24 anni rappresentavano il 24% circa. L'analisi del quinquennio 1995-1999 mostra che sono diminuite le forze lavoro con età compresa tra i 15 e i 29 anni, mentre sono cresciute quelle con età superiore, soprattutto tra i 30-49 anni.

La Lombardia ha presentato anche un aumento degli occupati che sono passati da 3.681.000 nel 1995 a 3.833.000 nel 1999, superando di circa un punto la crescita registrata a livello nazionale: 4,1% rispetto al 3,3%.

Per quanto concerne il tasso di disoccupazione, si rileva una diminuzione di 1,3 punti percentuali nel periodo considerato: da 6,1% al 4,8% del 1999, rispetto ad un dato nazionale del 11,4. Le Province di Lecco (2,7%), Bergamo (2,9%) e Mantova (3%) presentano tassi anche nettamente inferiori alla media regionale.

Un ulteriore aspetto degno di nota è il tasso di attività della componente femminile che in Lombardia nel 1999 ha raggiunto il 40,3% contro il 35,3% nazionale, assunto che il relativo tasso di occupazione era pari al 37,4% contro il 29,8%.

La composizione settoriale della forza lavoro lombarda si discosta significativamente dai valori espressi per il resto del Paese, presentando un tasso di occupazione molto inferiore alla media nazionale nel settore dell'agricoltura (tranne per le Province di Mantova e Cremona) e del terziario (superiore al 60% soltanto nelle Province di Milano e Pavia) e mostrando al contrario valori più elevati per l'industria (anche maggiori del 50% nelle Province di Bergamo, Brescia e Lecco). Gli occupati in agricoltura risultavano nel 1998 pari a 103.000 unità, nell'industria pari a 1.552.000 e nei servizi 2.097.000.

La classe dei lavoratori non dipendenti risulta minore in Lombardia rispetto al resto d'Italia: 26% contro 28,4%, anche se considerando i valori riportati dall'Inps relativi al 1998 i cosiddetti lavoratori “parasubordinati”, cioè i collaboratori, i collaboratori-professionisti e i professionisti sembrano superare le 200.000 unità, posizionando la Lombardia al primo posto rispetto alle altre regioni italiane. Nell'ambito della tipologia di inquadramento contrattuale si registra tra il 1995 e il 1999 un aumento degli occupati a tempo parziale (32,5%) maggiore rispetto ai lavoratori a tempo pieno (solo 2,6%), e tale incremento riguarda tutti i settori produttivi.

Tendenze future del mercato del lavoro

Le tendenze evidenziate per il periodo 1995-1999 sembrano confermate anche per il prossimo decennio. Secondo il Rapporto della Regione Lombardia sulla previsione al 2010, la forza lavoro diminuirà sensibilmente nei settori dell'agricoltura e dell'industria in senso stretto, crescerà invece nelle costruzioni, già attualmente in espansione, nei servizi destinabili alla vendita e in quelli alle imprese. Si prospetta un'ipotesi di sviluppo e di ripresa capace di recuperare entro il 2010 quasi del tutto la perdita di posti di lavoro dal 1991 ad oggi, pari a circa 250.000 unità, prevedendo un incremento annuo di circa 20.000 unità.

Secondo la stessa fonte, il tasso di attività generale si sposterà dal 62,8% del 1997 al 64,4% del 2010, con un aumento di circa 2 punti percentuali per quasi tutte le fasce di età, tranne quella dei più giovani (14-19 anni).

I tassi di disoccupazione dovrebbero continuare a decrescere, sebbene in quote diverse a seconda delle proiezioni e dei metodi. Come riporta il Rapporto IReR, anche considerando la peggiore delle ipotesi, il tasso di disoccupazione lombardo al 2010 risulterebbe quasi dimezzato rispetto ai tassi del 1999.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- # Istat, 1998, *Annuario Statistico Italiano*.
- # Regione Lombardia, 1999, *Previsioni sull'occupazione e sulla disoccupazione in Lombardia al 2010*, Quaderni Regionali di Ricerca n.30.
- # Regione Lombardia, luglio 2000, *Rapporto IReR di legislatura 2000-2005 – parti economica e sociale*.

Province	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale	Dipendenti	Autonomi	Maschi	Femmine
Bergamo	8	205	189	402	304	98	253	149
Brescia	19	223	194	436	324	112	277	159
Como	5	107	115	226	169	57	143	83
Cremona	13	51	69	133	96	37	82	51
Lecco	3	69	64	136	97	39	83	53
Lodi	3	33	46	82	64	18	51	31
Mantova	14	67	82	163	106	57	97	66
Milano	14	558	998	1.571	1.193	378	926	645
Pavia	13	62	123	198	136	62	120	78
Sondrio	3	29	41	72	54	18	46	26
Varese	6	149	176	332	250	82	199	133
Lombardia	103	1.552	2.097	3.752	2.793	959	2.277	1.474

Tabella 5 Occupati per settore, posizione professionale e sesso, 1998 – dati in migliaia
Fonte: ISTAT, 1998

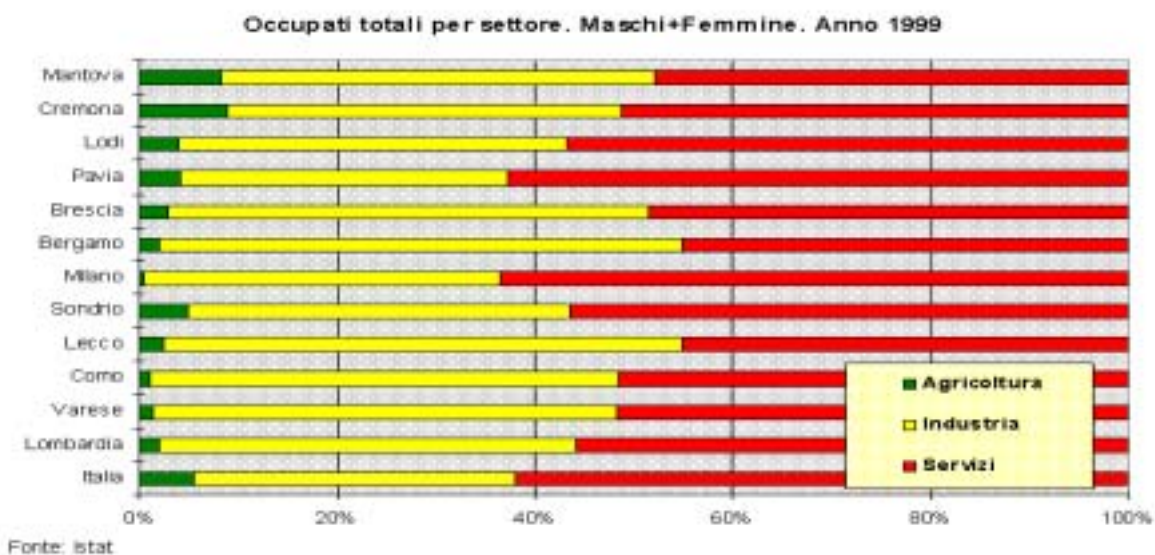


Figura 3 Occupati per settore, Province lombarde, 1999
Fonte: Istat, 2000

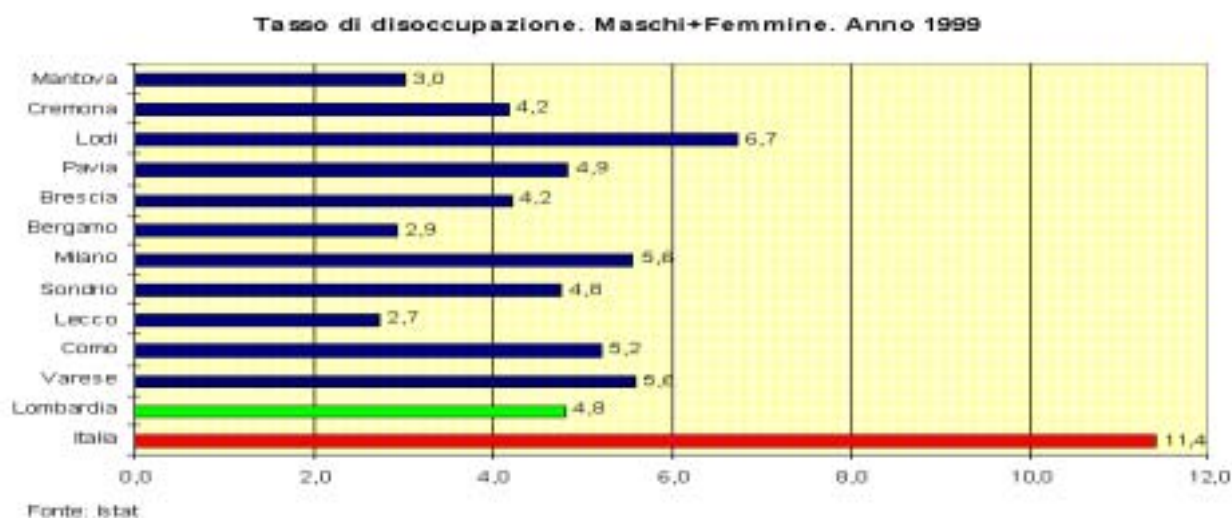


Figura 4 Tasso di occupazione, Province lombarde, 1999
Fonte: Istat, 2000

1.1.5 Le donne in Lombardia

Al 1 gennaio 1998 la Lombardia presentava un numero pari a 4.631.826 donne residenti, cioè il 51,5% dell'intera popolazione regionale, corrispondente a circa 106 donne per 100 uomini.

Se si considera la struttura per età della popolazione residente, le differenze di peso relativo tra le componenti maschile e femminile nelle diverse fasce di età appaiono ancora più marcate: le donne risultano in minoranza fino a 44 anni (al massimo 96 donne per 100 uomini), mentre aumentano sempre più con l'avanzare degli anni (sopra i 65 anni vi sono circa 158 donne per 100 uomini).

Donne e formazione

Dagli anni '70 in poi il tasso di scolarità della componente femminile ha mostrato un trend in costante e sensibile ascesa: nel 1971-72 le studentesse della scuola secondaria superiore rappresentavano il 32,7% delle giovani tra i 14 e i 18 anni, alla metà degli anni '90 le studentesse raggiungono l'82% delle loro coetanee, mentre nello stesso periodo il tasso di scolarità maschile è stato rispettivamente pari al 50% e al 76,1%.

Tale dinamica trova una ulteriore conferma se si prende in considerazione l'indice di femminilizzazione dei diplomati: al termine dell'anno scolastico 1995-96 hanno superato l'esame di maturità 34.706 ragazze, contro 31.266 ragazzi, determinando un rapporto tra 100 e 111 a favore delle ragazze, quando all'inizio degli anni '80 era pari a 100 contro 75.

Nell'ultimo ventennio la presenza femminile negli atenei in Lombardia, come nel resto d'Italia, è costantemente cresciuta: nell'anno accademico 1996-97 le studentesse iscritte ai corsi di primo livello ammontavano al 45,8% del totale, mentre le frequentanti dei corsi di laurea sono risultate pari a 119.202 cioè il 50,5% degli iscritti e le matricole di sesso femminile hanno toccato il 51%, ammontando a 20.190. Infatti, se nell'anno accademico 1971-72 a fronte di 100 matricole di sesso maschile si contavano appena 49 donne, nell'anno accademico 1996-97 si contano 103 femmine rispetto agli stessi 100 maschi. Sempre in quest'ultimo anno le università lombarde hanno laureato 22.922 studenti, di cui il 49,6% costituito da donne.

L'indagine Istat sull'inserimento professionale dei laureati ha rivelato che il 29,1% delle donne ha conseguito la massima votazione di laurea, rispetto al 20,5% degli uomini.

Nonostante i migliori risultati, una volta laureate, le donne sperimentano maggiori difficoltà nell'inserimento nel mercato del lavoro. Sempre secondo l'indagine Istat, su 100 laureati in Lombardia nel 1992, nel 1995 si sono dichiarati occupati 83 uomini e 75 donne, inoltre il 74,4% dei maschi afferma di avere un lavoro stabile rispetto al 63,8% delle femmine, mentre al contrario le ragazze devono accontentarsi in maggior misura di lavori precari ed occasionali: il 28,2% delle ragazze lo dichiara a fronte del solo 12,6% dei maschi.

Donne e mercato del lavoro

In Lombardia, come nel resto del Paese, la presenza di donne sul mercato del lavoro ha mostrato ritmi di crescita sostenuti.

Nel 1961 le donne residenti in condizione professionale ammontavano a 882.000 contro 2.291.182 uomini. Nel 1991 le donne sono aumentate del 64,6% raggiungendo 1.452.353 unità, mentre gli uomini sono aumentati solo del 5,4% pari a 2.414.001.

Se si considera l'evoluzione del tasso di attività femminile, dopo aver fatto registrare un andamento negativo nella seconda metà degli anni '60, dall'inizio del decennio successivo ha mostrato una progressiva ascesa segnando un incremento di ben 10

punti percentuali (dal 23,6% del 1971 al 33,6% del 1991), avvenuto a fronte di una sostanziale stabilità del tasso di attività maschile (dal 57,6% al 58%). In tal senso, sostiene il Rapporto IReR, la creazione di nuovi posti di lavoro realizzatasi nel decennio passato può ritenersi assorbita dalla componente femminile.

All'inizio degli anni '60 l'industria lombarda rappresentava il settore che maggiormente assorbiva forza lavoro sia di sesso femminile, sia di sesso maschile, sia rispettivamente per il 56,9% e il 59,8% delle persone in condizione professionale.

Nel 1991 il settore manteneva la sua centralità solo per quanto concerne la componente maschile impegnando il 51,6% dei lavoratori, mostrando parimenti un netto calo dell'occupazione femminile inferiore al 35%, a fronte del 64,1% registrato per le attività del settore terziario.

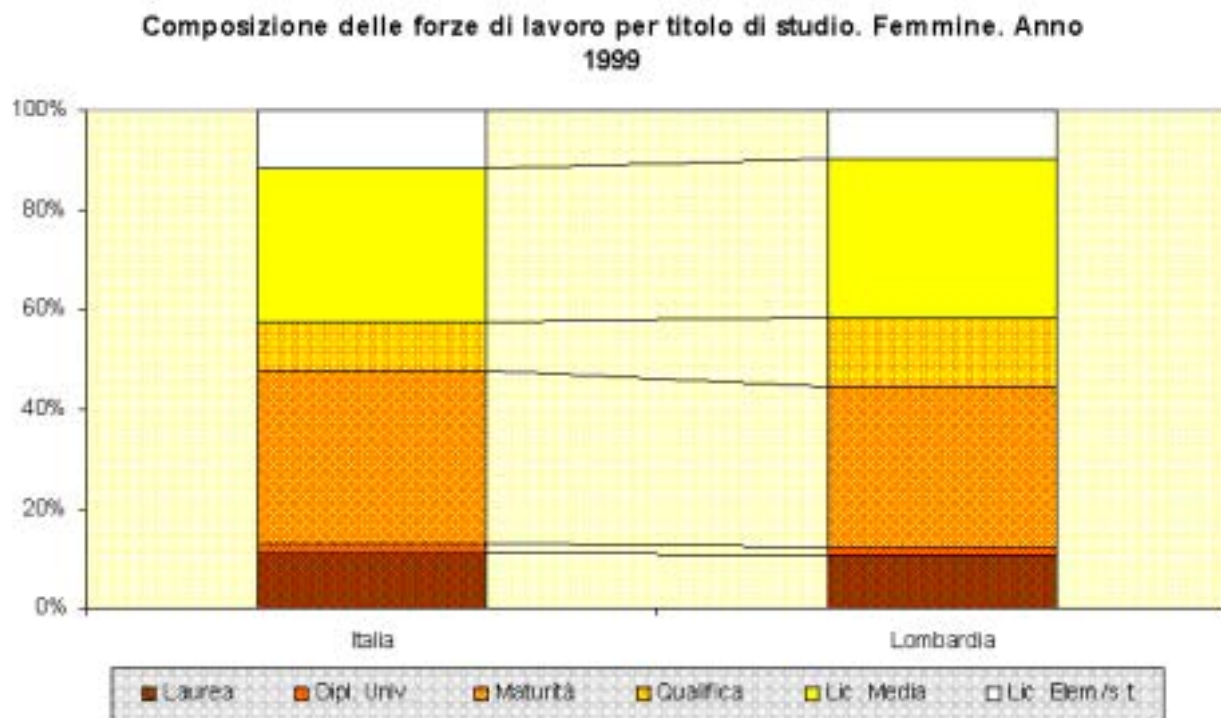
per il mercato del lavoro femminile:

- €# aumenta la partecipazione femminile – il profilo di partecipazione per età delle donne lombarde si è avvicinato a quello dei Paesi più evoluti. Il tasso lombardo di partecipazione nel 1998 è pari al 41,32% rispetto al 35% dell'Italia, ma più vicino al 58,1% del Nord Europa. E' aumentata in misura significativa l'offerta di lavoro delle donne tra i 25 e i 39 anni, i cui tassi di partecipazione soprattutto per le diplomate e laureate hanno raggiunto i livelli nord europei (75%), superiori ai tassi medi europei.
- €# rimane elevata la disoccupazione femminile – nel corso degli anni '90 il tasso di disoccupazione femminile risulta doppio di quello maschile e si concentra soprattutto tra le donne con titoli di studio bassi e medi (licenza media e diploma secondario) e giovani. Sono donne il 64% dei disoccupati e il 67% dei disoccupati da più di un anno.
- €# cresce l'occupazione flessibile femminile – la diffusione di forme di lavoro parasubordinato e collaborazioni coinvolge principalmente le donne lombarde.

Venendo ai dati, a fronte di un tasso di disoccupazione nazionale nel 1999 pari al 15,7%, le donne lombarde non occupate risultavano pari al 7,4% e solo il 4,4%, 5,4% e 5,7% rispettivamente nelle Province di Mantova, Bergamo e Lecco (cfr. [Figura 6](#)).

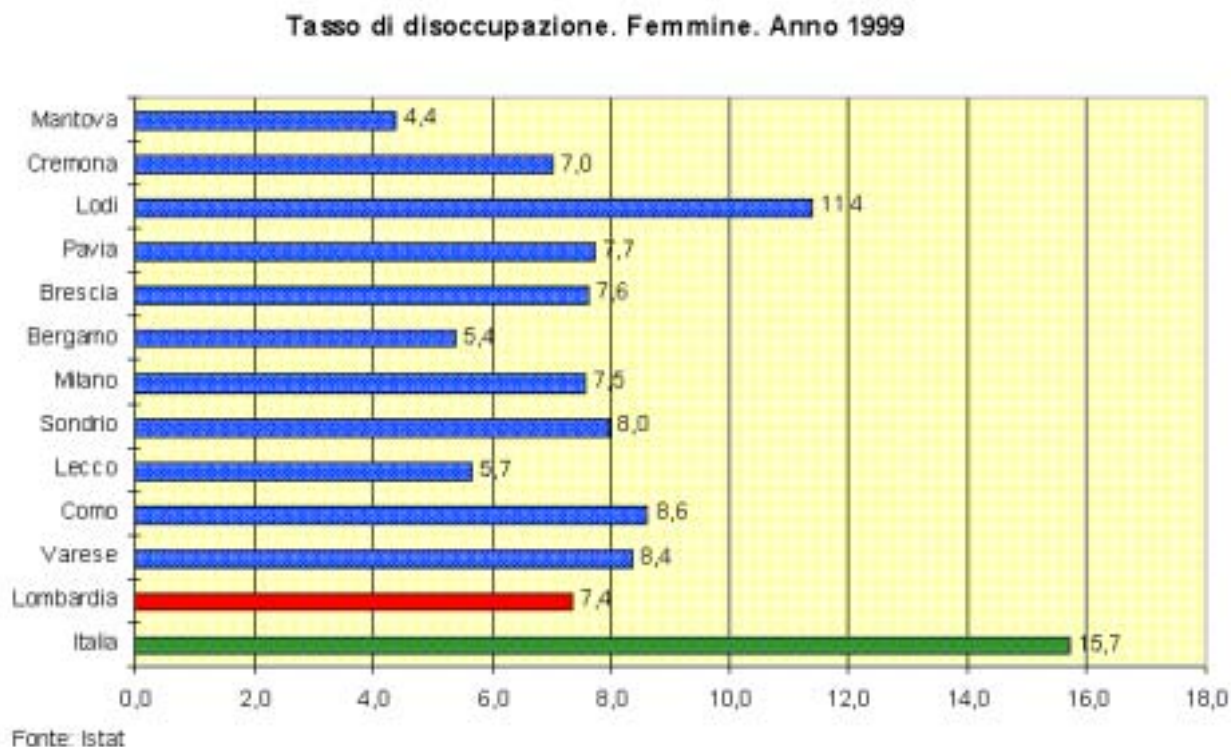
Riferimenti bibliografici e siti internet

- €# Istat, 1998, *Annuario Statistico Italiano*.
- €# Istat, 1997, *L'inserimento professionale dei laureati*, Indagine.
- €# Regione Lombardia, 1999, *Previsioni sull'occupazione e sulla disoccupazione in Lombardia al 2010*, Quaderni Regionali di Ricerca n.30.
- €# Regione Lombardia, luglio 2000, *Rapporto IReR di legislatura 2000-2005 – parti economica e sociale*.



Fonte: Istat

Figura 5 composizione delle forze lavoro per titolo di studio, donne, 1999
Fonte: Istat, 2000



Fonte: Istat

Figura 6 Tasso di disoccupazione per province, donne, 1999
Fonte: Istat, 2000.



1.2.1 Il quadro e le tendenze delle famiglie in Lombardia

Le famiglie lombarde attualmente contano circa 3.650.000 unità anagrafiche, con un incremento di quasi 150 mila unità tra il 1993 e il 1998 e di 360 mila rispetto al censimento del 1991. Tale dinamismo nella crescita va di pari passo con la progressiva riduzione della loro dimensione, scesa in media a 2,5 componenti e con oscillazioni che vanno dal minimo di 2,0 per Milano-città al massimo di 2,7 per la zona di Legnano-Magenta.

I legami di parentela esistenti tra i componenti familiari definiscono composizioni differenziate, dai modelli standard, alle famiglie divise per divorzi, separazioni o vedovanze, fino alle famiglie che hanno terminato il loro ciclo di vita per decesso di uno dei coniugi.

Il confronto censuario ha ampiamente documentato come, a fronte di un incremento di un milione di unità familiari tra il 1961 e il 1991, i casi di famiglie composte da individui singoli sono aumentate di circa 500 mila unità, le famiglie con due componenti sono aumentate di quasi 400 mila, mentre le famiglie con 5 componenti si sono ridotte da 210 mila a 55 mila.

Il rapporto Istat sull'Italia del 1999 segnala in Lombardia tra il 1988 e il 1998 un aumento delle famiglie con un solo figlio dal 40,7% al 44,4%, la parallela contrazione dal 56,5% al 53,6% di quelle con due, e la decisa riduzione dal 2,8% al 2% di quelle con tre e più figli.

La struttura familiare lombarda

Il matrimonio ha costantemente rappresentato in Italia il tradizionale evento-origine nella costituzione di nuovi nuclei familiari. Nell'ultimo censimento emerge che le unioni di fatto in Lombardia risultano pari al 3,6% tra le coppie senza figli e al solo 1,4% tra le coppie con prole.

Tuttavia, negli anni si è assistito ad una graduale riduzione del numero di matrimoni anche in Lombardia: tra il '70 e l'80 una perdita di 20 mila unità, quindi una apparente stabilità durante il decennio '80 e una ulteriore modesta flessione negli anni '90. Anche le scelte nuziali sembrano essere mutate, muovendo verso una progressiva laicizzazione: i matrimoni con rito civile sono passati dall'1% di trent'anni fa al 20% del 2000.

Elementi territoriali, economici e culturali combinati con le modificazioni del ciclo di vita delle famiglie suggeriscono differenziate composizioni dei nuclei familiari. L'Istat, proponendo una ripartizione delle composizioni che considera i gradi di parentela, coabitazione e unicità del bilancio, distingue tra

- ##famiglie unipersonali,
- ##coppie senza figli,
- ##coppie con figli,
- ##famiglie monoparentali e
- ##famiglie estese.

Osservando i dati si evidenzia come in Lombardia le famiglie estese, intendendo con questo termine i nuclei di coppie con figli che convivono con genitori e/o altri parenti, siano meno presenti (4%) rispetto al contesto italiano (5,1%).

Secondo il censimento del 1991, i single rappresentavano il 19,8% in Italia e il 21,5% in Lombardia, e i dati Istat del 1997 vedono queste cifre sostanzialmente confermate con il 19,1% italiano contro il 20,6% lombardo. Risulta importante evidenziare come un quarto dei single lombardi abbia un'età maggiore dei 75 anni,

percentuale maggiore rispetto al 23,8% nazionale. Tra i single anziani le donne rappresentano più dei tre quarti del totale.

Le coppie senza figli (dove la mancanza di figli dipende sia dall'assenza di nascite, sia dall'abbandono della casa d'origine) costituiscono il 20,9% della composizione regionale e risultano in decremento sia a livello lombardo sia a livello nazionale. Tra le coppie senza figli si rileva un 12% di famiglie in cui il capo famiglia ha un'età maggiore di 75 anni, un 32,3% con capofamiglia con più di 65 anni.

In Lombardia come in Italia, le coppie con figli rappresentano la metà delle famiglie campionate e risultano essere il 48% del totale regionale rispetto al 50,7% nazionale. All'interno di questa tipologia occorre differenziare le coppie con figli di età maggiore di diciotto anni dalle coppie di figli minorenni, pari al 59,3%. Di queste ultime, circa i due terzi hanno un figlio di età minore o uguale a cinque anni.

Le famiglie monoparentali in Lombardia risultano pari al 10,5% di quelle campionate mentre in Italia sono il 10,2%. Con il termine si intendono i nuclei familiari composti da aggregazioni parentali quali ad esempio, fratelli e/o sorelle, genitori singoli e figli conviventi. Dall'indagine Istat emerge che il 17% di questa tipologia è rappresentato da adulti legati da legami orizzontali (fratelli/sorelle), il 65,1% è rappresentato da figli adulti con genitore anziano o adulti single con almeno un figlio di età inferiore ai 18 anni.

In conclusione, in Lombardia a fronte di un aumento del numero di nuclei familiari non corrisponde un aumento della popolazione, e pertanto si assiste ad una parcellizzazione della struttura sociale. La Regione Lombardia ha promosso interventi che agiscono sulle condizioni di contesto (quali le agevolazioni fiscali alle famiglie) e sviluppano iniziative a sostegno della famiglia che si articolano in tre direzioni principali:

- # potenziamento e riqualificazione della rete dei consultori familiari;
- # facilitazioni delle possibilità di accesso alla casa per giovani coppie;
- # nuove modalità di erogazione delle prestazioni socio sanitarie, socio assistenziali ed educative.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- # Istat, 1998, *Modelli di formazione e organizzazione della famiglia*.
- # Istat, 2000, *Rapporto sull'Italia 1999*, Il Mulino.
- # Regione Lombardia, luglio 2000, *Rapporto IReR di legislatura 2000-2005 - parti economica e sociale*.

	1993	1993	1998	1998
Province	Numero famiglie	Numero medio componenti	Numero famiglie	Numero medio componenti
Bergamo	330.535	2,3	362.693	2,6
Brescia	377.921	2,8	429.219	2,5
Como	192.153	2,7	206.328	2,6
Cremona	126.471	2,6	133.417	2,5
Lecco	109.710	2,7	117.173	2,6
Lodi	68.512	2,7	74.781	2,6
Mantova	136.135	2,7	140.725	2,6
Milano	1.596.355	2,3	1.595.947	2,4
Pavia	207.286	2,4	210.957	2,4
Sondrio	65.520	2,7	69.111	2,6
Varese	298.891	2,7	313.163	2,6
Lombardia	3.509.489	2,5	3.653.514	2,5

Tabella 1

Numero di famiglie residenti e numero medio di componenti in Lombardia, 1993-1998.

Fonte: Istat 1999

Composizione	Lombardia	Italia
Famiglie unipersonali	20,6	19,1
Coppie senza figli	20,2	19,2
Coppie con figli	46,1	47,7
Famiglie monoparentali	9,1	8,9
Coppie senza figli estese	0,7	0,8
Coppie con figli estese	1,9	3,0
Famiglie monoparentali estese	1,4	1,3
Totale	100	100

Tabella 2 Distribuzione percentuale delle famiglie per composizione, 1997

Fonte: Istat 1999

1.2.2 Alcuni aspetti delle condizioni di vita delle famiglie lombarde

E' percezione comune che l'instabilità, l'incertezza e l'alto grado di assunzione di rischio segnano oggi la vita anche dei cittadini lombardi.

Il rapporto IReR distingue all'interno della popolazione quattro condizioni di vita differenti. La prima viene definita area del benessere o dell'equilibrio dinamico a basso regime di investimento, in cui le esigenze individuali/familiari sono tutte soddisfatte senza investimenti straordinari in sforzi materiali e simbolici. La seconda area è definita di equilibrio problematico ed è caratterizzata da situazioni di criticità che obbligano l'individuo o il nucleo a farvi fronte con elevati investimenti di risorse materiali e simboliche e con consistenti meccanismi di adattamento morfogenetico. La terza è l'area del disagio non più sostenibile o conclamato, in cui la cumulazione o il perdurare delle situazioni di crisi produce perdita della capacità di fronteggiamento autonomo delle situazioni critiche, e quindi spesso l'affioramento dei bisogni sociali. Infine, la quarta area è quella della cronicità e dell'esclusione dalla vita sociale.

Meccanismi di generazione di fragilità

Il rapporto IReR per spiegare tali meccanismi descrive i fattori di vulnerabilità della popolazione, gli eventi e situazioni che contribuiscono, e i fattori di instradamento strategico.

La vulnerabilità sintetizza l'effetto che fenomeni profondi e differenti esercitano sulla popolazione lombarda.

I fattori di vulnerabilità sono rappresentati da quelle condizioni oggettive che indeboliscono le risorse a disposizione dell'individuo per fronteggiare i momenti critici, ledendone l'idoneità a mantenere autonomia strategica e a garantire la riproduzione nel tempo delle proprie condizioni di vita. Tra le condizioni oggettive rientrano fattori socio-economici quali la disoccupazione, i problemi di salute o abitativi e il carico familiare eccessivo, le carenze relazionali, o la sedimentazione di eventi critici del passato.

Perché i fattori di vulnerabilità portino effettivamente a situazioni di disagio occorre che si manifestino eventi e situazioni in grado "di provocare l'effetto di tracimazione dei fattori ", così come viene definito da nel Rapporto IReR: dalla vulnerabilità alla reale produzione di situazioni critiche attraverso la compartecipazione di eventi rilevanti, quali ad esempio la perdita del lavoro o morte del capofamiglia o della persona di riferimento nel nucleo familiare.

Per comprendere che cosa fa sì che, a parità di condizioni di vulnerabilità e di eventi precipitanti, alcuni fronteggino con successo le situazioni critiche ed altri soccombano, una nuova ipotesi formulata vuole l'intervento di altri fattori che gli epidemiologi definiscono di "formazione dei sintomi", definiti di instradamento strategico. Tali fattori, per identiche condizioni di crisi e con identiche condizioni strutturali, indirizzano l'individuo verso strategie di risposta di differente tipo e severità, predisponendolo alla reattività verso le situazioni difficoltose o al contrario alla rinuncia.

Gli approfondimenti in corso sul livello di fragilità delle famiglie lombarde dovrebbero pertanto captare e misurare alcune variabili in grado di approssimare di buon grado la reale situazione:

- ## Il livello di scolarizzazione che approssima le tipologie di modelli culturali di fronteggiamento delle crisi;
- ## la dimensione e configurazione della rete dei legami dell'individuo che valuta l'esistenza di gruppi di riferimento;
- ## la posizione familiare: assenza di partner, figli, separazioni e quant'altro che identificano il livello di appoggio familiare;
- ## le forme dell'abitare indicative della presenza o assenza di relazione.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- ## Istat, 1998, *Modelli di formazione e organizzazione della famiglia*.
- ## Regione Lombardia, 1997, *Indagine sociale lombarda. Cambiamenti e condizioni di vita delle famiglie in Lombardia*, Guerini e Associati.
- ## Regione Lombardia, luglio 2000, *Rapporto IReR di legislatura 2000-2005 - parti economica e sociale*.

1.2.3 I bilanci delle famiglie in Lombardia: redditi, ricchezza, lavoro, povertà

La relazione tra dimensione familiare e dimensione lavorativa è esplicitata attraverso la valutazione del rapporto tra composizione anagrafica della famiglia e tipologia dei redditi che la famiglia percepisce.

Più nel dettaglio, la caratterizzazione della tipologia reddituale delle famiglie lombarde si definisce secondo due valori:

- ##provenienza dei redditi prevalenti percepiti dalla famiglia, distinguendo tra redditi da lavoro (autonomo o dipendente) e redditi welfare (pensioni, indennità varie);
- ##le differenti composizioni del reddito complessivo, per percettore del reddito.

L'analisi della struttura delle famiglie lombarde per composizione, numero e reddito permette di caratterizzare il tipo di reddito prevalente per tipo di famiglia: emerge che tra le coppie senza figli, che costituiscono poco più del 20% delle famiglie censite, l'8,7% percepisce un doppio reddito da pensione e il 5,5% un doppio reddito da lavoro; mentre tra le coppie con figli che costituiscono circa la metà delle famiglie censite, il 22,3% percepisce doppio reddito da lavoro, il 12,3% redditi misti e il 10,9% un solo reddito da lavoro; infine, solo il 2,4% delle famiglie con reddito singolo o doppio ma esclusivamente welfare è composto da famiglie con più di tre componenti.

Relativamente ai redditi welfare, in Lombardia il 19% delle famiglie campione percepisce un solo reddito da pensione a fronte dell'11,3% che ne percepisce due. E' molto presente inoltre, il dato del doppio reddito percepito da pensione e/o indennità e lavoro: il 17,7% delle famiglie lombarde risulta percepire redditi misti (cfr. [Tabella 4](#)).

Un ulteriore elemento che permette di completare la descrizione della tipologia familiare è quello relativo al ciclo di vita in Lombardia. Le famiglie con componenti giovani (capofamiglia con meno di 35 anni) rappresentano il 15,1% del totale delle famiglie e si caratterizzano per essere prevalentemente coppie senza figli dove almeno uno dei componenti percepisce reddito da lavoro (uno solo nel 29,7%) e, in seconda battuta, coppie con figli ma con doppio lavoro (28,6%). Le famiglie lombarde con capofamiglia di età compresa tra i 36 e i 45 anni sono prevalentemente costituite da coppie con figli con doppio lavoro (46,5%). Tra le famiglie più anziane (ultra 65enni) le tipologie più diffuse sono rappresentate da single con pensione (41,3%) rispetto al 36,9% italiano e crollano già dopo i 56 anni i single che lavorano (3,5%) a favore dei single in pensione (14,1%).

Le famiglie lombarde senza alcun reddito sono pari all'1,5% del totale e caratterizzate soprattutto da single e famiglie monoparentali.

In conclusione, confrontando con il dato nazionale risulta che nel 1997 in Lombardia le famiglie che percepivano due redditi erano pari al 58,6% rispetto al 51,6% italiano, le famiglie con un solo reddito erano limitate al 39,9% rispetto al 45,5% italiano, e le famiglie senza alcun reddito erano ridotte al 1,5% contro il 2,9% nazionale (cfr. [Tabella 3](#)).

Tali valori confermano una prevalenza di redditi doppi e differenziati nella struttura reddituale delle famiglie lombarde e un indice di povertà inferiore rispetto alla media nazionale.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- # Istat, 1998, *Modelli di formazione e organizzazione della famiglia*.
- # Regione Lombardia, 1997, *Indagine sociale lombarda. Cambiamenti e condizioni di vita delle famiglie in Lombardia*, Guerini e Associati.
- # Regione Lombardia, luglio 2000, *Rapporto IReR di legislatura 2000-2005 - parti economica e sociale*.

	Lombardia	Italia
Famiglie senza reddito	1,5	2,9
Famiglie con reddito	39,9	45,5
Famiglie con due o più redditi	58,6	51,6
Totale	100	100

**Tabella 3** Distribuzione percentuale delle famiglie per redditi percepiti – 1997

Fonte: ISTAT, 1997

	Single	Coppie senza figli	Coppie con figli	Famiglie monoparentali	Totale
Famiglie senza reddito	1	0,1	0,1	0,3	1,5
Famiglie con 1 reddito da pensione	13,6	3,5	1,0	0,9	19
Famiglie con 1 reddito da lavoro	6	2,1	10,9	1,8	20,8
Famiglie con 2 redditi da pensione	0	8,7	1,4	1,2	11,3
Famiglie con 2 redditi da lavoro	0	5,5	22,3	1,9	29,7
Famiglie con redditi misti	0	1	12,3	4,4	17,7
Totale	20,6	20,9	48	10,5	100

Tabella 4 Struttura delle famiglie lombarde per composizione e per numero e tipologia di reddito, 1997

Fonte: ISTAT, 1997

	Fino a 35 anni	36-45 anni	46-55 anni	56-65 anni	Oltre 65 anni
Single con reddito da lavoro	16,2	8,5	6,1	3,5	0,2
Single con reddito da pensione	3,1	0	1,5	14,1	41,3
Coppie senza figli con 1 lavoro	29,7	9,3	4,1	6,4	1,0
Coppie senza figli con pensione	0,3	0,3	2,3	18,3	29,7
Coppie con figli con 1 lavoro	16,6	27,2	38,2	26,3	11,5
Coppie con figli con pensione	0,7	0,5	2,9	5,9	2,2
Coppie con figli con doppio lavoro	28,6	46,5	35,9	10,6	0,8
Famiglie monoparentali con lavoro	4,1	6,9	7,0	12,4	8,5
Famiglie monoparentali con pensione	0,7	0,8	2,0	2,5	4,8
Totale per classi di età	15,1	19,6	19,9	21,1	26,3

Tabella 5 tipologie di famiglie per classi di età del capofamiglia in Lombardia, 1997

Fonte: ISTAT, 1997

1.3.1 Uno sguardo generale

Il contesto mondiale

Negli Stati Uniti i dati definitivi sulla crescita del IV trimestre 2000 hanno evidenziato il rallentamento dell'economia americana. La brusca frenata dell'economia statunitense ha determinato una riduzione altrettanto forte delle importazioni che si è riflessa in modo negativo sui paesi asiatici e in particolare sul Giappone, dove a inizio anno la produzione industriale è crollata del 3,9% rispetto a dicembre 2000.

Nell'area dell'euro l'attività produttiva, seppure in costante rallentamento rispetto ai picchi del primo semestre dello scorso anno, continua a crescere con buoni ritmi. Secondo stime preliminari del Centro Studi Confindustria, nel quarto trimestre del 2000 il PIL dovrebbe essere cresciuto del 2,4%, in rialzo quindi rispetto al dato del trimestre precedente (+2,3%) e in linea con il potenziale di crescita dell'intera area. Anche nel 2001 le conseguenze del forte rallentamento americano dovrebbero risultare modeste per l'area dell'euro, che nel suo complesso si caratterizza come un'economia piuttosto chiusa; la ripresa in corso della domanda interna dovrebbe anzi favorire un graduale recupero dell'attività produttiva in corso d'anno.

I valori nazionali

In Italia, nel 2000 il PIL è aumentato del 2,9%. La crescita italiana è risultata ancora sensibilmente inferiore a quella media UE (3,4%); solo la Danimarca è cresciuta meno e rimane notevole la distanza rispetto ai paesi europei più dinamici. La crescita è stata trainata dal buon risultato dei consumi (+2% in termini di contributo alla crescita) e dall'andamento nuovamente positivo della domanda estera netta (+0,6% il contributo alla crescita del PIL); più moderato di quanto inizialmente previsto è risultato invece il contributo positivo degli investimenti fissi lordi (+1,2%), che sono comunque cresciuti al ritmo del 6,1% su base annua. Gli investimenti sono cresciuti del 6,1%, mentre la quota di esportazioni è aumentata del 10,2% a fronte di importazioni accresciutesi del 8,3%. Diversamente da quanto accaduto nei tre anni precedenti, la variazione delle scorte ha contribuito negativamente alla crescita del PIL per circa l'1%. Dal lato dell'offerta, la crescita più sostenuta l'hanno registrata i servizi (+3%), seguiti dall'industria in senso stretto (+2,7%) e dalle costruzioni (+2,6%); il settore agricolo ha invece registrato una diminuzione del valore aggiunto del 2,1%.

Con riferimento al mercato del lavoro, nel 1999 la domanda di lavoro ha registrato un incremento del 1,3%, il più elevato aumento degli ultimi sette anni. A tale crescita si è affiancato un aumento delle forze lavoro, pari allo 0,8%, peraltro inferiore rispetto a quello dell'anno precedente, pari all'1,2% che ha reso possibile la diminuzione del numero dei lavoratori in cerca di impiego (-2,8%) e del tasso di disoccupazione, anch'esso in calo dall'11,8% al 11,4%. Il rapporto IReR spiega tale inversione di tendenza nella dinamica occupazionale con le profonde modificazioni che il mercato del lavoro italiano ha subito e sta subendo negli ultimi anni, e in particolar modo riferendosi alla maggiore flessibilità.

Il mercato del lavoro italiano del 2000 sembra aver proseguito tali aspettative, intensificando la crescita degli occupati per un ulteriore 1,5% e la crescita dell'offerta di lavoro dell'1,1%. Di conseguenza il numero di lavoratori in cerca di impiego si riduce raggiungendo quota -2,3% e il tasso di disoccupazione raggiunge l'11%, confermando la dinamica decrescente del passato.

Nei primi mesi del 2001 sono emersi segnali di rallentamento; secondo l'indagine rapida del CSC, a febbraio la produzione industriale media giornaliera, corretta per i

fattori stagionali, è diminuita dell'1,3% rispetto al mese precedente. La stima basata sui consumi di energia elettrica, di fonte IRS, mostra un calo più accentuato delle quantità prodotte (-1,8%). A febbraio 2001, i prezzi al consumo sono aumentati dello 0,3%; per il secondo mese consecutivo l'inflazione si è attestata al 3%. Gli aumenti sono legati in buona misura a fattori di origine stagionale (la rilevazione trimestrale dei prodotti di arredamento) e occasionale (effetto "mucca pazza"). L'inflazione misurata sulla base dell'indice armonizzato si è stabilizzata per il secondo mese consecutivo al 2,7%; la divergenza rispetto all'indice per l'intera collettività nazionale è interamente dovuta alla diversa composizione dei due panieri.

Nel 2000 l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (PA), al netto dei proventi UMTS, è stato pari a 1,5% del PIL, 0,2 punti in meno rispetto a quanto previsto nel DPEF ma conforme all'obiettivo indicato nel Patto di stabilità. L'avanzo primario è stato pari a 4,9% del PIL, 0,3 punti in meno rispetto alle previsioni. Il debito pubblico è sceso a 110,3% del PIL.

Rispetto al 1999, le entrate complessive risultano diminuite dal 46,7 al 45,8% del PIL, e la pressione fiscale si è ridotta di 0,6 punti. Le entrate tributarie hanno registrato una crescita del 3,5%. Le uscite totali della PA, pari a al 47,3% del PIL, sono aumentate del 2,7% rispetto al 1999. Più della media sono cresciute le spese per gli acquisti di beni e servizi e per prestazioni sociali in natura (+7,2%). L'aumento di queste ultime ha molto contribuito alla crescita superiore al previsto (+5.000 miliardi circa rispetto ai tetti programmati) della spesa sanitaria. Ciò ha avuto riflessi negativi sul fabbisogno delle regioni (+14.800 miliardi e +10,3%), cresciuto in misura notevole rispetto agli ultimi anni (+3,8 nel 1999 e +7,5% nel 1998).

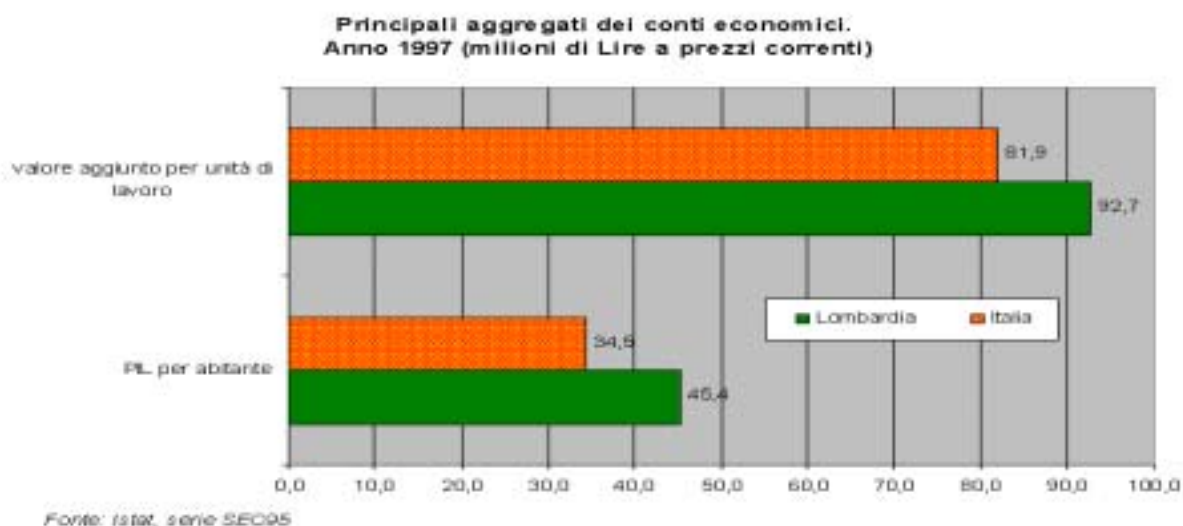
Riferimenti bibliografici e siti internet

- €# Confindustria, 2001, *Congiuntura Flash*, n.1, n.2, n.3, Roma.
- €# ISTAT, 2000, *Rapporto sull'Italia 1999*, Il Mulino.
- €# Morgan Stanley, 2001, *Dati dai rapporti di ricerca e sulla congiuntura - caso Italia*, Londra.
- €# Regione Lombardia, luglio 2000, *Rapporto IReR di legislatura 2000-2005 - parti economica e sociale*.
- €# www.confindustria.it
- €# www.sole24ore.it
- €# www.economist.uk
- €# www.morganstanley.com

Variabili	2000	Variazioni congiunturali			
		I trimestre 2000	II trimestre 2000	III trimestre 2000	IV trimestre 2000
PIL	2,9	1,1	0,2	0,6	0,8
Domanda interna	1,2	0,5	1	-0,1 ...	
Consumi delle famiglie	2,9	1	0,3	0,2 ...	
investimenti fissi lordi	6,1	2,1	1,5	0,5 ...	
produzione industriale	4	0,5	1,4	0,3	1,3
prezzi alla produzione	3,9	1,2	1,2	1	0,7
prezzi al consumo	2,5	0,6	0,7	0,6	0,7
prezzi materie prime	35	7,4	-0,3	10,3	-1,4

Tabella 1 Dati congiunturali, anno 2000

Fonte: ISTAT 1999

**Figura 1** Principali aggregati dei conti economici – 1997

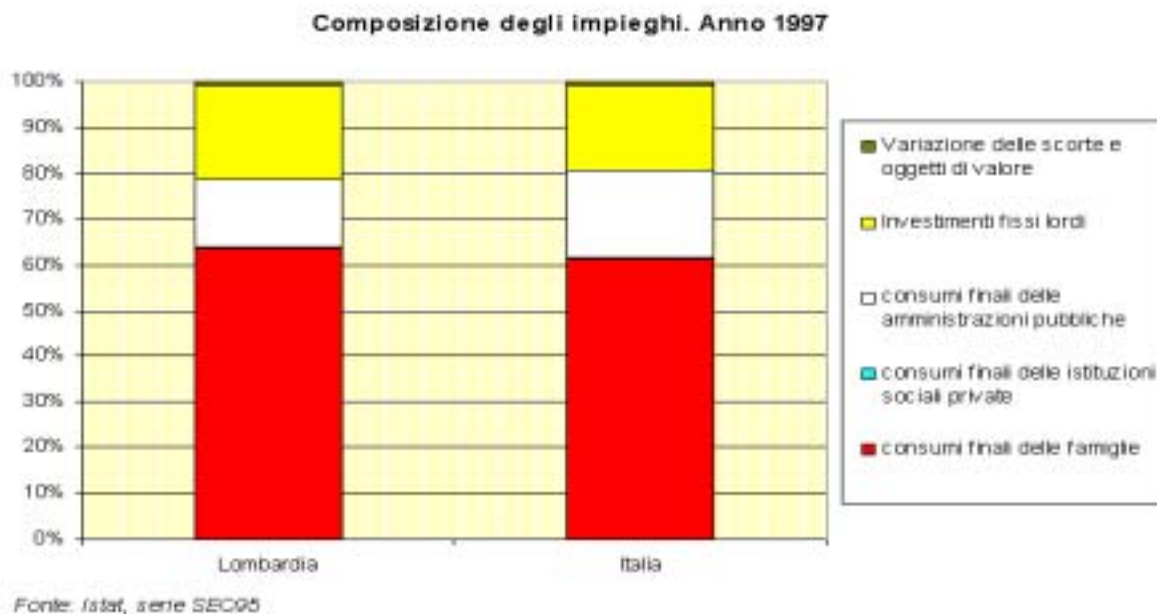


Figura 2 Composizione degli impieghi, 1997

1.3.2 Il quadro congiunturale

La Lombardia ha sempre rappresentato il motore dell'economia italiana, sia per la concentrazione di imprese sul territorio, sia per il ruolo che esse giocano nel contribuire ai flussi dell'import-export e al saldo della bilancia commerciale dell'intero Paese.

Anche negli anni '90 la Lombardia ha mantenuto il primato nazionale, nonostante la maggiore dinamicità rispetto al passato dimostrata dalle aree del Nord-Est e del Centro Italia.

Il mercato del lavoro assume qui caratteristiche diverse dalla media nazionale, presentando maggiori analogie con le situazioni occupazionali presenti nei Paesi del Centro Europa, piuttosto che con la media italiana. Le caratteristiche del mercato del lavoro appaiono sensibilmente influenzate dall'eterogenea composizione della struttura produttiva regionale: grande industrie insieme a piccole e medie imprese hanno reso possibile l'assorbimento di parte del calo occupazione dei grandi comparti a favore delle strutture più piccole e flessibili.

Il quadro congiunturale lombardo

La trattazione e il quadro qui presentati fanno riferimento al modello IReR di analisi econometrica fondato sulle informazioni specifiche relative alla Lombardia, sulle relazioni strutturali che legano il sistema regionale a quello nazionale, nonché sugli scenari relativi all'intera Italia.

Per quanto concerne il conto economico delle risorse e degli impieghi, si può notare come l'espansione regionale del 1999 sia riconducibile principalmente alla crescita della domanda interna più che agli scambi con l'estero.

La variazione complessiva degli impieghi interni, pari al 2,8%, è stata generata in primo luogo dall'incremento degli investimenti pari a 5,2% rispetto al 4,4% del 1998. In particolare, gli investimenti in attrezzature hanno fatto riscontrare una crescita pari al 7,8% contro il 6,6% del 1998.

I consumi finali interni sono ancora in una situazione di debolezza, pur registrando un'espansione pari all'1,6%, leggermente al di sotto di quella registrata l'anno precedente e sotto, per la prima volta negli ultimi quattro anni, al PIL.

La spesa delle famiglie ha registrato una prima battuta d'arresto (1,8% contro 1,9% del 1998). Un calo più significativo hanno sperimentato i consumi collettivi: 0,4% rispetto allo 0,7%. Di segno negativo è stato anche il contributo delle esportazioni nette (-0,8%) seppur in lieve aumento rispetto all'anno precedente (-1%).

Il valore aggiunto per unità di lavoro in Lombardia risultava nel 1997 pari a 92,7 milioni di Lire rispetto agli 81,9 milioni italiani. Il PIL per abitante in Lombardia si attestava nello stesso anno a 45,4 milioni di Lire contro i 34,5 nazionali. Il PIL lombardo ai prezzi di mercato faceva infine, riscontrare una variazione percentuale tra il 1998 e il 1999 pari al 3,1% (cfr. [Tabella 2](#)).

Le previsioni dell'IRer ipotizzano per il 2001 un recupero delle esportazioni, un incremento generale degli impieghi interni pari al 2,9%, guidato dall'aumento degli investimenti fino al 5,9%. In particolare tra gli investimenti si stima una crescita delle costruzioni per il 3,8%, dovuta principalmente al completamento dei lavori per Malpensa 2000 e alla persistente dinamica positiva delle infrastrutture (+7,6%).

Variazione positiva anche per i consumi finali interni (+2%) e seppur di lieve entità, per i consumi collettivi (+0,3%). Cresce infine, la spesa delle famiglie per il 2,3%.

Dal punto di vista dell'offerta aggregata, il fenomeno più rilevante riscontrato nel 1999 appare costituito dal sostanziale rallentamento dell'espansione dei beni e servizi privati (aumento solamente dell'1,6%). Nel caso dell'industria si denota un forte decremento della crescita complessiva, pari a 1,9% rispetto al 2,4% del 1998, principalmente dovuto alla flessione del commercio con l'estero. Il settore edile sembra sostanzialmente stabile (1,8% rispetto all'1,9% del 1998).

In controtendenza appare l'andamento del settore agricoltura che mostra un soddisfacente aumento del 2,5%, più elevato rispetto all'1,7% dell'anno precedente. Allo stesso modo il settore dei servizi pubblici ha fatto seguire alla flessione, seppur lieve del 1998 pari a -0,3%, un incremento dello 0,2%.

Crescono infine le imposte indirette, che passano dall'aumento dell'1,1% del 1998 alla crescita del 2,4% del 1999.

Secondo le previsioni IRer per il 2001 l'industria dovrebbe mostrare una notevole espansione, pari al 4%, dovuta agli incrementi sia del settore manifatturiero, stimati pari al 4% e del settore delle costruzioni, pari al 3,8%. I servizi privati dovrebbero crescere in modo significativo, circa del 2,9% mentre l'agricoltura denoterebbe un leggero rallentamento, attestando la crescita verso valori pari al 2%.

Riferimenti bibliografici e siti Internet

- # Regione Lombardia, febbraio 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo - criteri di pianificazione urbanistica e di assetto insediativo*.
- # Regione Lombardia, luglio 2000, *Rapporto IreR di legislatura 2000-2005 - parti economica e sociale*.

Aggregati	Valori in miliardi di Lire	Valori in miliardi di Lire	Valori in miliardi di Lire	Variazioni percentuali	Variazioni percentuali	Variazioni percentuali
	1998	1999	2001 - previsione	1998	1999	2001 - previsione
PIL ai prezzi di mercato	290.013	294.932	313.576	1,7	1,7	3,2
Importazioni nette di beni e servizi	-37.007	-37.007	-37.262	-1,0	-0,8	0,4
TOTALE	253.006	260.182	276.314	3,2	2,8	3,2
Consumi finali interni	193.987	197.008	204.979	1,7	1,6	2,0
- delle famiglie	160.984	163.882	171.574	1,9	1,8	2,3
- collettivi	32.994	33.126	33.405	0,7	0,4	0,5
Investimenti fissi lordi	51.379	54.050	60.349	4,6	5,2	5,4
- attrezzature	27.693	29.844	34.585	6,6	7,8	7,7
- costruzioni	23.685	24.206	25.764	2,4	2,2	2,5
Variazioni delle scorte	7.650	9.124	10.986	0,8	0,5	0,4

Tabella 2 Conto economico delle risorse e degli impieghi, Lombardia dati a lire 1990

Fonte: stime e previsioni IReR, IReR, 2000



Aggregati	Valori in miliardi di Lire	Valori in miliardi di Lire	Valori in miliardi di Lire	Variazioni percentuali	Variazioni percentuali	Variazioni percentuali
	1998	1999	2001 - previsione	1998	1999	2001 - previsione
Beni e servizi destinabili alla vendita	258.983	263.058	281.339	2,1	1,6	3,5
Agricoltura, silvicoltura, pesca	6.043	6.194	6.444	1,7	2,5	2,0
Industria	111.603	113.690	122.957	2,3	1,9	4,0
In senso stretto	97.286	99.115	107.450	2,4	1,9	4,2
Costruzioni	14.317	14.575	15.507	1,9	1,8	2,5
Servizi destinabili alla vendita	141.337	143.174	151.938	1,9	1,3	3,1
Servizi non destinabili alla vendita	21.055	21.097	21.203	-0,3	0,2	0,4
Valore aggiunto al costo dei fattori	280.038	284.155	302.542	1,9	1,5	3,2
Imposte indirette	26.520	27.156	28.990	1,1	3,1	3,5
PIL ai prezzi di mercato	290.013	294.932	313.576	1,7	3,1	3,2

Tabella 3 Valore aggiunto al costo dei fattori e PIL ai prezzi di mercato, Lombardia, lire 1990

Fonte: stime e previsioni IReR, IReR, 2000

1.3.3 I caratteri principali dell'economia lombarda

La Lombardia è la regione che contribuisce maggiormente alla ricchezza nazionale. Sulla base dei dati Istat, con il 15,4% della popolazione e il 18,4% delle unità di lavoro concorre alla produzione del PIL italiano intorno al 20%.

Considerando l'indice PIL per abitante, la Lombardia conferma la prima posizione tra le regioni italiane con circa 39,5 milioni di Lire, pari a circa il 30% in più rispetto alla media nazionale.

In termini di produttività la Lombardia risulta ancora eccellere, poiché il PIL per occupato risulta superiore a 91 milioni contro un dato medio nazionale pari a 80 milioni.

Uno standard di vita elevato è evidenziato dal livello dei consumi familiari pro-capite, pari nel 1996 a 22,2 milioni contro una media nazionale di 18,9 milioni. Tale livello non risulta essere il primo, poiché i livelli rispettivamente di Emilia Romagna, Liguria, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia superano i valori presentati (nel caso delle ultime tre anche in virtù dei benefici dei trasferimenti statali tipici delle Regioni a statuto speciale). Si registra inoltre una progressiva riduzione del peso percentuale della spesa alimentare sul totale dei consumi che in Lombardia scende nel 1995 al 15,9% rispetto al 17,6% nazionale.

La differenza maggiore tra i dati nazionali e regionali si riscontra per quelle spese generalmente classificate da Istat come "altri beni e servizi", quali ad esempio pasti fuori casa, cura della persona, turismo, cultura e gestione del tempo libero. Anche le spese per l'abitazione presentano differenze significative rispetto alla media nazionale, soprattutto per quanto riguarda i beni durevoli per la casa o le spese di comunicazione e trasporti.

In sintesi, si evidenzia un tenore di vita strutturalmente più elevato della media nazionale, che genera una quota rilevante di consumi delle famiglie effettuati fuori dal contesto abitativo domestico.

Con il 20% del contributo al valore aggiunto nazionale la Lombardia anche da questo punto di vista risulta la prima regione italiana. La seconda regione è il Lazio che però supera di poco il 10%. Più nel dettaglio, il valore aggiunto relativo al settore industria vede ancora una predominanza della Lombardia, con un contributo pari al 27,4% del totale nazionale. Il contributo lombardo nel settore agricoltura risulta pari al 10,4%, nel settore delle costruzioni al 19,7%, nei servizi al 18,2%, per un contributo complessivo regionale del 20,1%.

Guardando alle singole Province lombarde si può notare che Milano da sola concentra oltre il 10% del valore aggiunto nazionale, con un reddito pro-capite pari a 45.955.000 in Lire 1998 superiore di quasi il 60% rispetto a quello medio italiano equivalente a 31.729.000. Seguono le Province di Lecco, Mantova, Varese, Brescia, Como e Bergamo con valori di PIL procapite tutti superiori alla media nazionale.

Inoltre, 5 Province: Sondrio, Lecco, Mantova, Bergamo e Milano evidenziano anche una crescita superiore alla media nazionale. Mantova è situata al decimo posto tra le province italiane e presenta il peso percentuale del settore agricolo più elevato e pari al 9,3%.

L'apertura ai mercati esteri

La Lombardia gioca un ruolo preminente nel commercio con l'estero: è la regione più aperta agli scambi commerciali internazionali, poiché un terzo dell'interscambio nazionale interessa il territorio lombardo e poiché il peso delle esportazioni rispetto al PIL in Lombardia raggiunge il 35% rispetto ad un dato nazionale pari al 23,5%. La [Tabella 6](#) mostra le esportazioni delle Regioni italiane in aggregato: la Lombardia da sola nel 1994 contava per il 30% e nel 1999 per il 28,7% del totale nazionale. Quattro province lombarde: Bergamo, Brescia, Milano e Varese sono comprese tra le prime dieci esportatrici, che hanno generato quasi la metà delle esportazioni italiane nel 1999.

La Lombardia presenta inoltre il valore massimo dell'indicatore esportazione per occupato, pari a 31,3 milioni ed è la terza, dopo Friuli e Piemonte, per esportazioni su valore aggiunto dell'industria in senso stretto.

I principali settori dell'esportazione lombarda sono ad elevata intensità di capitali, come la chimica, la gomma, il tessile-fibre, la metallurgia, e ad elevata intensità di manodopera specializzata, quali macchine per ufficio, meccanica di precisione, telecomunicazioni, componentistica, che raggiungono quote fino al 45% del totale nazionale.

Anche nei settori ad alta intensità tecnologica, la Lombardia mantiene il ruolo primario. Guardando alla domanda di brevetti tra il 1994 e il 1996, emerge che la Lombardia supera il 40% del totale nazionale e raggiunge valori intorno al 50-60% in settori quali la chimica-farmaceutica, la metallurgia, le macchine utensili per metalli, gli elettrodomestici, la meccanica di precisione e l'elettronica.

Riferimenti bibliografici e siti Internet

- # ISTAT, 1998, *Modelli di formazione e organizzazione della famiglia*.
- # Regione Lombardia, 1997, *Indagine sociale lombarda. Cambiamenti e condizioni di vita delle famiglie in Lombardia*, Guerini e Associati.
- # Regione Lombardia, luglio 2000, *Rapporto IReR di legislatura 2000-2005 - parti economica e sociale*.

Settori	Lombardia	Italia
Agricoltura	6.426	61.580
Industria	119.344	435.859
Costruzioni	18.879	95.690
Servizi destinati alla vendita	205.186	1.031.205
Servizi non destinati alla vendita	29.449	258.035
Totale	379.281	1.882.370

Tabella 4 Valore aggiunto al costo dei fattori - 1999

Fonte: Istituto Tagliacarne, 2000

	Posto in graduatoria	PIL pro-capite	Rispetto all'Italia = 100
Milano	1	49.955	157,0
Lecco	19	39.154	123,4
Mantova	22	38.021	119,8
Varese	33	35.386	111,5
Brescia	35	35.193	110,9
Como	34	35.210	111,0
Bergamo	36	35.151	110,8
Cremona	50	31.173	98,2
Lodi	56	30.057	94,7
Pavia	60	28.339	89,3
Sondrio	62	27.787	87,6
Italia		31.729	100

Tabella 5 Graduatoria del PIL delle Province lombarde pro-capite - migliaia di Lire 1998

Fonte: Elaborazioni Istituto Tagliacarne, su dati OCSE, Istat e Istituto Tagliacarne, 2000.

	1994		1999		Variazione % 94/99
	Miliardi di Lire	Composizione %	Miliardi di Lire	Composizione %	
Nord-Centro	278492,60	91,2	375839,3	89,8	35
Italia nord occidentale	138033,76	45,2	176237,9	42,1	27,7
Italia nord orientale	91862,83	30,1	132720,2	31,7	44,5
Italia centrale	48596,01	15,9	66881,2	16	37,6
Mezzogiorno	26635,62	8,7	42356,5	10,1	59
Lombardia	91779,57	30	120012	28,7	30,8
Italia	305496,32	100	418750,5	100	37,1

Tabella 6 Esportazioni delle Regioni Italiane – valori correnti

Fonte: Istat, 2000



1.4.1 La costruzione di una visione condivisa

Il tema della sostenibilità, uno dei pilastri di Maastricht prima e di Amsterdam poi (per citare i riferimenti più noti), pervade anche il documento di Potsdam, che nelle sue esemplificazioni operative individua nelle Agende 21 regionali e locali gli strumenti per declinare concretamente gli obiettivi di sostenibilità espressi in termini di principi di fondo.

In occasione della Conferenza europea sulle città sostenibile, tenutasi ad Aalborg (Danimarca) nel 1994, ottanta amministrazioni locali e più di 250 rappresentanti di governi, organismi internazionali e istituzioni scientifiche hanno sottoscritto la “Carta delle città europee per un modello urbano sostenibile”.

La Carta di Aalborg ha dato avvio alla “Campagna delle città europee sostenibili”, promossa dall'Unione europea, cui le autorità locali possono partecipare impegnandosi ad avviare un processo di Agenda 21 Locale, finalizzato alla definizione e all'attuazione di un piano d'azione locale che ha come obiettivo la sostenibilità ambientale.

In particolare, l'Agenda 21 è il documento d'intenti delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile del XXI secolo, approvato da 173 governi alla Conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro del 1992. L'Agenda 21 locale individua una serie di obiettivi economici, sociali, culturali e di protezione ambientale, per il cui raggiungimento è richiesto un attivo coinvolgimento della popolazione interessata e un rafforzamento del ruolo delle autorità locali. In particolare viene rivolto un preciso appello a tutte le comunità perché mettano a punto un'Agenda 21 locale che traduca gli obiettivi generali in programmi e interventi concreti, specifici per le diverse situazioni, coordinando un processo di coinvolgimento dei cittadini e delle realtà sociali ed economiche locali.

Le fasi in cui si articola la definizione del piano d'azione di Agenda 21 locale sono le seguenti:

- ## individuazione delle risorse finanziarie, degli indirizzi e dei vincoli previsti dai vigenti strumenti di programmazione e di pianificazione;
- ## identificazione sistematica, tramite estesa consultazione pubblica, dei problemi ambientali e delle relative cause;
- ## attribuzione agli obiettivi dell'azione di priorità coerenti con i problemi individuati;
- ## formazione di una visione condivisa su un modello sostenibile di comunità locale, mediante un processo partecipativo che coinvolga tutti i settori interessati;
- ## valutazione di strategie alternative d'intervento;
- ## adozione di un piano d'azione locale a lungo termine per la sostenibilità che includa *target* misurabili;
- ## programmazione dell'attuazione del piano, con uno scadenziario e una precisa attribuzione di responsabilità;
- ## istituzione di sistemi e procedure per il monitoraggio e la valutazione degli effetti del piano.

Inoltre, la revisione del quinto Programma di azione ambientale dell'Unione europea prevede la messa a punto di un approccio globale per le questioni urbane, insistendo in particolare sulla necessità di sostenere le azioni intraprese dalle collettività locali nel quadro delle Agende 21 Locali.

La Regione Lombardia partecipa ad un'iniziativa promossa dal governo tedesco insieme ad altre 18 regioni metropolitane europee che promuovono politiche territoriali e iniziative di attuazione degli obiettivi dell'Agenda 21.

E' inoltre previsto un Comitato Regionale per l'attuazione dell'Agenda 21 che definirà i temi prioritari da sviluppare e i criteri di riferimento utili anche per individuare le priorità di finanziamento di piani, programmi e progetti che abbiano come obiettivo l'attuazione dei principi dell'Agenda 21 a livello locale.

A tal fine, i temi prioritari ed i criteri di valutazione per attuare politiche urbanistiche e territoriali sostenibili vengono individuati, di concerto tra Regione e Province, tramite:

- ## strumenti urbanistici comunali;
- ## strumenti della programmazione negoziata e progetti di intervento urbano (Accordi di Programma, PRU, PII, PRUST, ecc);
- ## pianificazione di area vasta: Progetti di riqualificazione urbanistica e territoriale in genere.

Le Province coordinano gli interventi locali e i comuni sviluppano i temi di base definiti dalla Regione di concerto con le Province.

Alla luce di quanto finora evidenziato, e come conseguenza dei documenti di pianificazione europea descritti, si può individuare un elenco di obiettivi cui la Regione vuole tendere per corrispondere agli impegni assunti in sede comunitaria:

- ## messa in opera di un sistema di strumenti di monitoraggio e osservazione per misurare e valutare le ricadute delle proprie azioni sul territorio;
- ## collegamento degli indirizzi, dei progetti e delle azioni alle risorse attivabili;
- ## definizione dei tempi di realizzazione degli obiettivi.

Dalle opzioni territoriali dello SSSE e dagli orientamenti in fase di definizione per la nuova programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 sono desumibili tra le altre, le seguenti indicazioni:

- ## definizione di alcuni interventi comuni che interessano gli ambiti di frontiera con la Svizzera, in coordinamento con le future iniziative INTERREG III in campo territoriale;
- ## definizione di alcuni punti cardine di riferimento per il disegno dell'assetto del territorio (per esempio: sviluppo territoriale equilibrato e policentrico = definizione di una gerarchia di città o di ambiti territoriali, con individuazione della qualità urbana (servizi, attrezzature, ecc.) e delle relazioni; oppure: conservazione e sviluppo del patrimonio naturale = definizione degli ambiti prioritari di salvaguardia del territorio, delle *greenways* di interesse regionale, del sistema del verde di scala superiore);
- ## collegamento delle scelte alle risorse attivabili;
- ## attribuzioni alle province di strumenti per valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità/equità delle scelte territoriali, monitorando l'andamento del piano al fine di re-indirizzare le scelte laddove necessario;
- ## orientamento verso politiche di incentivazione più che di vincolo (politiche di buone pratiche);
- ## creazione di incentivi per gli sviluppi regionali specifici;
- ## promozione di Agende 21 locali;
- ## miglioramento del coordinamento fra politica agricola, e assetto del territorio e sviluppo urbano, favorendo il collegamento tra le politiche settoriali provinciali;
- ## sostegno rilancio dei territori periferici regionali e a tassi di sviluppo particolarmente debole;
- ## diversificazione e adattamento dell'economia turistica in vista di una trasformazione a lungo termine dell'offerta in considerazione del mutamento climatico;
- ## miglioramento delle relazioni fisiche nelle aree periferiche ;

- # concorso per utilizzazioni e applicazioni innovative di tecnologie moderne di analisi territoriale;
- # elaborazione di una strategia coordinata di conservazione e di sviluppo del patrimonio naturale e culturale;
- # valutazione degli strumenti e delle politiche territoriali esistenti in merito alla loro sostenibilità;
- # audit ambientale nelle località turistiche.

Si prevede un diretto coinvolgimento di ARPA Lombardia e delle strutture ad essa collegata nell'esplicitazione ed implementazione dei programmi.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- # Regione Lombardia, febbraio 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo - criteri di pianificazione urbanistica e di assetto insediativo.*

1.4.2 L'atlante delle trasformazioni

Il processo di trasformazione insediativa del territorio lombardo è constatabile dal confronto delle due edizioni della Carta Tecnica Regionale (CTR) in scala 1/10.000, risalenti rispettivamente (date indicative e variabili da luogo a luogo) al 1980 e al 1994. Il confronto, operabile mediante sovrapposizione delle due mappe diversamente colorate, consente di mettere in evidenza tutte le modificazioni nel frattempo intervenute nell'edificato, nelle reti infrastrutturali, poiché lo spazio per cui è disponibile la carta aggiornata comprende la totalità della pianura e quasi tutta la fascia collinare.

Disponendo di un quadro completo delle trasformazioni effettivamente avvenute durante i quattordici anni recenti nell'intera porzione non montana della Lombardia, è possibile valutare a posteriori gli esiti delle politiche urbanistiche praticate dagli enti locali e dalla regione e delineare le più opportune correzioni di rotta.

Vi sono molti fenomeni urbanisticamente rilevanti che la cartografia non può registrare o registra marginalmente, quali le modalità d'uso degli edifici e degli spazi urbani, lo stato di qualità dell'assetto ambientale, l'abbandono dei terreni agricoli e i processi di consumo di suolo da parte dei fenomeni urbanizzativi, la congestione del traffico. Tuttavia, le informazioni desumibili dalla sovrapposizione delle soglie storiche 1980/1994 integrano utilmente quelle ottenute dalle elaborazioni dei dati statistici.

Praticamente non c'è non solo comune, ma neanche nucleo edificato che non registri qualche espansione nel periodo considerato. Questo dato è congruente con quanto osservato a proposito della grande diffusione delle dinamiche demografiche e produttive e, in particolare, dell'aumento del numero delle famiglie e delle sedi di lavoro. Benché non si disponga per ora di una lettura quantitativa, si può senz'altro affermare che le espansioni rappresentano una quota significativa rispetto all'edificato esistente al 1980, valutabile mediamente nell'ordine del 20%, e ciò anche nelle aree non particolarmente dinamiche. Ciò che queste carte ci consentono di formulare, anche a un esame qualitativo, è un giudizio circa la correttezza e razionalità dei modi nei quali i singoli comuni si sono espansi. Naturalmente il giudizio non è omogeneo per tutta la regione, ma varia nelle diverse parti del territorio.

In generale, sembra possibile affermare che si rileva un numero limitato di “modelli” di espansione, che si ripetono con una certa uniformità nei comuni di un medesimo ambito territoriale. Il modello base, al quale si attiene la maggioranza dei comuni, non

è sempre quello dell'espansione incrementale ai margini dei nuclei esistenti, vale a dire un modello sostanzialmente “conservativo” rispetto all'assetto territoriale ereditato dal passato, ma si presenta piuttosto in termini di diffusione generalizzata, di dispersione insediativi, di “città sparpagliata”.

Nelle aree a più bassa densità della pianura, là dove i nuclei storici sono distanti gli uni dagli altri e hanno mantenuto un'identità e una forma ben riconoscibili, talvolta anche le espansioni confermano una configurazione compatta, con due varianti principali: la corona circolare e le direttrici radiali (o più spesso una combinazione delle due). In molte zone con le caratteristiche suddette, la maggioranza delle espansioni è a diretto contatto con i tessuti urbani preesistenti, ma per lo più si constatano vuoti interposti. Chiari esempi di questa situazione sono riscontrabili nella Bassa bresciana, nell'Oltrepò mantovano, in alcune parti del Lodigiano.

Nelle aree a densità più alta e a morfologia più irregolare, come il Nord Milano e la Brianza, i livelli di conurbazione e/o saturazione già raggiunti danno luogo a figure più confuse, con frequenti episodi di *infill*, ovvero di saturazione degli spazi interstiziali (cfr. Saronno, Monza).

Il Sud Milano presenta una situazione molto particolare, essendo il solo bacino in cui le trasformazioni di questo periodo hanno dato luogo a insediamenti isolati di nuovo impianto e, più in generale, alla radicale trasformazione di ampie porzioni di territorio. In quest'area, come peraltro nel complesso lombardo, l'esame delle trasformazioni suggerisce un giudizio ambivalente:

- ## positivo, là dove mostra la sostanziale assenza di fenomeni rilevanti di dispersione insediativa (*sprawl*) e di spreco di suolo
- ## severo, per quanto riguarda la capacità della pianificazione di controllare il rapporto delle nuove espansioni con le reti di mobilità, soprattutto collettiva
- ## fortemente critico circa la qualità complessiva delle nuove espansioni che, nonostante alcuni episodi che raggiungono standard progettuali elevati alla scala del quartiere (Milano 3, Milano 3 City), non si configurano secondo una morfologia riconoscibile, con punti focali e luoghi rappresentativi di una nuova identità urbana, ma piuttosto come una periferia caotica, prodotta dall'accumulazione di strategie comunali non coordinate e di operazioni immobiliari discutibili.

In diverse parti della regione si manifestano fenomeni di disordine urbanistico anche grave, con segni evidenti di ingiustificata compromissione del territorio, dovuta all'eccessiva frammentazione degli interventi e alla loro dispersione in ambiti più o meno vasti o all'eccessiva diluizione lungo gli assi stradali. Si segnalano fenomeni di questo tipo, ad esempio, nel Magentino, nella pianura tra Bergamo e l'Adda, tra Melegnano e Lodi, intorno a Mantova.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- ## Regione Lombardia, febbraio 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo - criteri di pianificazione urbanistica e di assetto insediativo*.

1.5.1 Tra regole, indirizzi e azioni

Il sistema urbanistico italiano, come quelli della maggior parte dei Paesi avanzati, è basato sulla pianificazione, nel senso che tutte le trasformazioni di natura edilizia e urbanistica del territorio, per non essere dichiarate abusive e soggette a sanzioni, devono essere conformi ai piani generali, che sono obbligatori, e ai piani attuativi (ove previsti).

L'esistenza di questo regime giuridico potrebbe generare l'erronea convinzione che siano i piani a determinare le trasformazioni del territorio. Lo statuto dell'urbanistica, infatti, si regge su un delicato equilibrio: i piani governano le trasformazioni, ma possono farlo solo entro certi limiti, cioè a patto di farsi interpreti delle domande della società e del mercato, che sono abbastanza rigide.

In linea generale:

• tutti i comuni, attraverso i loro piani, dovrebbero proporsi di organizzare un'offerta insediativa adeguata a soddisfare - in qualità e quantità - la domanda endogena o localizzata prevedibile entro un ragionevole orizzonte temporale

• tutti i comuni, in relazione alla loro collocazione territoriale e alla loro accessibilità, possono inoltre legittimamente aspirare ad accogliere quote della domanda esogena o mobile, che può scegliere dove localizzarsi e quindi risponde a criteri di competitività dell'offerta insediativa

• in un'ottica di rigorosa sussidiarietà, il PTCP detta criteri e definisce indirizzi volti a garantire che:

• le scelte urbanistiche di ciascun comune non danneggino i comuni contermini;

• le previsioni urbanistiche intese a “catturare” la domanda mobile siano correttamente localizzate e valutate rispetto alle esigenze di tutela ambientale e alle grandi reti infrastrutturali nonché complessivamente commisurate – in qualità, quantità e collocazione – all'entità dei processi ragionevolmente prevedibili in base alle tendenze in atto;

• in un'ottica di flessibilità, il sistema sia in grado di rispondere correttamente e rapidamente alle eventuali sollecitazioni impreviste e improvvisate che non trovano adeguata risposta nei piani vigenti.

L'istituzione presso le province di una conferenza dei comuni e delle comunità montane, con funzioni consultive e propositive in materia di pianificazione, l'intesa da stipularsi tra provincia e comuni, in caso di individuazione di fabbisogni non risolvibili su scala comunale, in sede di formazione di PTC, infine l'indizione della consultazione con la regione la provincia e le altre amministrazioni interessate in sede di predisposizione del piano regolatore costituiscono i passaggi fondamentali delineati dalla legge regionale nel rispetto di tale principio.

Le politiche della Regione Lombardia

Uno degli obiettivi di rilevanza strategica per la Direzione Urbanistica della Regione Lombardia è rappresentato dalla realizzazione di un Sistema Informativo di supporto alle decisioni finalizzato alla valutazione degli impatti delle pianificazioni e delle programmazioni a valenza territoriale, con riferimento ai sistemi socio-economico, ambientale e dei trasporti. Trattandosi di una valutazione complessa e multidisciplinare, la realizzazione del Sistema dovrà vedere la collaborazione delle altre Direzioni Generali della Regione competenti su materie specifiche, nonché di altri Enti pubblici e privati con forme collaborative in via di definizione. Gli approfondimenti e le sperimentazioni, sia sotto l'aspetto disciplinare (indagini sui vari tematismi) che sotto quello informatico, saranno condotte in forma unitaria e fra loro strettamente interrelate, al fine di ottenere una trattazione e rappresentazione delle componenti disciplinari e informatiche il più possibile coordinata e omogenea.

La realizzazione di uno strumento di supporto alle decisioni sarà supportata da un approfondimento di tipo disciplinare e dovrà mettere a punto una metodologia d'indagine codificata e sperimentata, fondata su un sistema di conoscenze da implementare gradualmente. In particolare, elemento fondamentale per il suo funzionamento, è rappresentato dalla disponibilità di un Sistema Informativo che associ data-base e strati cartografici, in modo da poter contare su un patrimonio di informazioni il più possibile completo.

Il progetto prevede tre specifici momenti di approfondimento così di seguito sintetizzabili:

- €# Realizzazione di un Manuale di istruzioni metodologiche che individui i percorsi, le procedure, gli elementi e la tipologia di dati, e che rappresenti pertanto la base teorica per la costruzione del sistema informativo impostando già le sperimentazioni puntuali delle relazioni di cui al punto tre;
- €# Predisposizione del Sistema informativo di supporto per l'elaborazione dei dati;
- €# Realizzazione di una serie di sperimentazioni (componenti del Prototipo) che arrivino a quantificare le relazioni specifiche, e quindi gli impatti, fra sistemi e/o elementi diversi.

Ai fini della valutazione è necessario individuare degli indicatori, ovvero dei parametri che forniscano una serie di informazioni sintetiche sullo stato dei sistemi e degli elementi che si è scelto di analizzare, con riferimento ad un momento ovviamente precedente alla realizzazione dell'intervento; tali indicatori potranno tuttavia riferirsi anche a specifiche scelte di pianificazione settoriale (es. vincoli di tutela, destinazioni d'uso ecc.) invece che ad uno stato reale dell'elemento considerato. La variazione degli indicatori territoriali determina l'entità dell'interferenza e fornisce quindi l'elemento finale della valutazione che deve essere effettuata in relazione agli obiettivi (qualitativi, di soglia, programmatici a lunga scadenza fare riferimento a limiti di legge, ecc.).

Per calcolare l'entità delle variazioni che l'intervento produce sugli indicatori di interferenza è necessario ricorrere a quantificazioni desumibili dall'applicazione di una modellistica più o meno consolidata. In assenza di una metodologia consolidata, o comunque in attesa di essa, verrà individuato esclusivamente il percorso metodologico da utilizzare per sopraggiungere alla valutazione.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- €# Regione Lombardia, febbraio 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo*, volume 2.
- €# Regione Lombardia, Direzione Urbanistica, 2001, *Prototipo per la valutazione delle ricadute territoriali delle previsioni: individuazione e definizione di una metodologia di valutazione sperimentale*.

1.5.2 Modelli a confronto

Sui processi di diffusione insediativa territoriale, che sembrano rappresentare il modello generalizzato nello spazio regionale, esiste ormai un'amplessima letteratura, purtroppo ripetitiva e autoreferenziale, poiché i dati sui quali si ragiona sono poveri, per lo più frammentari e tali da prestarsi a interpretazioni non univoche.

In alcuni paesi sono state condotte analisi comparative sui vari modelli di urbanizzazione, che hanno dato risultati non conclusivi, ma, comunque, il documento di Lipsia del Comitato di Sviluppo Spaziale (1994) sui *Principes pour une politique d'aménagement du territoire européen* sollecita una politica territoriale europea che eviti *la diffusione urbana, la dispersione degli insediamenti e le densità urbane molto deboli, che aumentano la dipendenza dall'automobile (e dunque l'inquinamento atmosferico), esercitano una pressione sulle zone rurali e gonfiano la spesa pubblica per investimenti sociali e culturali e per la gestione delle infrastrutture.*

La versione definitiva dello Schema di Sviluppo Spaziale Europeo (SSSE), al capitolo *Città e regioni urbane dinamiche, attrattive e competitive*, indica che *gli Stati membri e le autorità regionali dovrebbero perseguire il modello della “città compatta” (la città delle distanze brevi) al fine di controllare meglio l'ulteriore espansione delle città. Ciò comprende, per esempio, la minimizzazione dell'espansione nel quadro di un'attenta politica localizzativa e insediativa, in particolare nelle periferie (...). Soltanto in un contesto regionale sarà possibile contenere l'espansione delle grandi e piccole città. A questo fine è necessario intensificare la cooperazione tra le città e il territorio rurale circostante e si devono escogitare nuove forme di armonizzazione dei rispettivi interessi su base cooperativa.*

È questo un autorevole mandato nei confronti della pianificazione di area vasta, regionale e provinciale; in particolare, sembra opportuno operare una netta distinzione tra i due fenomeni:

- # *diffusione* insediativa, leggibile alla scala territoriale, consistente nella redistribuzione della popolazione e delle attività in genere su vasti ambiti,
- # *dispersione* insediativa, leggibile alla scala locale, consistente nell'affermarsi di modelli insediativi a-centrati e morfologicamente disorganici, tali per cui l'espansione avviene mediante episodi edilizi non collegati tra loro, sparsi nel territorio, con interposti spazi identificati di varia forma e ampiezza.

Sintetizzando le argomentazioni ricorrenti, si può affermare che vengono riconosciuti nei processi di diffusione e dispersione territoriale tre rischi principali, che si possono così schematizzare:

- # rischio suolo/ambiente/paesaggio: inutilmente ampia occupazione di suolo, frammentazione degli spazi aperti, banalizzazione del paesaggio, impermeabilizzazione dei suoli
- # rischio mobilità: aumento degli spostamenti, scarsa efficienza del trasporto collettivo, uso predominante del mezzo proprio, congestione, aumento delle emissioni inquinanti
- # rischio città: declino della città storica e della sua capacità di integrazione sociale, tendenza alla segregazione sociale, perdita dell'identità comunitaria, aumento delle patologie sociali (criminalità diffusa, problemi di sicurezza e agibilità del territorio).

Riferimenti bibliografici e siti internet

- # Department of the Environment: Planning Research Programme, 1993, *Alternative Development Patterns: New Settlements*, London, HMSO.
- # Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1996, *Sviluppo del territorio europeo*, Roma, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, pag. 129.
- # Committee on Spatial Development, 1999, *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Potsdam (paragrafo 84), Traduzione da Regione Lombardia, 2000

1.5.3 Il modello lombardo: lineamenti

Dai confronti internazionali si constata che:

- # il modello di diffusione insediativa che osserviamo in Lombardia è comune a gran parte dell'Europa: la popolazione e le imprese abbandonano le situazioni spaziali più dense (grandi città, cinture produttive) e si distribuiscono in ambiti sub-regionali sempre più estesi;
- # questo modello è basato sull'uso intensivo dell'autotrasporto e delle telecomunicazioni, con tendenziale declino del trasporto collettivo;
- # i poli consolidati perdono peso, perché molte funzioni anche tradizionalmente centrali si reinsediano in prossimità dei nodi esterni di maggiore accessibilità (tangenziali, superstrade);
- # un importante aspetto collaterale di questa evoluzione è rappresentato dall'invecchiamento della popolazione, cui si accompagna la riduzione dell'ampiezza dei nuclei familiari, che a sua volta determina la continua diminuzione del rapporto tra abitanti e abitazioni occupate e sostiene la domanda di nuove abitazioni (gli stessi abitanti che nel 1980 stavano in 100 abitazioni oggi ne richiedono 116 e tra dieci anni, se dovesse continuare il processo di invecchiamento della popolazione, si può stimare che ne occuperanno 125).

Lo Schema di Sviluppo Spaziale Europeo indica *l'urbanizzazione diffusa come il problema che emerge con più rilievo nelle aree dell'Europa Centrale, da Londra alla Padania*. In queste aree oltretutto si notano seri problemi di declino e il sistema urbano sembra perciò conformarsi ormai in ampi corridoi di sviluppo che sovente rappresentano un'alterazione di precedenti sistemi policentrici, favorita dalla presenza di assetti infrastrutturali sviluppati.

Si può ritenere che l'armatura territoriale lombarda debba invocare il sostegno di una pianificazione adeguatamente incisiva alle scale territoriali appropriate, per essere messa in grado di reggere i processi in atto.

Nei confronti delle tre categorie di rischi identificate nel paragrafo precedente (rischio suolo/ambiente/paesaggio, rischio mobilità, rischio città), i due fenomeni della diffusione e della dispersione influiscono in modo diverso nel caso lombardo.

Per quanto riguarda il *rischio suolo/ambiente/paesaggio*, sembra incidere più la dispersione che non la diffusione.

Per quanto riguarda il *rischio mobilità*, giocano un ruolo determinante, tanto la dispersione (che porta i nuovi insediamenti lontano dai nodi principali della rete di trasporto) quanto la diffusione (che incoraggia l'uso dell'auto anche per i brevi spostamenti).

Come risulta dalle analisi del Piano della Mobilità e dei Trasporti, siamo effettivamente in presenza di perdite rilevanti di quote di mercato del trasporto collettivo a favore dell'automobile. Nella misura in cui sono dovute ai processi insediativi, queste sono dinamiche solo in parte efficacemente contrastabili dalle politiche di settore, e rischiano addirittura di essere accelerate per effetto dei programmi - pur necessari - di potenziamento della grande viabilità. Tuttavia, rispetto ad altre realtà territoriali, la situazione complessiva della Lombardia è ancora relativamente buona (con quote elevate di trasporto collettivo soprattutto nell'area milanese).

Per quanto riguarda il *rischio città*, siamo a fronte di una generale perdita di peso dei centri urbani tradizionali e del conseguente indebolimento dello storico policentrismo lombardo, senza con ciò che si sia costituita una valida alternativa reticolare.

In sostanza, si può ritenere che l'armatura territoriale lombarda debba invocare il sostegno di una pianificazione adeguatamente incisiva alle scale territoriali appropriate, per essere messa in grado di reggere i processi in atto.

FOTO 2 - MORBEGNO

Riferimenti bibliografici e siti internet

- €# Regione Lombardia, febbraio 2000, *Linee generali di assetto del territorio lombardo*, volume 2.

1.5.4 Le politiche infrastrutturali: approfondimenti

La rete lombarda della grande viabilità, articolata nei sistemi autostradali, sistema delle grandi direttrici regionali e delle tangenziali, non riesce, per quanto estesa, ad assorbire e distribuire efficacemente il volume di traffico generato e/o attratto dal sistema socioeconomico lombardo. In particolare, l'originaria struttura radiocentrica della rete autostradale, che continua a gravitare sul polo regionale di Milano, conduce tutti i flussi di traffico a confluire e strozzarsi in prossimità del capoluogo, coinvolgendo e rallentando reciprocamente – e sempre più densamente - sia i flussi destinati sia i semplici transiti per mancanza di direttrici alternative. Meccanismo analogo si verifica per i capoluoghi di Provincia, anch'essi generatori/attrattori di traffico di persone e merci, che rischiano di riprodurre l'ingorgo milanese. A fronte di tale situazione si impongono interventi radicali e strategici, che consentano di risolvere i grandi nodi della viabilità contribuendo alla fluidificazione del traffico sull'intera rete. Occorre dunque, in tale contesto la riqualificazione, il completamento e lo sviluppo della rete di grande viabilità della Lombardia, al fine di garantire migliori collegamenti ed una maggiore fluidità negli spostamenti di persone e cose. In particolare mediante la realizzazione delle nuove direttrici, tra le quali il Sistema Viabilistico Pedemontano, la direttissima Milano-Brescia, e così via. Sono parte di questo obiettivo anche i progetti e gli interventi di completamento dei sistemi tangenziali dei poli regionali, tra i quali Bergamo, Brescia, Mantova e Cremona e gli interventi di riqualifica di grandi direttrici viabilistiche statali.

I risultati attesi concernono:

- diminuzione del livello di congestione della rete viabilistica;
- realizzabilità di nuovi interventi di grande viabilità;
- aumento degli indici di mobilità (maggiore flusso con minori tempi di percorrenza entro il sistema complessivo);
- aumento del concorso di risorse private nella realizzazione di infrastrutture di trasporto;
- incremento del livello di sicurezza.

Riferimenti bibliografici e siti internet

€# Regione Lombardia, 2000, *Piano regionale di sviluppo VII legislatura*.

1.5.5 Le prospettive: una proposta evolutiva

La Regione nella passata legislatura ha già espresso un positivo contributo approvando la L.R. 20/99 che disciplina la Valutazione di Impatto Ambientale relativa a progetti assoggettati a procedura regionale.

Peraltro, i recenti documenti dell'UE hanno evidenziato la necessità di introdurre nel processo di pianificazione e programmazione territoriale la Valutazione Ambientale Strategica. La Regione intende di conseguenza individuare le metodologie e le procedure di valutazione ambientale necessarie alla definizione delle scelte strategiche sul territorio, che costituiranno le linee guida per i processi per i processi di conservazione trasformazione regionale.

Sono state previste le seguenti modalità attuative:

- # attivazione di un tavolo di concertazione interdirezionale,
- # determinazione delle metodologie e dei criteri per la valutazione ambientale strategica.

Tra gli obiettivi promossi dalla Regione Lombardia su questo tema, si segnalano i seguenti:

- # Sviluppare in modo integrato le conoscenze del territorio, attraverso l'organizzazione del sistema informativo territoriale e la diffusione delle informazioni mediante strumenti innovativi
- # Favorire la promozione del marketing territoriale per la trasformazione urbanistica delle aree dismesse attraverso la costituzione di società miste
- # Favorire la promozione e attuazione di programmi di intervento sul territorio (PII, PRUSST, Piani d'Area, PRU, ecc.) caratterizzati dalla logica di integrazione (risorse, funzioni, modalità di intervento). I programmi sono caratterizzati dalla capacità di legare le trasformazioni del territorio a programmi e progetti infrastrutturali di rilevanza territoriale (sistema Pedemontano, aeroporto Malpensa, ecc.).

Per la promozione dei programmi, finalizzati alla salvaguardia dell'identità del territorio lombardo ed alla promozione di uno sviluppo compatibile, risulta necessario:

- # favorire la redazione di progetti e studi di fattibilità per la costituzione di un parco progetti relativo ad interventi di riqualificazione urbana e territoriale, da presentare anche come candidatura per il reperimento di risorse dell'UE
- # concertare con le DG regionali competenti, la regolazione del flusso di investimenti da attivare per la definizione di programmi complessi in coerenza con il principio di integrazione delle risorse; l'attivazione con il livello locale di un partenariato finalizzato alla programmazione di interventi sul territorio; l'attivazione con lo Stato di un partenariato finalizzato al coordinamento degli interventi per il recupero urbano e territoriale
- # confrontare i modi d'intervento lombardi con esperienze straniere.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- # Regione Lombardia, 2000, *Piano regionale di sviluppo VII legislatura*.

1.6.1 I caratteri delle aree elettive per la programmazione comunitaria: il territorio pertinente con l'obiettivo 2

La Commissione Europea ha concluso l'esame tecnico delle aree ammissibili all'obiettivo 2, permettendo così di definire le zone sulle quali interverranno i fondi dell'Unione Europea destinati a questo importante obiettivo comunitario e di concludere la procedura di approvazione degli spazi ammissibili agli aiuti di finalità regionale (aree definite dall'art. 87.3.c del Trattato sull'UE sulle quali in deroga alle norme sulla libera concorrenza sono permessi maggiori interventi con risorse regionali e statali). Anche la definizione dei comuni sottoposti ad aiuti di stato secondo l'articolo 87.3.c risultava arenata: la Commissione Europea aveva sostanzialmente approvato la metodologia italiana di delimitazione, ma ne aveva congelato la decisione definitiva in attesa della definizione delle aree obiettivo 2.

Complessivamente per la Lombardia si è delineata la seguente situazione:

- # le aree obiettivo 2 regionali coinvolgeranno aree per 640.000 abitanti;
- # le zone in sostegno transitorio assommano a 313.000 abitanti (zone ex ob. 5b e 2);
- # le aree ex 87.3c coinvolgono 962.000 abitanti.

Considerando le sovrapposizioni tra le zone obiettivo 2 e 87 3.c, complessivamente le aree depresse in Regione Lombardia coinvolgono 1.638.000 abitanti. Per fare un confronto con la passata programmazione, tra obiettivo 2 e 5b si avevano 517.000 abitanti, per l'art. 87.3.c (già 92.3.c), invece, solo 289.000 abitanti (nell'asse del Sempione).

L'analisi di dettaglio dei Comuni lombardi assimilabili all'obiettivo 2 per Provincia ha permesso di evidenziare alcune differenze per aree.

Nella Provincia di Bergamo sono presenti 60 comuni capofila, tutti caratterizzati come zone di tipo rurale e raggruppati in alcune denominazioni: Clusone, Vilminore di Sclavo e Zogno (bacino che conta il maggior numero: 28 comuni).

Nella Provincia di Brescia 24 comuni sono assimilabili all'obiettivo 2., anch'essi tutti di tipo rurale, suddivisi in quattro bacini: Edolo (zona più numerosa, conta 11 comuni), Limone sul Garda, Ponte di Legno e Toscolano –Maderno.

Nella Provincia di Como 38 comuni sono risultati assimilabili all'obiettivo 2, di cui 28 nella sola zona di Menaggio e i restanti nell'area di Porlezza.

La Provincia di Mantova annovera 26 comuni, tutti di tipo rurale, raggruppati in 5 denominazioni: Castel d'Ario, Mantova, Ostiglia (la più numerosa, che conta 13 comuni), Sermide e Suzzara.

La Provincia di Milano conta 19 comuni assimilabili, tutti di tipo industriale, raggruppati nel bacino nord orientale della Provincia.

Nella Provincia di Pavia i comuni assimilabili all'obiettivo 2 sono 44, di tipo rurale e suddivisi in due denominazioni: Stradella, che ne conta 32 e Varzi.

La Provincia di Sondrio presenta 18 comuni assimilabili, anche in questo caso prevalentemente rurali e suddivisi in quattro denominazioni: Chiesa in Valmalenco, Edolo, Sondalo (con il maggior numero di Comuni, pari a 7) e la stessa Sondrio.

Infine, la Provincia di Varese conta 38 comuni assimilabili all'obiettivo 2, tutti caratterizzati come di tipo industriale e compresi in due denominazioni: Busto Arsizio e Luino, che conta da sola 30 comuni.

E' netta la predominanza dei Comuni situati in aree montane o pedemontane nella definizione di assimilabilità all'obiettivo 2; si tratta di aree soprattutto di tipo rurale e nella lista presentata sono compresi 186 comuni così definiti, pari al 77% dei comuni

assimilabili in Lombardia, contro 57 di tipo industriale appartenenti esclusivamente alla zona di Milano e Varese.

Per quanto concerne le aree in sostegno transitorio per il periodo 2000-2005, le province lombarde presentano in totale 108: la maggior parte appartiene alla Provincia di Brescia che annovera 53 comuni in sostegno provvisorio, a seguire la Provincia di Bergamo con 28 comuni, la Provincia di Lecco con 13, la Provincia di Milano con 6, Varese con 3 e infine Pavia con 2 soltanto.

I comuni ammissibili agli aiuti di Stato a finalità regionale, come previsto dall'articolo 87.3.C del Trattato dell'Unione Europea, sono 85, di cui solo 50 nell'area della Provincia di Milano, 29 nella Provincia di Varese e 6 nella Provincia di Como.

Riferimenti bibliografici e siti Internet

www.regione.lombardia.it/europa

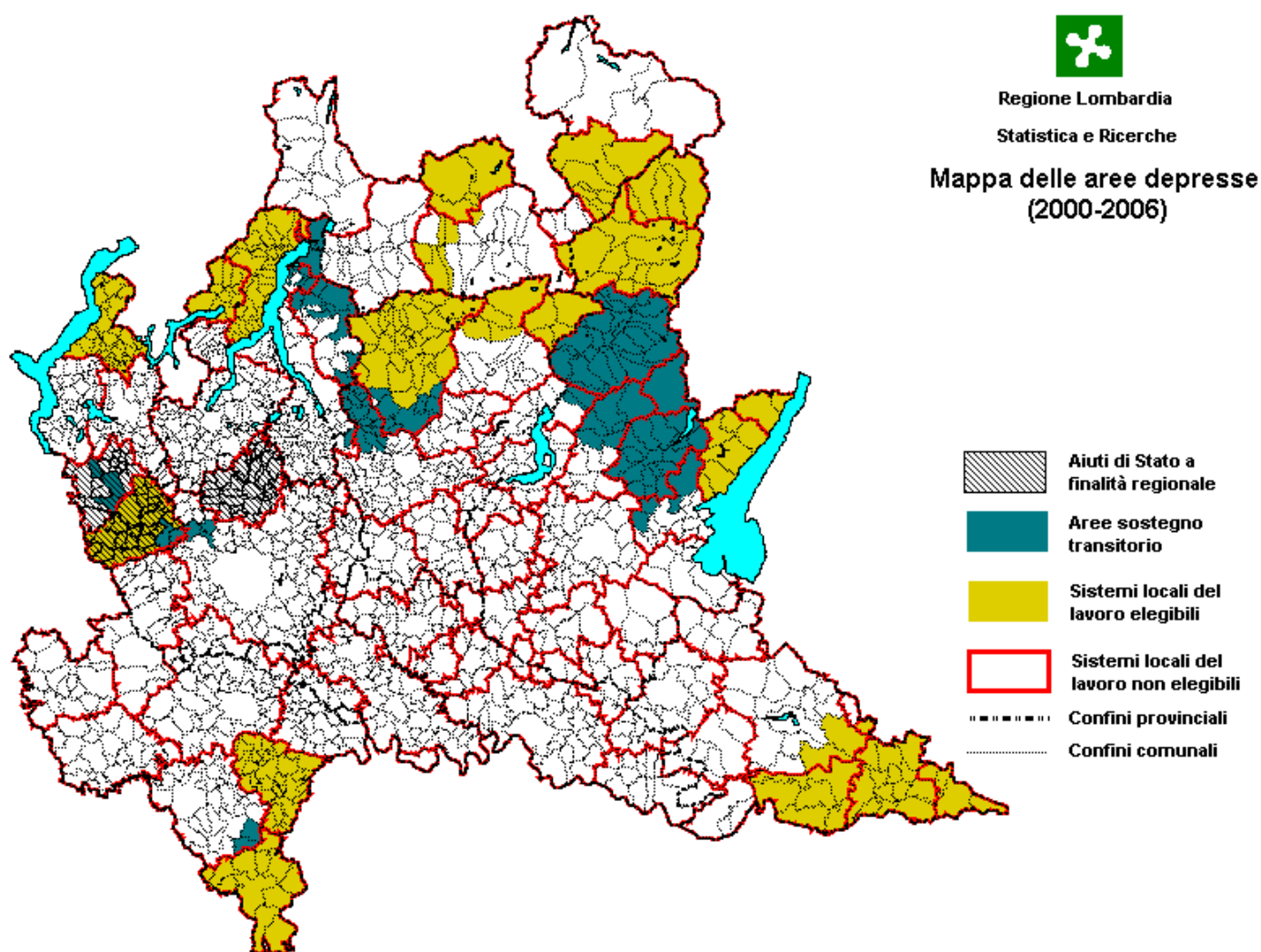


Figura 1 Mappa delle aree depresse in Lombardia, 2000-2006
Fonte: Regione Lombardia, 2000

1.6.2 Le condizioni e i processi di sviluppo della montagna lombarda

La superficie regionale lombarda è per il 40,5% di natura montuosa sia sul versante nord, dove la catena alpina costituisce la frontiera naturale con la Svizzera, sia sul lembo sud-ovest, dove il territorio montuoso dell'Oltrepo pavese si interseca con l'Appennino piacentino. Anche il territorio collinare, che rappresenta il 12,5% dell'area regionale, è diviso in due porzioni differenziate: la zona pedemontana che attraversa longitudinalmente l'intera regione, dal Lago Maggiore al Garda, e quella dell'Oltrepo collinare. Tra queste due fasce si estende la pianura padana, che copre il 47% del territorio nazionale.

La vasta estensione delle zone montane e collinari, nonostante i numerosi insediamenti urbani e produttivi (in Lombardia la media è di 378 abitanti e 30 imprese per km quadrato – circa il doppio del dato nazionale), presenta una ricca forestazione, pari a circa 5mila km quadrati corrispondenti a circa il 21% della superficie regionale.

La composizione del territorio lombardo per zone altimetriche può essere valutata nel dettaglio provinciale. Dall'analisi emerge che se il bacino di Sondrio presenta il 100% di superficie montana, solo Lodi e Cremona sono interamente pianeggianti. Le Province di Lecco, Como e Bergamo risultano per quasi il 70% di tipo montano. La Provincia di Brescia sfiora il 60% e la Provincia di Varese supera il 35%.

Le comunità montane

Con il termine comunità montane si intendono enti locali che specifiche leggi regionali hanno costituito aggregando comuni montani e parzialmente montani di uno stesso territorio. La Legge 97/94, recante nuove disposizioni per le zone montane, prevede interventi speciali quali azioni per la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano. Tali azioni riguardano il profilo territoriale – sviluppo del sistema dei trasporti e della viabilità locale, il profilo economico – sviluppo delle attività produttive presenti nei territori montani considerati aree depresse, il profilo sociale – garanzia di adeguati servizi per la collettività, e il profilo culturale.

Le comunità montane della Lombardia sono 30: Alpi Lepontine, Alta Valtellina, Alto Lario Occidentale, Alto Sebino, C.M. Sebino Bresciano, C.M. Val Canonica, C.M. Valle Sabbia, Lario Intelvese, Lario Orientale, Monte Bronzone e Basso Sebino, Oltrepo Pavese, Parco Alto Garda Bresciano, Triangolo Lariano, Valceresio, Valchiavenna, Valcuvia Valganna e Valmarchirolo, Valle Brembana, Valle Cavallina, Valle di Scalve, Valle Imagna, Valle San Martino, Valle Seriana, Valle Seriana Superiore, Valle Trompia, Valli del Luinese, Valsassina-Valvarrone, Valtellina di Morbegno, Valtellina di Sondrio, Valtellina di Tirano.

I processi di sviluppo della montagna lombarda

La Regione Lombardia si prefigge tra gli obiettivi principali la valorizzazione del territorio montano, in complementarietà con gli interventi di difesa del suolo ed in accordo con i Piani territoriali di coordinamento regionale e provinciali, anche mediante l'utilizzo delle potenzialità offerte dall'Istituto di Ricerca per l'Economia e l'Ecologia applicate alle aree alpine (IREALP), recentemente istituito in attuazione del Piano Valtellina, con l'obiettivo prioritario di sviluppare le possibilità delle diverse culture alpine e dei diversi soggetti istituzionali operanti all'interno delle Alpi.

L'attuazione degli obiettivi prevede degli interventi diretti ad evidenziare i valori storici, paesistici e ambientali, con azioni di conservazione e ripristino dei monumenti storico-architettonici, fruizione e riutilizzo dei complessi e degli ambienti storicamente significativi della montagna. Prevede inoltre, azioni specifiche per la

piena realizzazione delle infrastrutture tecnologiche (fognature, impianti di depurazione e acquedotti) anche a salvaguardia della qualità delle acque dei laghi lombardi; completamento della metanizzazione e realizzazione di sistemi alternativi a basso impatto energetico mediante utilizzazione di risorse montane. Viene anche perseguito l'obiettivo della tutela del patrimonio forestale, l'obiettivo del sostegno delle attività agro-zootecniche e turistiche, dell'artigianato tradizionale, il commercio e la piccola e media impresa di fondo valle.

Le modalità attuative promosse dalla Regione sono:

- ⌘ il finanziamento diretto e coordinamento con gli interventi finanziati da altre leggi statali e regionali;
- ⌘ il monitoraggio degli interventi e concertazione con gli enti interessati;
- ⌘ l'implementazione delle relazioni interregionali ed internazionali tra le aree alpine;
- ⌘ le azioni propulsive al completamento degli AdP in essere;
- ⌘ la promozione di ricerche applicate all'area del Piano Valtellina anche mediante l'utilizzo dell'Istituto di Ricerca per l'Economia e l'Ecologia applicate alle aree alpine (IREALP).

Riferimenti bibliografici e siti internet

- ⌘ Regione Lombardia, 2001, *Annuario statistico regionale - Lombardia 2000*.
- ⌘ Regione Lombardia, 2000, *Piano Regionale di Sviluppo VII legislatura*.
- ⌘ www.regione.lombardia.it

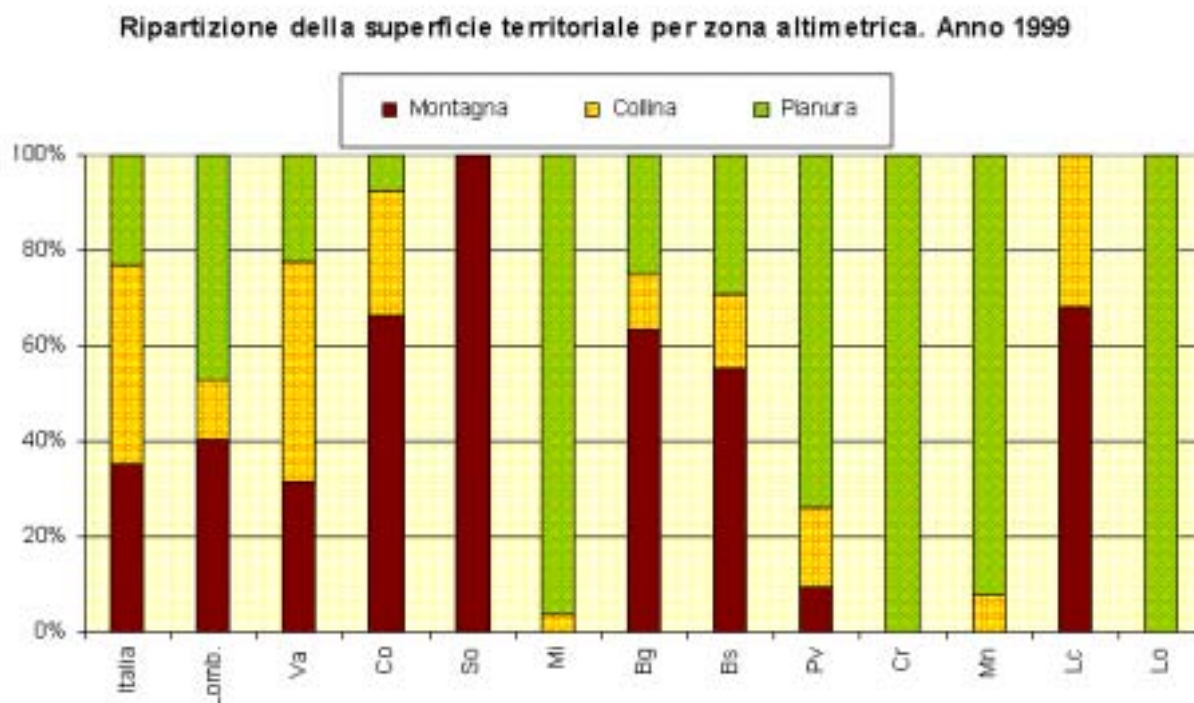


Figura 1 Ripartizione per superficie altimetrica delle Province lombarde, 1999

Fonte: Istat, 2000

1.6.3 Il ruolo di Malpensa e degli aeroporti minori nelle strategie di sviluppo della Lombardia

Il sistema aeroportuale lombardo fa capo agli aeroporti di:

- ≠ Malpensa, perno del sistema soprattutto per quanto riguarda i voli internazionali;
- ≠ Linate, che tende a caratterizzarsi come un vero e proprio city airport;
- ≠ Orio al Serio per lo scalo dei voli charter e dei voli cargo;
- ≠ lo scalo di Montichiari a Brescia, entrato in attività nel 1999.

Lo sviluppo del sistema aeroportuale prevede:

- ≠ supporto al completamento di Malpensa 2000;
- ≠ integrazione di Malpensa 2000 nella rete infrastrutturale con gli scali di Linate ed Orio al Serio nonché dello scalo di Montichiari;
- ≠ predisposizione dello studio di fattibilità ed avvio di ulteriori fasi sia di progettazione sia di concertazione con gli Enti interessati relativamente al collegamento Bergamo-Orio al Serio.

Il ruolo dell'aeroporto di Malpensa

Il primo progetto di sistemazione dell'aeroporto di Malpensa risale al 1972, ma il Piano d'Area ha preso il via nel 1986 quando la Regione ha accolto la proposta di PRG Malpensa formulata dalla SEA – società che gestisce l'aeroporto, per lo sviluppo del sistema aeroportuale lombardo (DGR IV/274 del 1986). Il Piano coordina anche gli aspetti urbanistici dei 7 Comuni limitrofi all'aerostazione: Cardano, Casorate, Ferno, Lonate, Samarate, Somma, Vezzola e del Parco del Ticino nel cui perimetro ricade l'ampliamento.

Nel 1986 il traffico milanese era nettamente a favore di Linate con 2.975.100 passeggeri e 39.091 aerei contro i 530.600 passeggeri e i 7.283 aerei di Malpensa. Nel 1990 sono iniziati i lavori per i 240.000 metri quadrati di aerostazione, due piste di oltre 3.500 metri, circa 10.000 posti auto, 12 km quadrati di area complessiva (cfr. Paragrafo 1.3.5).

Tra il 1990 e il 1997 si sono accavallate attività a livello regionale, provinciale, nazionale ed europeo che vicendevolmente spronano le pratiche, velocizzano le attività, modificano o fermano i piani.

Lo scalo è stato inaugurato il 25 ottobre 1998 grazie ad un accordo di ripartizione dei voli con le compagnie straniere. Nel 1998 risultavano sbarcati ed imbarcati oltre 6.000.000 di passeggeri da Linate e oltre 2.000.000 da Malpensa.

Il vero problema resta a tutt'oggi l'accessibilità dello scalo: a regime il progetto SEA prevede su Malpensa un traffico di 24 milioni di passeggeri/anno pari a circa 1.400 tra atterraggi e decolli al giorno per 70 movimenti/ora.

I risultati previsti per il 2001 relativi alla rete di collegamento con Malpensa sono così sintetizzabili:

- ≠ completamento dei lavori tratta Busto Arsizio - Malpensa della linea ferroviaria Malpensa Express;
- ≠ avvio e realizzazione del collegamento stradale Malpensa: A4 (Boffalora) e SS 11;
- ≠ realizzazione dei collegamenti connessi all'accessibilità stradale Malpensa - progettazione preliminare comprensiva di SIA, concertazione e procedura VIA regionale, approvazione progetti in Conferenza dei Servizi, progettazione esecutiva, avvio realizzazione interventi;
- ≠ avvio e realizzazione dell'interramento tratta urbana di Castellanza della linea ferroviaria Malpensa Express;
- ≠ variante SP 19: progettazione definitiva/esecutiva, avvio realizzazione intervento;
- ≠ opere connesse e complementari alla linea ferroviaria Malpensa Express.

Gli altri aeroporti lombardi

Il 16 giugno 1970, è stata costituita la SACBO - Società per l'aeroporto civile di Bergamo Orio al Serio SpA.

Nel luglio del 1988, il Ministero dei Trasporti ha emanato un decreto in forza al quale, al fine dell'assegnazione dei diritti di traffico, gli aeroporti di Linate, Malpensa ed Orio al Serio venivano costituiti in un unico sistema operativo aeroportuale. Cinque anni dopo è arrivato anche il suggello della Comunità Europea. Con il Regolamento n. 2408 del luglio 1992, tuttora vigente, sono stati individuati sul territorio della Comunità una serie di sistemi aeroportuali suddivisi in categorie. I sistemi aeroportuali italiani appartenenti alla prima categoria sono quelli di Roma, con Fiumicino e Ciampino, e di Milano comprendente Linate, Malpensa ed Orio al Serio.

Grazie ad un piano pluriennale di investimenti (totalmente autofinanziati per circa 100 miliardi), sono stati realizzati e programmati una vasta gamma di lavori di ampliamento ed adeguamento delle infrastrutture di Orio al Serio per il triennio 1998/2001, quali la riqualifica della via di rullaggio e di alcuni piazzali, il prolungamento della pista da 2.807 metri a 3.024 metri e l'ampliamento dell'aerostazione.

Il "Progetto Montichiari" nasce quale risposta alla sempre maggior domanda di trasporto rilevata nella Provincia di Brescia e nella cosiddetta regione del Garda, sia per ragioni di business (la Provincia di Brescia è tra le più industrializzate in Italia) sia per turismo (il Lago di Garda e l'arco alpino circostante sono tra le più importanti mete sia per il turismo estivo sia invernale).

L'aeroporto Gabriele D'Annunzio nasce dal recupero dello scalo militare Montichiari di Brescia, parzialmente dismesso dall'Aeronautica Militare Italiana da circa un ventennio, che con l'aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca costituisce il Sistema Aeroportuale del Garda. I collegamenti con Brescia centro (20 km) e con le autostrade sono assicurati da un veloce sistema di tangenziali ad elevata ricettività di veicoli. La prossimità dell'autostrada Milano-Venezia e delle Autostrade Centro Padane, consentono allo scalo di operare nell'area ponendosi come alternativa valida alle tradizionali strutture aeroportuali del nord Italia.

Riferimenti bibliografici e siti internet

- €# Regione Lombardia, 2001, *Annuario statistico della Lombardia 2000*.
- €# Bettini, Valentinelli, marzo 2000, *Ambiente e politiche ambientali in Lombardia*.
- €# Regione Lombardia, 2000, *DPFER*.
- €# www.regione.lombardia.it/trasporti
- €# www.sea-aeroportimilano.it
- €# www.orioaeroporto.it
- €# www.aeroportoverona.it

	Linate	Linate	Malpensa	Malpensa
	1986	1997	1986	1997
Aerei arrivati	39.031	83.009	7.283	25.029
Passeggeri sbarcati	2.975.100	6.203.025	530.600	1.720.388
Merci scalmate (quintali)	189.799	274.212	144.187	405.659

Tabella 1 – Traffico aeroportuale lombardo
Fonte: ISTAT, 1998

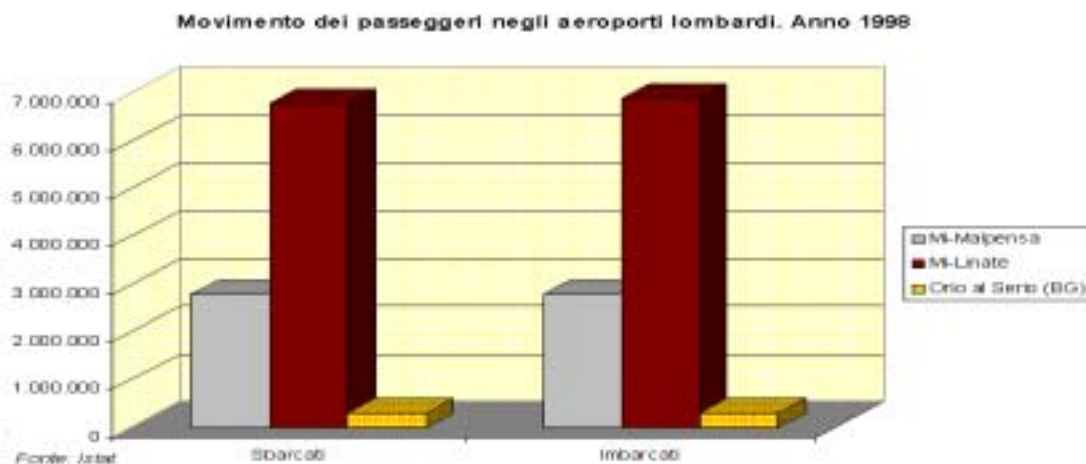


Figura 2 Movimento dei passeggeri negli aeroporti lombardi, 1998
Fonte: Istat, 2000

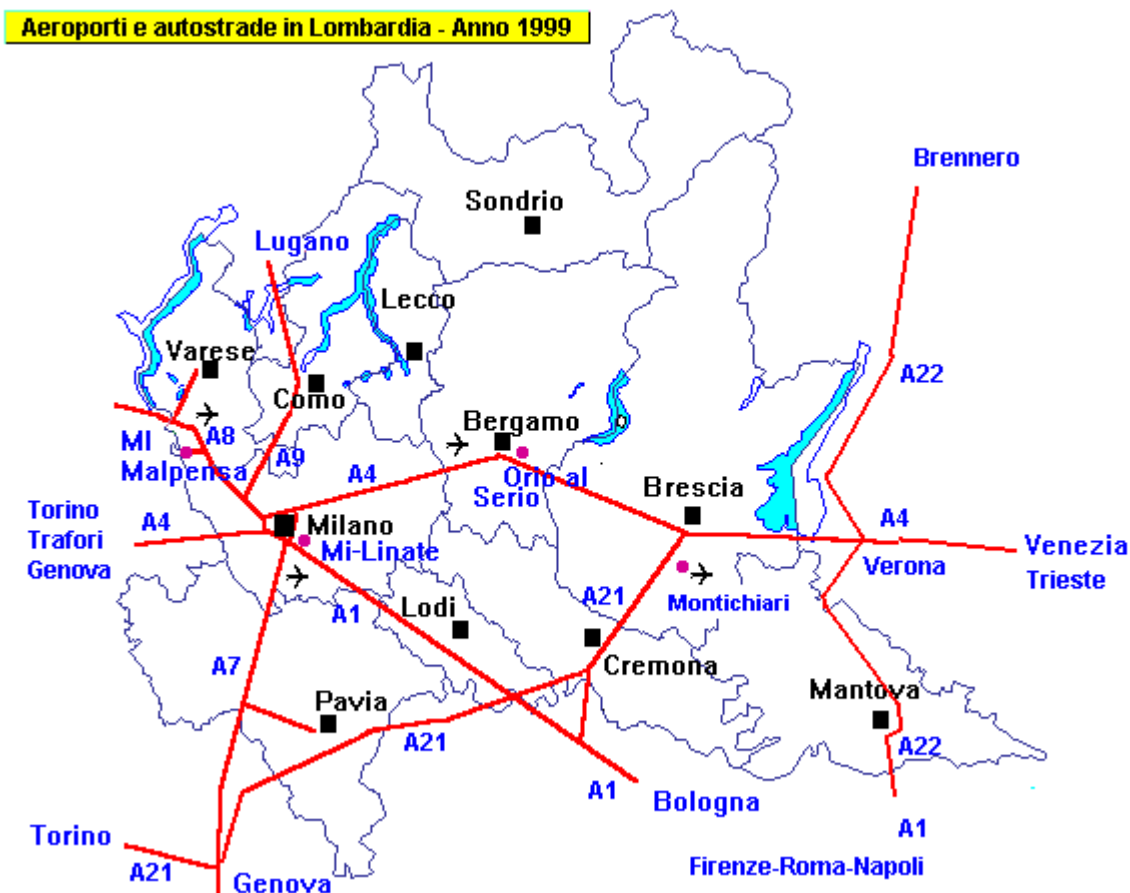


Figura 3 Aeroporti e autostrade in Lombardia, 1999
Fonte: Regione Lombardia, 2001.