

Serie Ordinaria n. 12 - Venerdì 22 marzo 2024

D.g.r. 18 marzo 2024 - n. XII/2061

Approvazione definitiva dei criteri e parametri per l'individuazione e la classificazione dei piccoli comuni non montani e dei piccoli comuni montani, ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 5 maggio 2004, n. 11 e dell'art. 3 della legge regionale 15 ottobre 2007, n. 25

LA GIUNTA REGIONALE

Vista la legge regionale 5 maggio 2004, n. 11 «Misure di sostegno a favore dei piccoli Comuni della Lombardia» e s.m.i. e in particolare l'art. 2, comma 2, il quale stabilisce che:

- l'individuazione dei piccoli Comuni e la loro classificazione in zone che presentano simili condizioni di sviluppo socio-economico e infrastrutturale è effettuata dalla Giunta regionale sulla base di parametri e indicatori di confronto stabiliti dalla Giunta stessa, con il parere della competente Commissione consiliare;
- per i piccoli Comuni montani si applica la classificazione operata ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 15 ottobre 2007, n. 25 recante «Interventi regionali a favore della popolazione dei territori montani» e sono ritenuti piccoli comuni quelli con popolazione inferiore o pari a 3.000 abitanti, classificati con livello di svantaggio medio ed elevato;

Dato atto che, in coerenza con la suddetta previsione normativa, è stata elaborata in collaborazione con Polis Lombardia la nuova metodologia per stabilire parametri e indicatori per la classificazione dei piccoli Comuni montani e non montani della Lombardia in zone che presentano simili condizioni di sviluppo socio-economico, come risultante dall'allegato A «Indice di svantaggio piccoli Comuni - Nota metodologica», che costituisce parte integrante e sostanziale del presente atto;

Rilevato che tale metodologia risulta coerente con i fattori stabiliti dall'art. 2, comma 1, della citata l.r. 11/2004 e dall'art. 3, comma 1, della l.r. 25/2007;

Dato atto che alla data odierna il Comitato per la Montagna, di cui all'art. 7 della l.r. 25/2007, non è stato costituito;

Vista la deliberazione di Giunta regionale n. XII/1854 del 5 febbraio 2024, che ha approvato la nuova metodologia per quanto descritto nell'allegato A «Indice di svantaggio Piccoli Comuni - Nota metodologica», con trasmissione del provvedimento ai sensi di legge:

- al Consiglio Regionale, per l'acquisizione del parere da parte della competente Commissione consiliare;
- alla Conferenza dei Presidenti delle Comunità Montane, per l'acquisizione del relativo parere;

Visto il parere favorevole espresso dalla competente Commissione consiliare nella seduta del 6 marzo 2024 (pervenuto con prot. n.V1.2024.0008685 del 12 marzo 2024);

Visto il parere favorevole espresso dalla Conferenza dei Presidenti delle Comunità Montane nella seduta del 4 marzo 2024 (pervenuto con prot. n.V1.2024.0008029 del 7 marzo 2024);

Ritenuto di approvare definitivamente la suddetta metodologia per la classificazione dei piccoli Comuni non montani e dei piccoli Comuni montani della Lombardia, ai sensi dell'art. 2 della l.r. n. 11/2004 e dell'art. 3 della l.r. n. 25/2007, in zone che presentano condizioni omogenee di sviluppo socio-economico, così come risulta dall'allegato A «Indice di svantaggio piccoli Comuni - Nota metodologica», che costituisce parte integrante e sostanziale del presente atto;

All'unanimità dei voti, espressi nella forma di legge, per le motivazioni specificate in premessa, che qui si intendono integralmente riportate;

DELIBERA

1. di approvare definitivamente la metodologia che stabilisce criteri e parametri per l'individuazione e la classificazione dei piccoli Comuni non montani e dei piccoli Comuni montani della Lombardia in zone che presentano simili condizioni di sviluppo socio-economico di cui all'allegato A «Indice di svantaggio Piccoli Comuni - Nota metodologica», che costituisce parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;

2. di disporre la pubblicazione del presente provvedimento sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia.

Il segretario: Riccardo Perini



Indice di svantaggio Piccoli Comuni

Nota metodologica

Gennaio 2024

Indice di svantaggio – nota metodologica

Indice di svantaggio – nota metodologica

PREMESSA

La condizione di marginalità, declinata in termini di svantaggio o ritardo di un territorio, non è di facile definizione. Come per altri concetti complessi, per definire la marginalità associata a fenomeni noti quali lo spopolamento e l'invecchiamento della popolazione, o l'impoverimento del tessuto economico sociale (perdita di attività produttive, occupazione, reddito etc), o alla distanza dai centri nevralgici dei servizi – in questo caso marginale potrebbe indicare isolato – si ricorre a una serie di indicatori statistici che catturano le diverse dimensioni del fenomeno e, opportunamente aggregati, definiscono quello che potremmo definire un indice di svantaggio e/o marginalità di un territorio. L'intento di questa misura statistica è quello di evidenziare come all'interno di una regione esistano diversità di dotazioni di capitale naturale, di accessibilità, di capitale umano tra porzioni di territori o unità amministrative che devono essere riconosciute per poter adeguatamente calibrare le politiche pubbliche.

L'indice di svantaggio è riferito ai Comuni con popolazione inferiore o pari ai 3.000 abitanti. La l.r. 11/2004 indica quattro dimensioni in cui si articola lo svantaggio di un piccolo Comune:

- a) demografia;
- b) livello di benessere;
- c) dotazione di servizi e infrastrutture comunali;
- d) orientamento turistico.

Per quanto riguarda i **Comuni montani**, la l.r. 25/2007 stabilisce che i criteri per la definizione delle classi di svantaggio dei Comuni montani siano le stesse definite per la definizione della marginalità socio economica dei piccoli Comuni, cui sono aggiunte due dimensioni:

- d) svantaggio morfologico-localizzativo;
- e) indice di ruralità territoriale.

Per i Comuni montani e parzialmente montani si fa riferimento alla definizione ISTAT¹.

¹ Il carattere di montanità del Comune è stato definito negli artt. 1-14 della legge 25 luglio 1952, n. 991, e successive modificazioni. La classificazione dei Comuni è stata curata dalla Commissione censuaria centrale istituita presso il Ministero delle Finanze. Il citato art. 1 della legge 991/52 è stato abrogato dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 e pertanto a decorrere da tale data la suddetta classificazione risulta congelata, non più modificabile. L'Istat ha acquisito tradizionalmente tale classificazione dall'Unione dei Comuni e dalle Comunità montane (UNCCEM) solo ai fini di divulgazione statistica. Per i Comuni istituiti mediante processo di fusione di Comuni soppressi, l'attribuzione del grado di montanità è convenzionalmente dettato dal criterio dell'eredità della caratteristica del Comune che ha maggiore estensione territoriale.

Indice di svantaggio – nota metodologica

I DATI UTILIZZATI

Per la definizione di marginalità dei piccoli Comuni e dei Comuni montani sono stati utilizzati 27 indicatori. La tabella 1 riporta l'elenco degli indicatori con le rispettive fonti, il metodo di calcolo, il periodo di riferimento dell'indicatore, la fonte, il significato e la polarità dell'indicatore. Si fa presente che, ove possibile, l'indicatore è stato calcolato come valore medio di un dato periodo di riferimento (tipicamente la durata di una legislatura), con l'obiettivo di smussare gli effetti che potrebbero produrre sull'indicatore di svantaggio i dati puntuali riferiti ad un solo anno. Tutti i dati sono aggiornati all'ultimo valore disponibile.

Indice di svantaggio – nota metodologica

Tabella 1 – Indicatori impiegati nell’analisi relativa allo svantaggio dei piccoli Comuni e dei Comuni montani

N.	DOMINIO	INDICATORE	METODO	PERIODO	FONTI	SIGNIFICATO	Polarità (-svantaggio/+svantaggio)
1	A) Demografia	Tasso di crescita medio annuo di breve periodo	(Popolazione 2023 - Popolazione 2018)/Popolazione media quinquennio*1000/5	1gen23-1gen18	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Demo Istat	Vivacità vs spopolamento	-
2	A) Demografia	Tasso di crescita medio annuo di lungo periodo	(Popolazione 2023 - Popolazione 2013)/Popolazione media decennio*1000/10	1gen23-1gen13	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Demo Istat	Vivacità vs spopolamento	-
3	A) Demografia	Tasso migratorio totale	Rapporto tra il saldo migratorio (differenza fra mmigrati e emigrati) e la popolazione media di quell’anno, per mille individui (media nel quinquennio)	2022-2018 (media)	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Demo Istat	Capacità di attrazione del territorio sul piano residenziale	-
4	A) Demografia	Tasso di crescita naturale	Rapporto tra il saldo naturale (differenza fra nati vivi e morti) e la popolazione media di quell’anno *1000 (media nel quinquennio)	2022-2018 (media)	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Demo Istat	Vivacità vs spopolamento	-
5	A) Demografia	Indice di vecchiaia	Popolazione over 65enne/Popolazione 0-14enne (media del quinquennio)*100	2023-2019 (media)	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Demo Istat	Invecchiamento della popolazione	+
6	A) Demografia	Indice di dipendenza giovanile	Numero di individui non autonomi per ragioni demografiche (età<=14) ogni 100 individui potenzialmente indipendenti (età 15-64) (media del quinquennio)	2023-2019 (media)	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Demo Istat	Invecchiamento della popolazione	-

Serie Ordinaria n. 12 - Venerdì 22 marzo 2024

Indice di svantaggio – nota metodologica

1	B) Liv. Benessere	Crescita imprese	Imprese 2021/Imprese 2016	2021-2016	Elaborazioni Polis Lombardia su dati ASIA Istat	Vivacità imprenditoriale	-
2	B) Liv. Benessere	Addetti su popolazione	Addetti/Popolazione*100	2021-2016 (media dei valori estremi)	Elaborazioni Polis Lombardia su dati ASIA Istat	Vivacità occupazionale	-
3	B) Liv. Benessere	Crescita reddito per contribuente	Reddito per contribuente 2021/ Reddito per contribuente 2016	2021-2016	Elaborazioni Polis Lombardia su dati MEF	Benessere economico	-
4	B) Liv. Benessere	Reddito medio per contribuente	Reddito dichiarato IRPEF/Numero contribuenti	2021-2016 (media dei valori estremi)	Elaborazioni Polis Lombardia su dati MEF	Benessere economico	-
5	B) Liv. Benessere	Contribuenti IRPEF con reddito complessivo inferiore a 10.000 euro (%)	Contribuenti con reddito complessivo inferiore a 10.000 euro/ Numero Totale contribuenti *100	2021-2016 (media dei valori estremi)	Elaborazioni Polis Lombardia su dati MEF	Benessere economico	+
6	B) Liv. Benessere	Incassi IMU pro-capite	Imposta municipale propria – Incassi IMU (euro) 2023/Popolazione 2023	2023	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Ministero dell’Economia e della Finanza	Proxy presenza seconde case	-
1	C) Dotaz. Servizi e infrastrutture	Consistenza esercizi commerciali	Numero di esercizi commerciali/ Sup.comunale	2022	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Opendata Regione Lombardia	Dotazione servizi commerciali	-
2	C) Dotaz. Servizi e infrastrutture	Superficie esercizi commerciali	Superficie degli esercizi commerciali/Sup.comunale	2022	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Opendata Regione Lombardia	Dotazione servizi commerciali	-
3	C) Dotaz. Servizi e infrastrutture	Consistenza di scuole	Numero di scuole/ Sup.comunale	AA 22/23	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Opendata Regione Lombardia	Dotazione servizi di base	-

Indice di svantaggio – nota metodologica

4	C) Dotaz. Servizi e infrastrutture	Consistenza strutture di ricovero e cura	Numero di strutture di ricovero e cura/Sup.comunale	2019	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Opendata Regione Lombardia	Dotazione servizi di base	-
5	C) Dotaz. Servizi e infrastrutture	Stazioni ferroviarie	Presenza di stazioni RFI e RN	2019	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Regione Lombardia	Accessibilità al trasporto pubblico	-
6	C) Dotaz. Servizi e infrastrutture	Numero di corse TPL non ferroviario	Numero di corse del trasporto pubblico locale non ferroviario (autobus, battello, filobus, metropolitana, traghetto, tram, funivia e funicolare)/Sup.comunale	2018	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Regione Lombardia	Accessibilità al trasporto pubblico	-
7	C) Dotaz. Servizi e infrastrutture	Copertura banda larga famiglie	Celle (20mx20m) servite dalla tecnologia FTTH/Totale celle (20mx20m)	2022	AGCOM	Dotazione di servizi di tipo digitale (reti di accesso a internet)	-
1	D) Orientamento turistico	Dimensione flussi turistici	Presenze turisti/Pop*100 (media quinquennio)	2022-2019 (media)	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Istat	Approssima attrattività, competitività e capacità di generare reddito di un territorio	-
2	D) Orientamento turistico	Crescita turistica	Presenze turisti 2022/pop22*100-presenze turisti 2019/pop19*100	2022-2019	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Istat	Crescita della performance turistica	-
3	D) Orientamento turistico	Densità ricettiva	Numero di posti letto/Pop*100	2022-2019 (media)	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Istat	Offerta ricettiva	-
1	E) Svantaggio morfologico e localizzativo	Territorio a pendenza >30° (%)	Territorio con pendenza>30°/Sup.comunale *100	2014	Elaborazioni Polis Lombardia su dati Regione Lombardia (DTM 20 - formato ESRI GRID)	Sfruttabilità e accessibilità del territorio	+

Serie Ordinaria n. 12 - Venerdì 22 marzo 2024

Indice di svantaggio – nota metodologica

2	E) Svantaggio morfologico localizzativo	Indice di salute idrogeologica	Superficie aree alluvionabili o altamente instabili/Sup.comunale *100	2020	"Elaborazioni Polis Lombardia su dati Regione Lombardia (Base informativa della cartografia	Qualità del territorio rispetto a fattori di dissesto	+
3	E) Svantaggio morfologico localizzativo	Posizionamento geografico	Altimetria media	2023	Geoambientale - Carta del dissesto)	Approssimazione del posizionamento geografico	+
1	F) Indice di ruralità territoriale	Densità abitativa	Pop/kmq	1gen23	idrogeologico e della pericolosità"	Eventuale rapporto non bilanciato tra territorio da amministrare e popolazione	-
2	F) Indice di ruralità territoriale	Territori boscati e ambienti seminaturali	Superficie coperta da territori boscati e ambienti seminaturali/Sup.comunale *100	2021	ISTAT	Caratterizzazione territorio aperto	+

Nota: I dati di popolazione utilizzati sono tutti definitivi (compresi anche gli ultimi dati aggiornati al 2023).

Indice di svantaggio – nota metodologica

La polarità dell'indicatore è il senso che questo assume per costruire l'indice composito di svantaggio. In particolare, il segno «-» indica che, al **crescere** del valore dell'indicatore, **diminuisce** lo svantaggio del Comune, il segno «+» che, al **crescere** del valore dell'indicatore, **augmenta** lo svantaggio. Ciò significa che, con riferimento all'indicatore invecchiamento della popolazione, un Comune con un valore nel corrispondente indicatore più alto della media regionale si vedrà attribuire un corrispondente punteggio più alto nell'indice di svantaggio.

METODOLOGIA UTILIZZATA

Gli indicatori selezionati per ciascun dominio sono utilizzati per costruire gli indici composti di svantaggio. Gli indici composti, per il totale dei domini A-D (per piccoli Comuni) e per il totale dei domini A-F (per i Comuni montani), permetteranno la costruzione delle graduatorie di svantaggio. Gli indicatori selezionati per ciascun fattore sono quindi aggregati per costruire gli indici composti di svantaggio. Per l'elaborazione delle graduatorie di svantaggio sarà utilizzata la metodologia AMPI (Adjusted Mazziotta-Pareto Index). La metodologia AMPI, pur rispettando le proprietà desiderabili di un indice composito, ha il vantaggio di mantenere un livello di semplicità tale da rendere agevole la comunicazione dei risultati anche nei confronti di una platea con competenze non strettamente quantitative.

I valori degli indici composti hanno come punto di riferimento il valore di soglia pari a 100 costituito dal dato medio regionale e assumono valore crescente al crescere del grado di svantaggio del Comune. In particolare, l'indice è inferiore a 100 nel caso di minore svantaggio rispetto alla media lombarda e superiore a 100 nei casi di maggiore svantaggio rispetto alla media.

Per maggiori dettagli metodologici sul calcolo dell'AMPI si veda Massoli P., Mazziotta M, Pareto A. e Rinaldell C., 2014, Indici composti per il BES, Giornate della Ricerca in ISTAT, 10-11 novembre 2014, Sessione IV "Metodologie di sintesi e di analisi del territorio", http://www.istat.it/it/files/2014/10/Paper_Sessione-IV_Massoli_Mazziotta_Pareto_Rinaldelli.pdf.

GRADUATORIE E CLASSI DI SVANTAGGIO

Per ciascun gruppo di Comuni (piccoli Comuni e montani), saranno calcolate le graduatorie in base agli indici composti (al 1° posto il comune più svantaggiato). I Comuni con indice inferiore a 100 (e cioè all'indice relativo alla media regionale) saranno considerati a basso svantaggio, quelli con indice superiore a 100 saranno divisi in due gruppi di uguale numerosità, il primo 50% da assegnare al gruppo a medio svantaggio, il successivo 50% dei Comuni a quello ad alto svantaggio.

Infine, sarà realizzata un'unica graduatoria di svantaggio a livello regionale, considerando nella graduatoria dei piccoli Comuni solo quelli non montani e, nella graduatoria dei Comuni montani, solo quelli piccoli.