



INDICE

Presentazione

Sezione 1 – Brevi cenni di richiamo alla l.r. 11/2004 ed ai suoi destinatari

pag. 1

Sezione 2 – Le misure previste per i Residenti: il programma e l'attuazione

pag. 2

2.1 – Telemedicina – Il progetto Telemaco

pag. 2

2.2 – Istruzione – I contributi Scuolabus

pag. 4

2.3 – Agevolazioni fiscali – La riduzione Irap

pag. 7

Conclusioni e spunti di riflessione

pag. 10

Politiche di sostegno ai piccoli comuni lombardi Il parte

L'attuazione delle misure a favore dei residenti previste dalla legge regionale 5 maggio 2004 n. 11

Amministrare piccoli comuni, e risiedervi, spesso significa affrontare difficoltà di gestione e di assistenza lontane dalle suggestioni che i piccoli paesi evocano: scarsità di risorse e insufficienza di servizi non di rado rendono disagevole vivere e lavorare in questi luoghi.

La legge regionale 11/2004 riconosce le difficoltà pratiche che interessano i piccoli centri lombardi e mette in campo strategie ed interventi per contrastare fenomeni di abbandono del territorio. Riconosce come attori preposti alla sua salvaguardia le amministrazioni e le comunità residenti e ad essi riserva misure di sostegno che possiamo distinguere in base all'ambito di competenza (governo e vita sociale ed economica)¹. Individua, per i Comuni, azioni di razionalizzazione organizzativa ed empowerment volte a risolvere la fragilità correlata alla piccola scala; punta, per i residenti, su interventi che toccano i tre temi di maggiore impatto nella qualità della vita: la salute, l'istruzione, il lavoro.

Nella precedente Nota Informativa n. 12 abbiamo dato conto delle realizzazioni compiute a sostegno delle amministrazioni in oltre tre anni di vigenza della legge. Questo documento completa il quadro informativo con la rendicontazione di quanto attuato, nello stesso periodo, in favore dei residenti.

Sezione 1 – Brevi cenni di richiamo alla l.r.11/2004 e ai suoi destinatari

La l.r. 11/2004 si applica ai comuni lombardi individuati dalla Giunta regionale secondo un duplice parametro: la soglia demografica ed il grado di svantaggio. Il primo ammette tra i beneficiari i comuni con popolazione fino a 2000 abitanti; il secondo classifica gli enti secondo situazioni di marginalità socio-economica ed infrastrutturale registrata secondo tre criteri: lo "stato di salute" demografica, il livello di benessere e dotazione di servizi ed infrastrutture comunali, l'orientamento turistico dei territori.

La distinzione permette di definire una doppia classe di beneficiari, a cui la legge riserva, in un caso misure di sostegno finanziario – che sono destinate ai comuni in grado di svantaggio medio ed elevato; nell'altro caso semplificazioni o agevolazioni non

¹ Una più ampia disamina del disegno della legge e dei comuni lombardi suoi destinatari è stata presentata nella Nota Informativa 12/2008, a cui si rimanda per un maggior grado di dettaglio.

economiche, di cui può beneficiare l'insieme dei piccoli comuni².

Con riferimento al censimento 2001, preso a base della classificazione prevista dalla l.r. 11/2004, i piccoli comuni lombardi sono 688 e rappresentano il 45% del totale. I circa 680.000 abitanti che vi risiedono rappresentano il 7,5% della popolazione lombarda, mentre la superficie complessiva (circa 9.025 kmq) costituisce il 38% del territorio regionale. Oltre il 56% dei comuni ha una popolazione tra i 501 e i 1500 abitanti: i restanti sono quasi equamente divisi tra comuni "grandi" (fino a 2000 ab) e "piccolissimi" (fino a 500).

Sulla base della classificazione di svantaggio, soltanto il 17% dei piccoli centri lombardi è definito in grado di svantaggio basso ed è pertanto escluso dall'accesso a contributi di natura economica.

Sezione 2 – Le misure per i Residenti: il programma e l'attuazione

I piccoli comuni presentano spesso carenza di strutture, inadeguatezza di collegamenti, scarsità di esercizi commerciali e di attività imprenditoriali che possano offrire opportunità di lavoro. Questi fattori incidono sulla vitalità dei piccoli centri e, limitandone l'attrattività, possono scoraggiare nuovi insediamenti e incentivarne l'abbandono.

Le misure di sostegno previste dalla l.r. 11/2004, per l'area che abbiamo definito socio-economica, mirano ad introdurre dei correttivi a questo assetto, sostenendo i cittadini in tre aspetti essenziali, capaci di incidere significativamente nella qualità della vita e di condizionarne lo sviluppo. Alla tutela della salute, all'istruzione, al sostegno del lavoro e delle attività produttive si riferiscono, infatti, le azioni destinate direttamente ai residenti, sebbene spesso attraverso l'intervento delle istituzioni.

Secondo le disposizioni della norma, dunque, la Regione:

per la tutela della salute

- favorisce l'attivazione, anche sperimentale, di servizi di *telemedicina*, a fronte di assegnazione di risorse aggiuntive statali e comunitarie;

per l'istruzione

- sostiene finanziariamente, sulla base di accordi stipulati con gli organi statali competenti, forme sperimentali di *teleinsegnamento*, di *aggregazione dei diversi livelli di insegnamento* nei plessi scolastici, e le *attività extrascolastiche* che si svolgono nei piccoli comuni;
- agevola gli studenti e le famiglie che abitano in centri con carenza di strutture scolastiche, contribuendo all'acquisto di *scuolabus*;

per l'occupazione e l'imprenditorialità

- introduce *agevolazioni tributarie*, mediante la riduzione dell'aliquota Irap per nuove imprese e esercizi di vicinato;
- supporta la *formazione professionale*, prevedendo una riserva, nei bandi di finanziamento, del 10% dei fondi a favore di progetti per disoccupati e occupati nei piccoli comuni;
- semplifica le attività di *commercio e distribuzione*, prevedendo la multifunzionalità degli esercizi commerciali, la deroga al criterio della consistenza demografica per la superficie massima dei negozi di vicinato, la possibilità di apertura nei giorni festivi. In senso più ampio, infine, promuove la salvaguardia delle *identità culturali e delle produzioni tipiche locali*.

Non tutte le disposizioni specifiche elencate ci risultano attivate o sufficientemente documentate per poterne analizzare in dettaglio l'attuazione.

² Le classi risultano composte da 688 piccoli comuni per quanto attiene la soglia demografica e da 576 enti con riguardo al grado di svantaggio medio ed elevato.

Con questa Nota, daremo conto di quanto realizzato in merito a tre interventi, che abbiamo selezionato per rilevanza, completezza di informazioni e rappresentatività dei tre temi fondamentali: i capitoli che seguono descrivono la sperimentazione del servizio di telemedicina, l'erogazione dei contributi per l'acquisto di scuolabus, l'agevolazione fiscale per le nuove imprese e per i negozi di vicinato.

2.1 TELEMEDICINA – IL PROGETTO TELEMACO

Le difficoltà di collegamento possono rendere più difficile l'assistenza medica per i residenti dei piccoli comuni, molti dei quali collocati in zone montane, soprattutto per quelle categorie d'utenza che, per età o per condizione di salute, dovrebbero poter disporre di una maggiore facilità d'accesso ai servizi. Per rispondere a queste esigenze è nato Progetto "Telemaco – Telemedicina ai piccoli Comuni Lombardi", che nasce con l'obiettivo specifico di utilizzare la telemedicina e l'ICT per introdurre un modello di assistenza innovativo, finalizzato a garantire con continuità servizi di cura e assistenza medica alle popolazioni residenti in aree montane o caratterizzate da un'alta percentuale di piccoli comuni. Il progetto opera attraverso il coinvolgimento degli operatori della Sanità pubblici e privati, le comunità locali, i produttori di servizi tecnologici, i centri di eccellenza dell'ICT e prevede l'attivazione di quattro servizi: la *Telesorveglianza domiciliare*, il *Teleconsulto su immagini*, il *Teleconsulto specialistico al medico di famiglia* (MMG), l'*Emergenza cardiologia*.

Le caratteristiche dei servizi

I servizi che compongono il progetto, e che di seguito descriviamo sinteticamente, sono rivolti sia ai pazienti, ai quali possono offrire assistenza diretta, sia agli operatori sanitari, che possono fruire di consulti o di servizi di collegamento tra le diverse strutture sanitarie.

Telesorveglianza domiciliare: attivo 24 ore al giorno, in sei aree territoriali, il servizio consente di monitorare, attraverso il contatto telefonico e presso il loro domicilio, pazienti affetti da due

patologie croniche (scompenso cardiaco e Broncopneumopatia Cronica Ostruttiva).

Teleconsulto su immagini: attivo 24 ore al giorno, il servizio supporta l'integrazione tra il Pronto Soccorso e i reparti specialistici di diversi ospedali. E' stato attivato di recente nelle aree Bergamo e Valcamonica, mentre a marzo 2008 inizierà la fase di test nell'area di Varese.

Teleconsulto specialistico al medico di famiglia: attivo nelle aree Valcamonica e Valsassina durante l'orario di apertura degli studi dei Medici di Medicina Generale, offre loro servizi di consulto in rete per cardiologia, dermatologia, pneumologia e diabetologia. Quasi la totalità dei consulti, il 98,2%, è avvenuto nell'ambito della cardiologia.

Emergenza cardiologica: operativo 24 ore al giorno, il servizio partirà a marzo 2008 nelle aree di Luino e Cittiglio con la fase di test clinico sul campo. Il servizio si attiva, chiamando il 118, per pazienti con sintomi di patologie cardiologiche e consente un miglior scambio di informazioni tra ambulanza, pronto soccorso, centrale operativa e reparto di cardiologia.

Il contesto di riferimento: i piccoli comuni coinvolti nel progetto

Il progetto Telemaco coinvolge otto distretti di sei ASL, per un totale di 181 comuni, situati in aree montane o, comunque, marginali. Il totale degli abitanti compresi negli otto distretti sanitari è di 393.517 unità³.

Fig.1 - Distretti sanitari partecipanti al progetto Telemaco



Fonte: D.G. Sanità

³ Fonte: Istat, 2006.

Quasi tutti i distretti interessati dal progetto Telemaco presentano al loro interno una percentuale di piccoli comuni superiore al 50%⁴.

Tab. 2.1.1 – Comuni interessati da progetto Telemaco, piccoli comuni e loro incidenza sul totale del distretto, popolazione residente (2006).

Distretti sanitari	N° Comuni	Piccoli Comuni		Popolazione distretto (2006)	Popolazione dei piccoli Comuni (2006)		Prov.
		v.d.	% sul distretto		v.d.	% sul distretto	
Alta Val Seriana e Val di Scalve	24	18	75%	43.704	19.418	44%	BG
Arcisate	11	2	18%	49.072	3.090	6%	VA
Bormio	6	-	0%	24.228	-	-	SO
Casteggio	28	25	89%	33.266	21.550	65%	PV
Cittiglio	26	15	58%	70.190	15.722	22%	VA
Luino	26	18	69%	53.946	16.764	31%	VA
Vallecamonica Sebino	42	26	62%	99.143	28.284	29%	BS
Valsassina	18	16	89%	19.968	13.908	70%	LC
Totale	181	120	66%	393.517	118.736	30%	

Fonte: Istat

I piccoli comuni coinvolti da progetto Telemaco si distribuiscono in tutte le quattro classi di popolazione⁵ e appartengono prevalentemente alla classe di svantaggio elevata (51%).

L'attuazione del progetto

Il contenuto tecnologico del progetto ha influito sui tempi di realizzazione. Se per alcuni servizi, è generalmente sufficiente una linea telefonica standard, per quello che si avvale del trasferimento di immagini è necessario utilizzare una connessione a banda larga. Ciò ha allungato i tempi di messa in opera nei presidi che non disponevano di tale connessione.

Le informazioni disponibili sullo stato di attuazione dei servizi sono riportate nelle tabelle 2.1.2 e 2.1.3.

Tab. 2.1.2 – Lo stato di attuazione del servizio di tele sorveglianza domiciliare (dati scompenso cardiaco cronico + BCPO).

ASL	Servizio attivo dal	Pazienti previsti	Pazienti arruolati al 20/11/07	di cui percorsi conclusi al 20/11/07	Pazienti da arruolare
Bergamo	19/07/2007	160	5	0	155
Pavia	02/05/2007	35	18	1	17
Sondrio	31/05/2007	50	9	0	41
Vallecamonica	01/02/2007	160	30	14	130
Varese	17/04/2007	195	96	3	99
Totale		600	158	18	342

Fonte: D.G. Sanità

⁴ Le uniche eccezioni sono costituite dai distretti di Bormio e Arcisate.

⁵ Ci si riferisce alle quattro classi utilizzate per descrivere i piccoli comuni nella Nota Informativa n.12: fino a 500 abitanti, da 501 a 1000, da 1001 a 1500 e da 1501 a 2000.

Tab. 2.1.3 – Lo stato di attuazione del servizio di teleconsulto specialistico al MMG.

Distretto sanitario	MMG coinvolti	Consulti erogati al 31/10/07	Servizio attivo dal
Valsassina	11	37	10/05/2007
Vallecamonica	47	639	01/12/2006
Totale	58	676	

Fonte: D.G. Sanità

Accanto al servizio di Teleconsulto specialistico al medico di famiglia (MMG), si è sviluppato anche un servizio aggiuntivo di *Event Recorder* per monitorare situazioni aritmologiche: esso ha interessato 69 pazienti, per un totale di 283 chiamate evase. Nel novembre 2007 ne è stata richiesta l'estensione ad altri quattro distretti caratterizzati da alta numerosità di comuni sotto i 2.000 ab. Due di questi appartengono ad ASL già aderenti al progetto Telemaco (Bergamo e Sondrio) e due ad ASL non coinvolte nel progetto (Como e Lodi).

Il finanziamento del progetto è stato garantito dal Ministero della Salute, per quanto concerne i servizi di tele sorveglianza e di teleconsulto su immagini (1,6 M€). I servizi di teleconsulto specialistico ed emergenza cardiologica, invece, hanno usato fondi statali (Presidenza del Consiglio, Dipartimento Innovazione Tecnologica) e fondi regionali in pari misura, per un totale di 0,9 M€.

Osservazioni

L'intervento in esame non è circoscritto ai soli comuni classificati secondo i criteri della l.r. 11/2004. Infatti lo sviluppo del progetto ha dovuto tener conto di esigenze gestionali che ne richiedevano la sua uniforme applicazione all'interno dei confini dei distretti sanitari interessati. Tuttavia tali distretti presentano un'altissima percentuale di piccoli comuni, principalmente ricompresi tra quelli con classe di svantaggio elevata, come prevedibile perché il progetto insiste soprattutto su aree montane.

Questi comuni ospitano circa un terzo (30%) della popolazione beneficiaria del progetto,

mentre la quota maggiore (39%) risiede in comuni tra i 2000 ed i 5000 abitanti⁶.

2.2 ISTRUZIONE – I CONTRIBUTI SCUOLABUS

Per contenere il disagio di chi abita in piccoli comuni privi di scuole dell'obbligo⁷, le disposizioni in materia di istruzione previste dalla l.r. n. 11/2004 includono contributi regionali per l'acquisto di scuolabus. L'attivazione della misura decorre dall'anno 2005, possiamo quindi osservarne l'attuazione per un intero triennio.

Le modalità di accesso al contributo

A fronte di un preventivo o compromesso all'acquisto, i piccoli comuni con grado di svantaggio medio ed elevato possono richiedere alla Regione una compartecipazione alla spesa per il 50% del costo del veicolo. Ogni anno la Giunta ha stabilito risorse pari a 1 M€ e definito modalità e criteri per stilare una graduatoria su cui erogare i contributi fino ad esaurimento dello stanziamento. Per i primi due anni, organizzando le precedenze in base alla minor densità abitativa, si è data priorità ai comuni senza scuole e, a seguire, a quelli dotati di un solo ordine scolastico dell'obbligo. Nel terzo anno, pur confermando le priorità degli anni precedenti, sono stati ammessi anche i piccoli comuni dotati di entrambi gli ordini scolastici dell'obbligo ma con carenze infrastrutturali in frazioni del proprio territorio. Questa condizione, che comunque costituisce un livello di priorità residuale rispetto ai precedenti, è comunicata dal Sindaco in sede di domanda di contributo.

Il contesto di riferimento: la carenza di scuole nei piccoli comuni

I piccoli comuni con nessuno od un solo ordine scolastico dell'obbligo, e che quindi possono accedere al contributo, sono 488⁸; cioè circa

l'85% dei comuni con grado di svantaggio medio ed elevato ed il 71% di tutti i piccoli comuni⁹.

Tab. 2.2.1 – Piccoli comuni potenziali beneficiari del contributo per gli anni 2005 e 2006.

Provincia	A comuni privi di ogni ordine scolastico	B comuni con un solo ordine scolastico	C comuni con entrambi gli ordini scolastici	D totale comuni ammissibili al contributo (A+B)	E numero dei piccoli comuni per provincia	F % comuni ammissibili al contributo su totale piccoli comuni per provincia (D/E)
BG	27	48	16	75	91	82,42%
BS	5	36	18	41	59	69,49%
CO	33	39	8	72	80	90,00%
CR	32	19	11	51	62	82,26%
LC	13	16	3	29	32	90,63%
LO	7	14	3	21	24	87,50%
MI	1	1	2	2	4	50,00%
MN	1	14	3	15	18	83,33%
PV	72	39	15	111	126	88,10%
SO	18	25	6	43	49	87,76%
VA	12	16	3	28	31	90,32%
Totale	221	267	88	488	576	84,72%

Fonte: USR Lombardia e Legambiente 2005

La metà dei comuni con svantaggio elevato è priva di scuole, mentre il 55% dei centri con svantaggio medio ha un solo ordine: questi ultimi sono il gruppo maggiore dei possibili partecipanti (29%). Le scuole mancano del tutto nell'83% dei comuni fino a 500 abitanti, mentre per provincia spicca la situazione di Pavia dove si concentra il 33% di tutti i comuni privi di scuole.

Attuazione e analisi della domanda

Il sostegno finanziario all'acquisto dello scuolabus è una misura attivabile su iniziativa del comune richiedente. La capacità di coprire il bisogno così espresso può essere misurata dal rapporto tra domande finanziate e domande ammesse. Tale copertura risulta realizzata al 56% se consideriamo globalmente il triennio, con il minimo toccato nel primo anno di applicazione (41%).

⁶ La soglia dei 5.000 ab., peraltro, è generalmente utilizzata nella normativa nazionale ed in letteratura per definire i piccoli comuni. Dei 181 comuni interessati dal progetto, 61 sono superiori ai 2.000 abitanti: 47 hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, 14 superano tale livello.

⁷ Sono così intese le scuole pubbliche primarie e secondarie di primo grado.

⁸ I comuni potenziali beneficiari possono essere individuati con riferimento all'attuazione della misura nel primo biennio; l'ulteriore criterio delle carenze infrastrutturali inserito per il 2007 rende più difficoltoso individuare il numero di comuni in tale situazione.

⁹ Le informazioni che presentiamo in queste pagine sono il risultato di nostre elaborazioni su dati tratti dalla ricerca *La situazione scolastica nei piccoli comuni lombardi*, dossier di Legambiente Lombardia Onlus, dicembre 2005. Questi dati, verificati con l'archivio dell'USR Lombardia – Ufficio Scolastico regionale per la Lombardia, a.s. 2005-2006, sono all'origine di una base dati che abbiamo costruito per i piccoli comuni di cui alla l.r. 11/2004 in base a popolazione e grado di svantaggio.

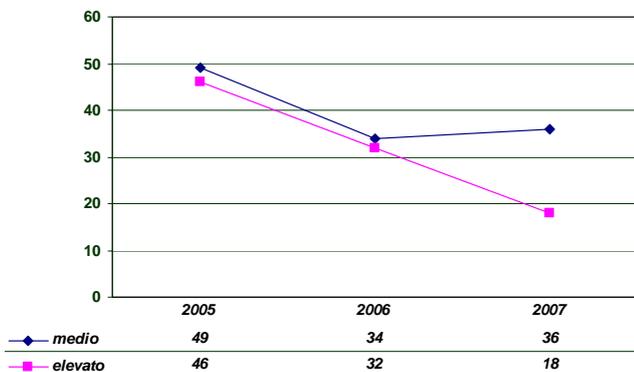
Tab. 2.2.2 – Domande presentate, ammesse e finanziate nel triennio 2005-2007¹⁰.

annualità	domande presentate	domande non ammissibili	domande ammissibili	domande finanziate	rapporto (finanziate su ammissibili)
2005	106	2	104	43	41%
2006	73	7	66	47	71%
2007	59	5	54	36	67%
tot triennio	238	14	224	126	56%

Fonte: graduatorie pubblicate su BURL41/2005, 34/2006; 47/2007

A fronte del medesimo stanziamento annuale, le domande presentate dai comuni si sono ridotte, nel triennio, del 44%, con un decremento molto più marcato tra i comuni a svantaggio elevato e nei comuni più piccoli. A questo fenomeno si accompagna anche la diminuzione del numero di richieste finanziate.

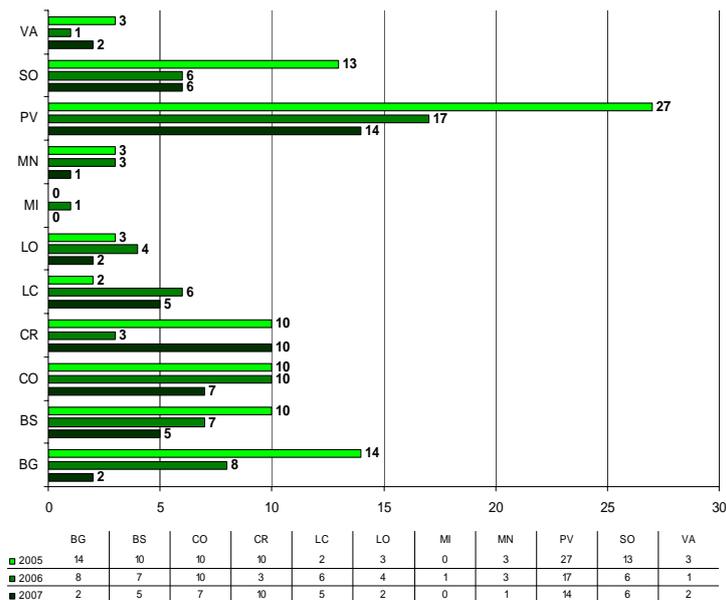
Grafico 2.2.1 – Domande di contributo presentate nel triennio per grado di svantaggio (v.a.).



Fonte: graduatorie pubblicate su BURL41/2005, 34/2006; 47/2007

L'analisi delle domande per provincia di appartenenza dei comuni richiedenti vede la provincia più rappresentata in Pavia, alla quale appartiene il maggior numero dei piccoli comuni lombardi e la maggior concentrazione di comuni sia in classe di svantaggio elevato che medio. Ma soprattutto Pavia riunisce un terzo di tutti i piccoli comuni privi sia di scuole elementari che di scuole medie: i comuni con queste carenze costituiscono oltre il 57% dei comuni pavesi.

Grafico 2.2.2 – Domande di contributo ammissibili pervenute nei tre anni, per provincia di appartenenza dei comuni (v.a.).

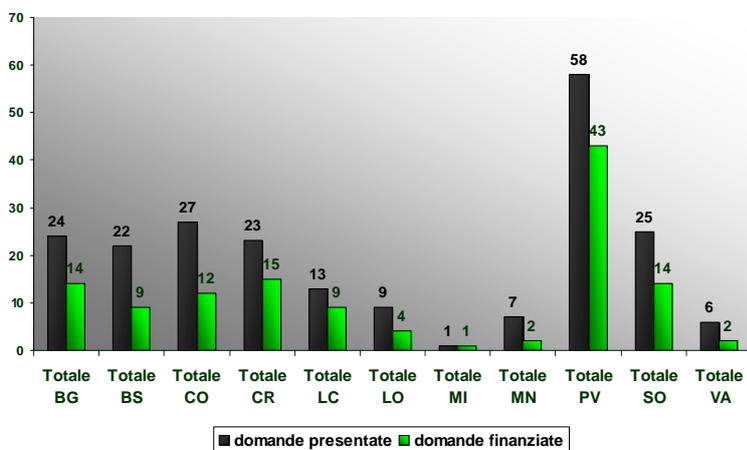


Fonte: graduatorie pubblicate su BURL41/2005, 34/2006; 47/2007

Ad eccezione di Lecco, il calo delle domande interessa tutte le province, compresa quella di Pavia nella quale, per le caratteristiche che abbiamo già evidenziato, maggiori dovrebbero essere le esigenze di trasporto scolastico. La flessione, in termini percentuali, è massima per i comuni di Bergamo che passano da 14 a 2.

Il fabbisogno espresso complessivamente nelle province e la sua soddisfazione in termini di finanziamento sono rappresentati nel grafico 2.2.3.

Grafico 2.2.3 – Totale domande ammissibili e totale domande finanziate nel triennio 2005 - 2007 per provincia (v.a.).



Fonte: graduatorie pubblicate su BURL41/2005, 34/2006; 47/2007

¹⁰ Occorre tuttavia precisare che le 104 domande ritenute ammissibili nel primo anno includono quelle presentate da 9 piccoli comuni in grado di svantaggio basso, uno dei quali è risultato in posizione utile in graduatoria per ottenere il contributo. Questa interpretazione è stata limitata all'anno 2005: per osservare l'andamento negli anni successivi, si è deciso di enucleare questi comuni. Nel prosieguo delle osservazioni e per l'anno 2005, pertanto, il totale delle domande ritenute ammissibili è ridotto da 104 a 95, mentre quello dei contributi erogati da 43 a 42.

Per quanto attiene ai criteri di priorità indicati dalla Giunta nelle delibere annuali abbiamo osservato che:

- nell'anno 2005, il totale dei contributi è stato erogato esclusivamente a comuni privi di scuole (con 7 esclusi per esaurimento di risorse);
- nel 2006, sono state soddisfatte tutte le domande dei centri senza scuole ed il 53% dei centri con un ordine scolastico;
- nel 2007, sono state finanziate tutte le domande dei comuni senza scuole ed il 78% di quelli con un solo ordine scolastico.

Per quanto concerne l'entità dei contributi erogati, gli stanziamenti annuali di 1 M€ sono stati interamente utilizzati¹¹.

Tab. 2.2.3 – Riepilogo dei contributi erogati del triennio 2005-2007 per provincia di appartenenza dei comuni (euro).

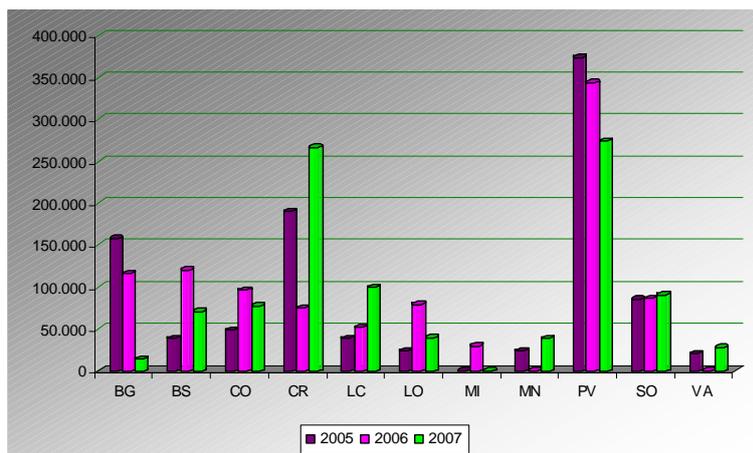
	2005	2006	2007	totale triennio
BG	157.884,00	116.284,00	13.935,00	288.103,00
BS	38.665,00	120.292,00	71.000,00	229.957,00
CO	48.237,00	96.588,00	77.466,00	222.291,00
CR	189.868,00	75.363,00	266.462,00	531.693,00
LC	38.507,00	51.886,00	99.747,00	190.140,00
LO	23.400,00	79.250,00	39.531,00	142.181,00
MI	0,00	29.900,00	0,00	29.900,00
MN	24.000,00	0,00	39.000,00	63.000,00
PV	373.759,00	344.010,00	274.542,00	992.311,00
SO	85.530,00	86.427,00	90.567,00	262.524,00
VA	20.150,00	0,00	27.750,00	47.900,00
totale	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	3.000.000,00

Fonte: graduatorie pubblicate su BURL41/2005, 34/2006; 47/2007

La provincia che ha beneficiato maggiormente dei contributi erogati è Pavia, come era lecito attendersi per la più marcata carenza di istituti scolastici e la maggior partecipazione espressa in termini di domande. Essa nel triennio assorbe risorse quasi pari ad un intero stanziamento annuale (33%). Al secondo posto si colloca Cremona: sul suo territorio insiste il 14,48% di comuni privi di scuole, ed essi rappresentano il 52% dei comuni cremonesi.

¹¹ La tabella che segue (2.2.3), per l'anno 2005, tiene conto del contributo erogato al comune in provincia di Cremona in grado di svantaggio basso. Nel 2006, per esaurimento delle risorse disponibili, ad un comune in provincia di Lecco è stata erogata una quota parte del contributo: il saldo è stato liquidato nell'anno successivo. Lo stesso fatto è accaduto nel 2007 per un comune in provincia di Pavia, che pertanto sarà saldato nel 2008.

Grafico 2.2.4 – Contributi erogati nei tre anni per provincia di appartenenza dei comuni (euro).



Fonte: graduatorie pubblicate su BURL41/2005, 34/2006; 47/2007

Un'ultima osservazione riguarda l'entità del contributo erogato: essa dipende dal costo del veicolo che viene finanziato al 50% senza limiti di spesa, e che può variare per dimensione ed eventuali attrezzature, ad esempio quelle destinate all'utenza disabile. Il contributo medio erogato registra una flessione nel secondo anno di applicazione, cui segue un incremento nel 2007 pari a circa il 20% del contributo del 2005. Questo aumento nel tempo spiega la diminuzione delle domande finanziate.

Tab. 2.2.4 – Contributo medio (euro) erogato nelle annualità.

	2005	2006	2007
	23.088,86	21.276,59	27.590,88
Min=	5.972	5.812	4.937
Max=	57.310	49.263	51.350

Fonte: graduatorie pubblicate su BURL41/2005, 34/2006; 47/2007

Oltre che nel tempo, il contributo medio varia sensibilmente per provincia, passando dal valore minimo dei comuni di Como e Sondrio (intorno ai 18.500 euro) a quelli massimi di Lodi, Cremona e Mantova, (tutti oltre i 31.000 euro, con Lodi pari a 35.500).

Osservazioni

Abbiamo dunque constatato che il contributo regionale al trasporto scolastico ha sempre registrato richieste superiori alla capacità di risposta. Ciò però si accompagna alla costante diminuzione delle domande

presentate, così evidente e forte già dal secondo anno di applicazione¹². Essa interessa soprattutto i comuni piccolissimi e quelli a svantaggio elevato, che invece – per le carenze che li contraddistinguono – ci aspetteremmo più interessati degli altri¹³.

Un altro aspetto interessante riguarda i comuni che nel triennio hanno reiterato la domanda di contributo non soddisfatta nell'anno precedente. Nel 2006, il 35% delle richieste corrisponde a domande insoddisfatte nel 2005 e così pure si è verificato nel 2007.

Nel triennio, dunque, la misura ha interessato 173 piccoli comuni in svantaggio medio ed elevato che rappresentano il 30% del totale¹⁴.

2.3 AGEVOLAZIONI TRIBUTARIE – LA RIDUZIONE IRAP

Le debolezze infrastrutturali dei piccoli comuni agiscono anche sul contesto produttivo e le maggiori complessità logistiche presenti (scarsità di collegamenti e di servizi di supporto) possono disincentivare l'attività imprenditoriale, frenando lo sviluppo del territorio.

A questa fragilità di base si sommano gli effetti della grande distribuzione, che ovunque mette in sofferenza le piccole imprese commerciali. Nei piccoli centri questo processo ha ripercussioni maggiori: la chiusura dei piccoli negozi – che qui svolgono spesso anche altre attività di servizio ai residenti – rappresenta una minaccia alla vitalità stessa dei paesi.

A queste problematiche offrono sostegno le disposizioni in materia di Agevolazioni Tributarie previste all'art. 9 che, applicabili nei primi anni dalla costituzione di un'attività, intervengono a supporto di una delle fasi più delicate della vita aziendale.

Le modalità di accesso all'agevolazione

L'opportunità di fruire di sgravi fiscali è rivolta alle imprese che si costituiscono dopo l'entrata in

vigore della legge 11/2004 nei piccoli comuni in svantaggio medio ed elevato. Consiste nella riduzione di un punto percentuale dell'aliquota IRAP per quattro periodi di imposta, a partire dall'anno di costituzione dell'impresa. Se titolare dell'azienda è una donna o un giovane tra i 18 e i 35 anni, l'agevolazione è protratta di ulteriori tre anni¹⁵. L'aiuto è inoltre esteso alle imprese commerciali di vicinato già operative all'entrata in vigore della legge, per quattro periodi di imposta a decorrere dal 2005.

Il contesto di riferimento: le imprese nei piccoli comuni

Nel **2004** le imprese attive nei piccoli comuni sono 58.804 e rappresentano il 7,5% delle imprese presenti sul territorio regionale. La distribuzione delle imprese attive nei piccoli comuni, evidenzia la vocazione agricola delle province di Pavia e Mantova, la consistenza del settore secondario in quelle di Bergamo, Varese, Lecco e Brescia e, al suo interno, del settore costruzioni che, da solo, coinvolge tra il 20 ed il 28% delle imprese in sei province: Bergamo, Como, Varese, Sondrio, Lecco, Lodi. Il terziario connota la provincia di Milano, ma è prevalente anche nei territori di Lecco, Como, Varese, Brescia, Lodi.

Nel **2006** le imprese attive nei piccoli comuni crescono a 60.077, senza modificazioni sostanziali alla loro distribuzione per settore.

Nel periodo 2001 – 2006 nei piccoli comuni lombardi sono nate in media poco più di 4.000 nuove imprese all'anno, concentrate prevalentemente nei settori delle costruzioni, del commercio e dell'agricoltura¹⁶.

¹² Per questa ragione è stata ipotizzata e poi applicata l'estensione della partecipazione ai comuni con due ordini scolastici nell'anno 2007 (Informazione D.G. Istruzione Formazione e Lavoro).

¹³ Occorre comunque specificare che la minore densità abitativa, criterio che organizza la graduatoria, non sempre corrisponde alla minore classe demografica.

¹⁴ Teniamo a base 576 comuni a seguito dei criteri introdotti nel 2007.

¹⁵ In caso di società questi requisiti devono essere posseduti dalla maggioranza dei soci. Le modalità applicative dell'agevolazione sono state precisate con la CIRC R n. 43 del 13/12/2004, pubblicata sul BURL n. 53 del 27/12/2004- seo.

¹⁶ I dati sono tratti dall'Annuario Statistico Regionale – www.ring.lombardia.it

Attuazione e analisi della domanda

Nel primo triennio le imprese agevolate sono state 159¹⁷, ripartite negli anni come segue:

Tab. 2.3.1 – Imprese agevolate nel triennio.

anno	n. imprese
2005	36
2006	69
2007	54
totale	159

Fonte: D.C. Programmazione Integrata

All'agevolazione possono accedere le imprese individuali, le società e, tra queste, anche quelle cooperative¹⁸. Alla forma di sostegno all'imprenditorialità hanno tuttavia ricorso principalmente le imprese individuali (73,6%).

Abbiamo quindi considerato la composizione della domanda di agevolazione, analizzandola per **tipologia di beneficiari**, secondo la presenza di nuove imprese, di nuove imprese costituite da donne e da giovani, di negozi di vicinato, ammessi al beneficio anche se preesistenti all'entrata in vigore delle legge.

Tab. 2.3.2 – Tipologia delle imprese agevolate (2005-2007).

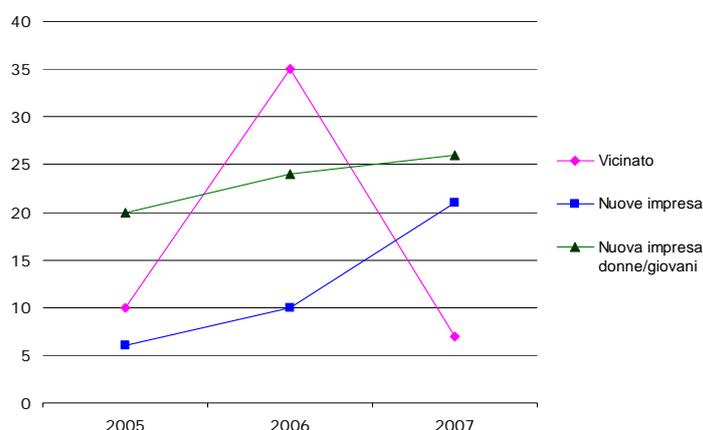
Tipologia impresa agevolata	2005	2006	2007	Totale
Vicinato	10	35	7	52
Nuova impresa	6	10	21	37
Nuova impresa donne/giovani	20	24	26	70
Totale	36	69	54	159

Fonte: D.C. Programmazione Integrata

La misura sembra interessare principalmente le imprese di donne/giovani, ma anche le nuove imprese mantengono un andamento crescente nel triennio, con una accelerazione nel 2007. Un andamento completamente difforme è invece rappresentato dalle imprese commerciali di vicinato, come emerge nel grafico che segue: dopo la prima rimarchevole crescita nel secondo anno – in cui copre oltre la metà di tutte le

agevolazioni – subisce un forte calo nel 2007 (-80%).

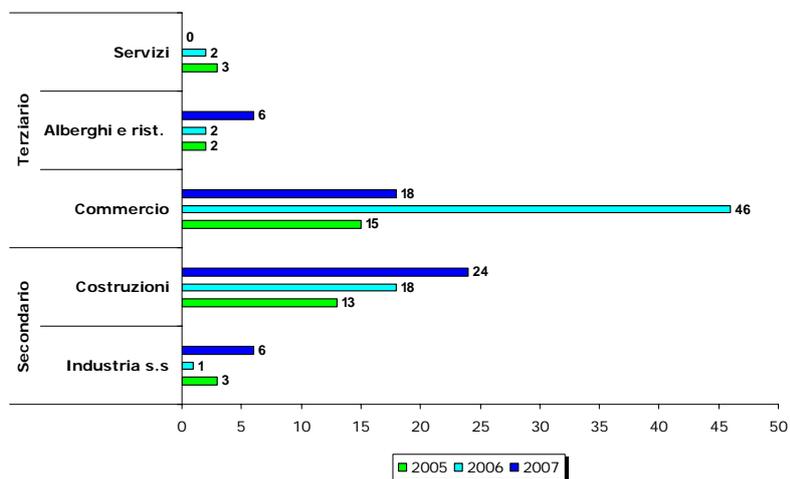
Grafico 2.3.1 – Tipologia delle imprese agevolate (2005-2007) v.a.



Fonte: D.C. Programmazione Integrata

Sono i **settori produttivi** delle costruzioni e del commercio ad aver espresso il maggior interesse all'iniziativa: ad essi appartiene il maggior numero di imprese agevolate nel triennio; non ne risultano invece afferenti al settore primario.

Grafico 2.3.2 – Distribuzione delle agevolazioni per settore (2005-2007). v.a.



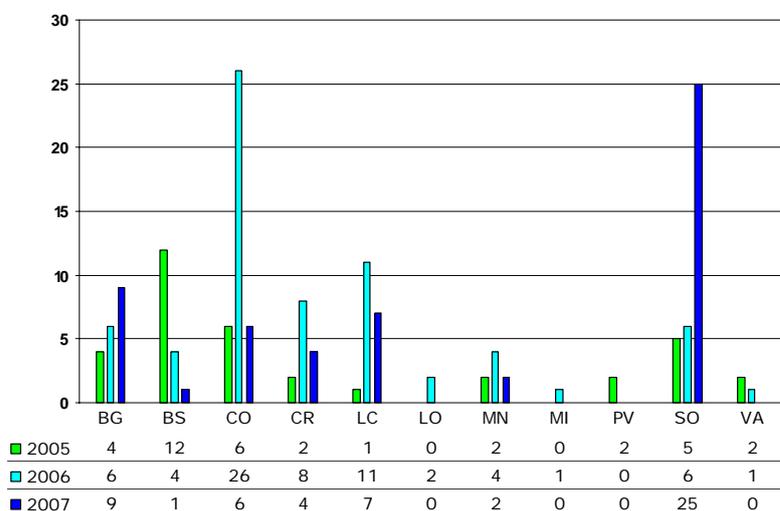
Fonte: D.C. Programmazione Integrata

¹⁷ I dati relativi alle imprese agevolate sono stati forniti dalla Direzione Centrale Programmazione Integrata, Struttura Gestione Tributi Regionali, u.o. Autonomia Finanziaria. I grafici e le tabelle sono nostre elaborazioni. Questa fonte, per ragioni di brevità, viene indicata con D.C. Programmazione Integrata.

¹⁸ Per le cooperative, che devono rispettare le condizioni di cui all'art. 14 del DPR 601/1973, l'apporto del lavoro dei soci deve essere prevalente rispetto a quello offerto dai lavoratori terzi.

Osservando poi le aggregazioni per **provincia**, prevalgono nel 2005 le imprese bresciane, nel 2006 quelle comasche e nel 2007 quelle appartenenti al territorio di Sondrio.

Grafico 2.3.3 – Imprese agevolate per provincia di appartenenza (2005-2007). v.a.



Fonte: D.C. Programmazione Integrata

Il maggior numero di imprese agevolate, considerate globalmente nel triennio, ha sede nei comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti.

Pur consapevoli che il reale contributo della misura di sostegno possa esser colto solo in un ben più lungo intervallo di tempo, rileviamo un'incidenza minima delle imprese che hanno richiesto e ottenuto l'agevolazione tributaria, sul totale delle imprese presenti nei piccoli comuni.

Tab. 2.3.3 – Imprese beneficiarie della agevolazioni e incidenza sul tot. imprese attive nei comuni in svantaggio.

Classe di svantaggio	2005		2006		2007	
	Imprese agevolate	% sul totale imprese nei comuni con svantaggio	Imprese agevolate	% sul totale imprese nei comuni con svantaggio	Imprese agevolate	% sul totale imprese nei comuni con svantaggio
Medio	17	0.04%	50	0.11%	19	n.d.
Elevato	19	0.04%	19	0.04%	35	n.d.
Totale	36	0.08%	69	0.15%	54	n.d.

Fonte: D.C. Programmazione Integrata

Anche in rapporto al numero delle nuove imprese nate nei piccoli comuni, le nuove imprese sostenute dall'agevolazione tributaria per il

momento registrano un'incidenza molto contenuta¹⁹.

Tab. 2.3.4 – Nuove imprese agevolate nei piccoli comuni e totale nuove imprese nate nei piccoli comuni (2005-2006) – v.a. e %.

	nuove imprese agevolate nei piccoli comuni	nuove imprese nate nei piccoli comuni	% imprese agevolate su totale nuove nate
2005	26	3426	0,8%
2006	34	3333	1,0%
totale	60	6759	0,9%

Fonte: Unioncamere Lombardia

Osservazioni

Riassumendo quanto appreso dai dati analizzati, dunque, l'agevolazione tributaria appare un sostegno scarsamente utilizzato dalle imprese. Anche nel 2006 – anno che registra il valore massimo – le imprese agevolate rappresentano soltanto lo 0,15% delle aziende presenti nei comuni ammessi al beneficio, e l'1% delle nuove nate. Le agevolazioni sono richieste principalmente nei comuni con svantaggio medio, con popolazione superiore ai 1000 abitanti; privilegiano i settori delle costruzioni e del commercio; si concentrano – nel triennio – in province differenti (Brescia, Como, Sondrio).

La numerosità più rilevante nel triennio riguarda le nuove imprese costituite da donne/giovani: ciò potrebbe suggerire una relazione tra il ricorso all'agevolazione e la maggior durata prevista per questa tipologia di azienda, oppure una migliore diffusione informativa della misura.

Per contro, osservando le singole annualità, il forte incremento delle imprese commerciali del 2006 pare corrispondere all'utilizzo prevalente dello strumento da parte di esercizi già esistenti (negozi di vicinato), che si compie e si esaurisce nello stesso anno.

Da quanto abbiamo osservato, inoltre, le differenze nella partecipazione registrate per provincia (grafico 2.3.3) sembrerebbero connesse all'andamento della domanda per tipologia di impresa (vedi tab. 2.3.2 e grafico 2.3.1).

¹⁹ Il numero delle nuove imprese agevolate presentato in tabella esclude i negozi di vicinato.

Nel 2006 la parte preponderante delle imprese agevolate (51%) è costituita dai 35 negozi di **vicinato** (categoria commercio): 24 di questi esercizi appartengono alla provincia di Como²⁰.

Il marcato aumento di **nuove imprese**, che passano dalle 6 unità del primo anno alle 21 del 2007, è condizionato dalle 15 nuove aziende sorte a Sondrio, principalmente nel campo delle costruzioni.

Meno legate ad una prevalenza provinciale sono le **imprese donne/giovani**, che infatti rappresentano la tipologia di imprese agevolate più distribuita, l'unica presente, nel triennio, con almeno un'impresa agevolata in tutte le province.

Un'ultima annotazione riguarda il fatto che, diversamente alle altre misure finanziarie previste dalla l.r. 11/2004, questa agevolazione tributaria non prevede stanziamenti regionali: la forma di sostegno, infatti, si esplica in un minor introito (IRAP). L'impatto complessivo sulle casse regionali è stato pari a circa 200.000 euro per le 159 imprese, secondo quanto stimato in base alle dichiarazioni presentate dalle nuove imprese²¹.

Conclusioni e spunti di approfondimento

Le tre misure che abbiamo analizzato attraverso l'attuazione compiuta in circa un triennio di vigenza della legge 11/2004, oltre ad interessare aspetti fondamentali della vita dei residenti nei piccoli comuni, hanno in comune la natura concreta delle soluzioni che presentano e la risposta, potremmo dire quasi "individuale", che offrono ai bisogni espressi: a livello di impresa, nel caso dell'agevolazione tributaria, a livello di comune, nel caso di contributi scuolabus.

E', questa, una lettura coerente anche con il progetto di telemedicina – attivabile dai pazienti o dai medici; tuttavia progetto Telemaco richiede dei distinguo.

In primo luogo, il progetto attiene alle politiche sanitarie che sono attuate in rispetto dell'organizzazione specifica prevista in materia (distretti, ASL ecc). Su questa base la misura non è stata applicabile solo ai residenti nella soglia dei 2000 abitanti né ha potuto rispettare rigidamente il grado di svantaggio, previsto per il sostegno di natura economica.

In secondo luogo, come abbiamo descritto, la misura è in fase di avvio o di test e occorrerà attendere la sua compiuta implementazione per considerarla nella sua completezza.

Diversamente, gli interventi analizzati per l'istruzione e per l'imprenditorialità sono circoscritti a beneficiari ben definiti per soglia demografica e grado di svantaggio e la loro attuazione interessa un periodo sufficiente a trarre qualche considerazione.

Inoltre, sia il contributo per l'acquisto di scuolabus, sia l'esenzione IRAP si attivano *on demand* e – attraverso l'analisi della domanda – consentono di stimarne il gradimento presso i destinatari, o l'utilità che questi ravvisano negli interventi.

Nel caso dell'agevolazione tributaria abbiamo registrato l'esiguità del numero delle richieste: il dato sorprende perché l'eccessivo carico fiscale è spesso evocato sia quale causa di sofferenza delle imprese, sia quale fattore disincentivante l'apertura di un'attività.

Gli ostacoli al decollo di questa misura potrebbero essere molteplici:

- una sua inadeguata comunicazione e diffusione presso il pubblico;
- un'insufficiente durata del periodo di esenzione;
- una scarsa significatività del beneficio in relazione alla sua entità effettiva.

Potrebbe dunque essere interessante un'indagine più approfondita che consideri modalità, attori e canali di informazione; il ruolo svolto in proposito dalle associazioni di categoria; le ragioni dell'andamento delle domande che varia – nel periodo di applicazione – per territorio e per tipologia di

²⁰ Dallo stesso territorio proviene la domanda maggiore, per questa tipologia di impresa, anche negli altri due anni, sebbene più contenuta (5 imprese sia nel 2005 che nel 2007).

²¹ Stime fornite dalla D.C. Programmazione Integrata. L'iniziale minor introito, segnala la struttura di Giunta, comunque andrebbe considerato nel lungo periodo ed in relazione all'aumento della base imponibile corrispondente alle nuove imprese agevolate.

beneficiari. Un'indagine qualitativa presso le 159 imprese agevolate nel triennio potrebbe inoltre informare sulla reale salienza che la misura ha assunto nella decisione di aprire un'attività.

Nel caso del contributo all'acquisto di scuolabus, il numero delle domande ricevute ha esaurito ogni anno lo stanziamento previsto, che peraltro si è dimostrato insufficiente a soddisfare il bisogno espresso. Ciononostante, il trend della domanda si è significativamente ridotto in ciascun anno di applicazione.

Tale calo sarebbe ancor più severo se depurassimo il totale annuale dalle domande reiterate perché inevase in precedenza. Il reale bisogno di trasporto scolastico, infatti, va riferito alle singole amministrazioni richiedenti più che al numero complessivo delle domande.

Anche in questo caso il fenomeno potrebbe avere molteplici spiegazioni:

- insufficiente capacità economica dei comuni, i quali devono comunque sostenere la metà della spesa per l'acquisto del veicolo;
- indisponibilità di personale da destinare al servizio in economia presso gli enti;
- presenza di soluzioni alternative, già attive presso i comuni;
- disincentivo alla partecipazione in ragione della "concorrenza" esercitata dai comuni che acquistano mezzi più costosi e quindi

assorbono quote sempre maggiori di un contributo che non prevede limiti di entità, se non nella quota di copertura del costo complessivo del mezzo (50%).

Per quanto questa misura intenda principalmente ridurre il disagio organizzativo dei residenti, senza proporsi interventi risolutivi di più ampia portata, sarebbe interessante approfondire quali delle ragioni ipotizzate concorrono a spiegare l'andamento della domanda. Studiare le diverse modalità con cui i piccoli comuni senza scuole risolvono il trasporto scolastico, ad esempio, potrebbe indicare vie alternative a questo intervento.

Come già proposto nella Nota Informativa precedente, infine, un'indagine focalizzata sulle caratteristiche dei residenti di questi comuni, non specificamente analizzati nelle ricerche finora disponibili, che consideri anche aspetti qualitativi – come la composizione per classi di età – potrebbe arricchire la conoscenza dei bisogni reali ed allineare ad essi l'offerta di *policies*.

Il gruppo di lavoro che ha condotto l'analisi e redatto questa Nota è composto da Pinuccia Dantino (project leader), Elvira Carola (coordinamento), Isabella Bertoneri, Martino Bianchi, Valentina Mariani e Vito Rallo

Editing e segreteria: Daniela Carnelli, Loredana Invernizzi

Ringraziamo per la preziosa collaborazione Alberto Bernini, Nicoletta Marino – Regione Lombardia, Direzione Centrale Relazioni Esterne, Internazionali e Comunicazione – Viviana Rava, Roberto Ferrari, Ezio Massimo Martelossi – Regione Lombardia, Direzione Centrale Programmazione Integrata – Enzo Galbiati, Ruggero Aldo Grossoni, Maria Giuseppina Merler, Olga Corsini – Regione Lombardia, Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro – Sara Cagliani – Regione Lombardia, Direzione Generale Sanità – Maria Pia Marini, Enzo Rodeschini, Lorenzo Mezzanzanica – Unioncamere Lombardia – Gabriella Borghi - CEFRIEL.

Le informazioni riportate nel testo, nelle tabelle e nei grafici sono state attinte alle diverse fonti indicate in calce e sono state oggetto di elaborazione da parte del gruppo di lavoro

Stampa a cura dell'U.O.O. Centro Stampa e Fotocomposizione del Consiglio Regionale della Lombardia

È possibile richiedere copia della Nota Informativa e della relativa documentazione presso la segreteria dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali tel. 02/67482437 – e-mail: ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte