

Politiche di bilancio, welfare e domanda sociale degli anziani nella Bergamasca.

febbraio 2025

Scopo di questa breve ricerca è provare a individuare punti di forza e possibili gap d'intervento delle politiche di bilancio dei comuni della bergamasca, in relazione ai problemi sociali e agli indicatori di disagio che riguardano la popolazione, in particolare quella anziana.

Il punto di partenza è che la programmazione di bilancio del Comune ha il compito di dare risposte ai problemi sociali ed economici che riguardano la popolazione e il territorio di riferimento.

Prima di esaminare l'andamento dei flussi di entrata e di spesa rendicontati dai comuni, esamineremo brevemente le recenti trasformazioni socio-demografiche e i valori degli indicatori di domanda sociale e di disagio che si riferiscono al territorio della Bergamasca. In seguito si proverà ad apprezzare, sulla base delle informazioni disponibili, il modo in cui le politiche di bilancio offrono risposte ai problemi sociali. Le analisi verranno effettuate a livello comunale e di Ambito Territoriale Sociale (ATS).

Il contesto socio-demografico della Bergamasca. I divari territoriali

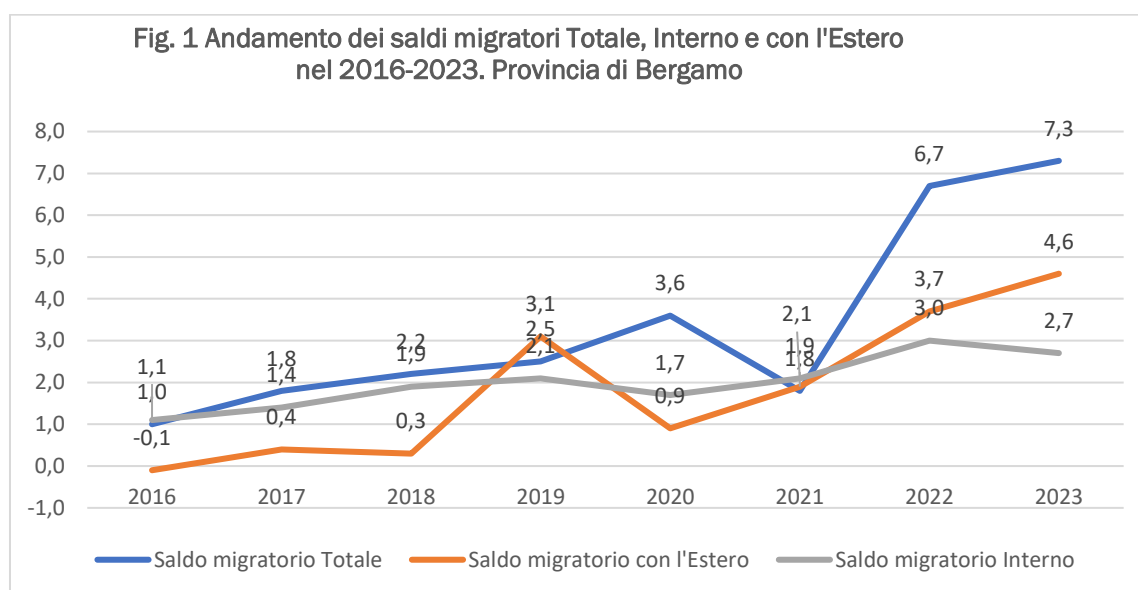
Nel 2014 – 2024 (al 1° gennaio) la popolazione complessiva è aumentata dello 0,5%, da circa un milione e 105mila a un milione e 110mila unità (+0,8% a livello Lombardia). Secondo le proiezioni rilasciate dall'ISTAT (scenario mediano), nel 2023/2033 il numero dei residenti della provincia di Bergamo crescerà di circa 30mila unità (+2,7%), in controtendenza con quanto previsto per gran parte delle province italiane.

La sostanziale tenuta demografica della provincia è da attribuire soprattutto al contributo dei poli comunali e della loro cintura. Considerando le aggregazioni territoriali, nell'ultimo decennio gli ATS con popolazione in crescita sono: Bergamo (+1,5%), Grumello (+3,8%), Treviglio (+2,5%), Romano di Lombardia (+2,5%), Seriate (+1,9%) e Dalmine (+1,7%).

Nelle aree vallive e dell'arco alpino il calo demografico è invece assai consistente: -7,2% nell'ATS della Val Brembana, - 5% nell'Alto Sebino, - 4,2% nella Valle Seriana superiore e Valle di Sclava (-4,2%) e -3,7% in Albino – Valle Seriana. Differenze che lasciano intravedere, relativamente al grado di sviluppo socio-economico della nostra provincia, una netta difformità lungo l'asse Nord-Sud, a cominciare dal mercato del lavoro.

La dinamica positiva della popolazione poggia soprattutto sulla componente migratoria. Il saldo migratorio non ha più raggiunto i valori elevati (fino al 15 per mille) rilevati nel primo decennio del duemila, ma negli ultimi 8 anni è in progressiva crescita (con l'eccezione del 2021), grazie soprattutto al contributo fornito dalla componente estera nel biennio appena trascorso (figura 1). Nel 2022 e 2023 il saldo migratorio totale della Bergamasca è pari

rispettivamente a +6,7 e +7,3 per mille, valori più elevati di quelli rilevati a partire dal 2009.



Il tasso di natalità diminuisce progressivamente: nell'ultimo decennio è calato dal 9,4 del 2013 al 6,6 per mille abitanti del 2023. Mentre nell'arco dello stesso periodo il tasso di mortalità è cresciuto dall'8,4 al 9,7 per mille.

Il numero dei nati vivi nella Bergamasca è in progressivo calo e nell'ultimo quadriennio (2019/23) è diminuito dell'11,1% (-9,3% a livello Lombardia). Riduzione delle nascite che ha riguardato sia i bambini con entrambi i genitori stranieri (-21,5%) sia le nascite da entrambi i genitori italiani (-9,5%), mentre è cresciuto il numero di bambini con un genitore italiano e l'altro di nazionalità straniera (+2,1%). Nella nostra provincia la quota percentuale di bambini nati vivi da almeno un genitore straniero è pari nel 2023 al 32% (in calo di circa 8 punti percentuali rispetto al 2019), percentuale più elevata al confronto con la media Italia (21,3%).

Le trasformazioni socio-demografiche. Sempre più persone vivono sole, diminuisce il numero dei familiari in grado di assistere i grandi vecchi.

La minore propensione al matrimonio e l'aumento di separazioni e divorzi (ISTAT) hanno favorito l'incremento dei nuclei monofamiliari. Dal 2011 al 2021 l'incidenza dei nuclei unipersonali è cresciuta a livello provinciale dal 29,5% al 33,8%; una percentuale che si eleva al 46,2% per il comune di Bergamo. Nell'arco del decennio¹ il numero delle famiglie ha registrato un incremento consistente, pari al 5,3% (grazie soprattutto al traino del periodo post pandemico), con conseguente sensibile crescita della domanda di abitazioni (ISTAT). Inoltre, pur in assenza di informazioni puntuali, i dati ISTAT sulla tipologia delle famiglie, riferiti al livello regionale, lasciano presupporre che anche nella provincia di Bergamo il numero di coppie anziane senza figli e dei nuclei monogenitoriali sia in forte crescita.

Trasformazioni che hanno un impatto importante sulla *domanda sociale e sul fabbisogno di politiche di welfare*. La denatalità ha reso le reti di parentela sempre più strette (meno

¹ In questo caso il decennio è il 2013/2023.

fratelli, meno zii, cugini) e, grazie anche all'aumento della speranza di vita, reti più lunghe, cioè composte da un maggior numero di generazioni, ognuna delle quali vede, però, un numero decrescente di componenti. In un Paese il cui pilastro di cura dei grandi anziani è la famiglia, si assottiglia il numero dei familiari che sono in grado di fornire assistenza. L'indice Oldest Support Ratio (OSR)², definito come rapporto tra la popolazione con età compresa tra 50 e 74 anni e gli over85, fornisce informazioni sul numero di persone (moglie/marito, figlie o figli...) potenzialmente in grado di garantire cure informali per ciascun "grande vecchio". A livello provinciale, al 1° gennaio 2024 tale indice era pari a 10,6, un valore inferiore al 12,3 rilevato nel 2014, a indicare il progressivo ridimensionamento delle persone che in genere forniscono aiuto agli anziani non autosufficienti. Se si limita il calcolo alla componente femminile della popolazione – cioè quella maggiormente coinvolta nelle attività di cura – allora il valore dell'indice è pari a 5,3 potenziali caregiver donne ogni over85 nel 2024. Valori più bassi per entrambi gli indici considerati si rilevano per l'ATS di Bergamo: rispettivamente 7,7 (per il totale della popolazione) e 4 (per la componente femminile) nel 2024.

La popolazione anziana nella Bergamasca.

Nella nostra provincia la quota percentuale di over 65 è cresciuta nel 2014-2024 dal 19,1% al 22,5% (era il 15,9% nel 2002). In sensibile crescita è anche il numero dei grandi anziani, gli over 80 (dal 5,2% al 6,7%), cioè la fascia anagrafica che meglio individua quella degli anziani ad alto rischio di disabilità, vedovanza ed erosione del capitale sociale. La popolazione in età dell'infanzia e dell'adolescenza (under 15) è calata a livello provinciale di circa 27mila unità nell'arco del decennio considerato e costituisce nel 2024 il 13% della popolazione (era il 15,5% nel 2014).

A livello sub-provinciale le tendenze socio-demografiche rilevate risultano assai differenziate.

Rispetto alla cintura e ai poli (fatta eccezione per il comune di Bergamo), le aree più periferiche e montane presentano un più elevato tasso di invecchiamento. In Valle Brembana si rileva la quota percentuale più alta di over 65 (28%); seguono gli ambiti di Valle Seriana superiore e Valle di Sclave (26,5%), Alto Sebino (26,2%), Albino e Valle Seriana (25,2%) e di Bergamo (25%). Al contrario negli ambiti di Grumello (19,7%), Valle Cavallina (20%), Romano di Lombardia (20,3%), Seriate (20,3%) e Dalmine (20,8%) la quota di anziani è assai più bassa.

La popolazione ricompresa negli ATS di Bergamo, Val Brembana e Alto Sebino si caratterizza per un invecchiamento più marcato, tenuto conto che gli over80 costituiscono una quota pari o superiore all'8,5% della popolazione; nel capoluogo gli over80 raggiunge il 9%. Entro pochi anni in queste zone un residente su dieci sarà un ultraottantenne.

La percentuale di under 15 varia dal 10,6% della Val Brembana al 15% di Grumello.

La popolazione straniera

Fatta eccezione per l'area di Bergamo, nelle zone vallive e dell'arco alpino il maggiore tasso di invecchiamento si accompagna a uno scarso apporto della componente straniera della popolazione, che contribuisce invece nei comuni di cintura e nei poli comunali a contenere la perdita demografica di parte naturale. *Al 1° gennaio 2024 la popolazione straniera che vive nella nostra provincia è pari a 123.834 unità (+5,4% rispetto al 2019) e costituisce l'11,2% del totale dei residenti.*

² L'Oldest Support Ratio (OSR – Robin 2007) è uno degli indicatori adottato dalle Nazioni Unite per lo studio dell'invecchiamento.

A livello di ATS, basse percentuali di residenti stranieri si registrano in Val Brembana (3,2%), Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve (4,3%), Valle Imagna e Villa d'Almè (4,9%), mentre i valori più elevati si rilevano presso gli ambiti di Romano di Lombardia (17%) e Grumello (15,6%) e nella città di Bergamo (16,1%). Divari che hanno un impatto anche in termini di copertura della domanda di servizi alla persona. Basti pensare che, secondo le stime dell'Osservatorio Domina sul lavoro domestico³, riferite al 2022, circa il 70/75% delle 6.022 assistenti familiari regolari che operano nella Bergamasca sono straniere. Le differenze socio-demografiche tra territori richiedono che a livello di ATS si adottino scelte mirate in termini di programmazione sociale.

Tab. 1 Indicatori socio-demografici per Ambito di zona.

Ambito di zona	Var. % pop. 2014/2024	% over65	% over80	%Under15	% Stranieri
Albino Valle Seriana	-3,7%	25,2	7,8	11,9	6,7
Alto Sebino	-5%	26,2	8,5	12,0	11,1
Bergamo	1,5%	25	8,7	11,6	14,3
Dalmine	1,7%	20,8	6,1	13,4	11,0
Grumello	3,8%	19,7	5,5	15,0	15,6
Isola Bergamasca e Bassa Val San Martino	1,4%	21,1	6,1	13,7	10,3
Monte Bronzone - Basso Sebino	0,6%	21,5	6,1	12,8	12,6
Romano di Lombardia	2,5%	20,3	5,6	14,6	17,2
Seriate	1,9%	20,3	5,6	13,4	10,8
Treviglio	2,5%	21,7	6,5	13,5	12,4
Valle Brembana	-7,2%	28	8,5	10,6	3,2
Valle Cavallina	1,6%	20,0	5,7	14	13,5
Valle Imagna e Villa d'Alme'	-0,2%	23,0	6,7	12,6	4,9
Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve	-4,2%	26,5	7,7	11,3	4,3
Provincia di Bergamo	0,5%	22,5	6,7	13,0	11,2

Elaborazione su dati ISTAT

Vulnerabilità e indicatori di domanda sociale.

Quello che comunemente viene definito il mondo degli anziani (gli over 65) è oggi una realtà che vede sempre più crescere il protagonismo degli anziani "attivi". Questi, disponendo di un capitale umano più articolato rispetto alle generazioni di anziani precedenti, partecipano maggiormente alla vita sociale e culturale dei propri territori e fanno un uso più qualificato dei servizi e delle infrastrutture. In particolare, gli stili di vita, i bisogni, i comportamenti e le condizioni di salute dei 65-75enni sono oggi molto più simili a quelle del resto della popolazione rispetto a quelle nelle fasce di età successive in cui, inevitabilmente, cominciano a comparire maggiori situazioni di vulnerabilità (Across Concept, 2023).

Tuttavia, le indagini empiriche mostrano che il rischio di vulnerabilità non riguarda solo le condizioni di salute. Esso dipende in parte dalle risorse e caratteristiche individuali, ma anche dal contesto socio economico di appartenenza e dalla rete familiare e amicale in cui si è inseriti⁴. L'essere molto anziani, avere un basso reddito (con l'alta probabilità che

³ Osservatorio Domina sul lavoro domestico. [Osservatorio Lavoro Domestico | Dati, statistiche, Dossier](#)

⁴ Spini, D., Hanappi, D., Bernardi, L., Oris, M., & Bickel, J.-F. (2013). Vulnerability across the life course: A theoretical framework and rese arch directions. LIVES Working Paper, 27. La vulnerabilità è definita come condizione caratterizzata dalla carenza di risorse – biologiche, sociali o psicologiche – che, in un contesto

l'anziano in questione sia una donna), il vivere in una casa in affitto o in un'abitazione precaria con presenza di barriere interne, e la fragilità delle reti familiari e sociali costituiscono un tipico esempio di vulnerabilità (Cavalli, Dus, 2015).

Tra i profili sociali più vulnerabili vi sono anche le coppie di anziani in età avanzata in cui almeno una persona è bisognosa di assistenza continuativa. Fragilità che aumentano quando i servizi di welfare non sono adeguati, la città, il quartiere o la zona in cui si vive è poco dotato o lontano dai servizi pubblici e dalle infrastrutture (trasporti pubblici, negozi di prima necessità...), e la libertà di movimento è ostacolata da barriere architettoniche esterne. La crescita di anziani soli e senza reti familiari richiede che si sviluppi l'offerta di accompagnamento e si attivino forme d'intervento volte a ispessire il tessuto sociale attorno all'anziano (Ires Morosini, 2021).

La vulnerabilità è associata anche alla condizione di non autosufficienza e talvolta si estende ai familiari delle persone malate. Il numero degli anziani non autosufficienti non è conosciuto, tuttavia i dati ISTAT sulle condizioni di salute degli over65 consentono di stimare, relativamente all'anno 2022, la presenza nella nostra provincia di poco più di 55mila anziani con gravi difficoltà nelle attività funzionali di base (motorie, sensoriali o cognitive)⁵; condizioni cliniche che il Centro di ricerca Cergas Bocconi associa alla non autosufficienza (Cergas Bocconi, 2024).

Ulteriori dati che approssimano la condizione di non autosufficienza provengono dall'INPS e in particolare dalle informazioni sulle indennità di accompagnamento⁶ in essere nella nostra provincia a prescindere dall'età del beneficiario. Nel 2024 il loro numero è pari a 33.526, in crescita del 4,3% sul 2020.

Relativamente invece alle sole malattie cognitive, al 31 dicembre 2023, secondo le risultanze di un'analisi del Servizio epidemiologico aziendale di ATS Bergamo, sono 5.307 le persone affette da demenza che risiedono nella provincia di Bergamo, di cui il 65,3% (3.468) sono donne. L'età media si attesta a 81,8 anni⁷.

La condizione economica. I redditi e la povertà

Nonostante il "travaso" dei contribuenti verso le fasce di reddito intermedie e medio-alte verificatosi negli ultimi anni, la percentuale di redditi bassi era ancora consistente nel 2022, ultimo anno disponibile. Considerando infatti le dichiarazioni fiscali (fonte MEF), il 65,3% dei contribuenti bergamaschi percepivano un reddito annuo inferiore o pari a 26.000 euro, quota percentuale superiore a quella rilevata mediamente per la Lombardia (62,8%).

Relativamente alle diverse tipologie di reddito, nella nostra provincia quello medio da pensione (20.075 euro) è inferiore di circa 1.300 € a quello lombardo e di 700 € a quello rilevato per il Nord (elaborazioni su dati MEF).

specifico, espongono degli individui, o dei gruppi di individui, al rischio di sperimentare le conseguenze negative di eventi avversi, senza riuscire a farvi fronte in modo efficace.

⁵ La classificazione proposta da ISTAT (2021) nell'indagine europea Ehis risulta la fonte più accurata per cogliere le limitazioni gravi tra la popolazione over65 e approssimare il numero di persone non autosufficienti. Secondo l'ISTAT, nel 2019 tali limitazioni funzionali risultano interessare il 24,4% della popolazione anziana a livello Lombardia. Applicando quest'ultimo valore percentuale alla popolazione over65 della provincia di Bergamo ricaviamo, per l'anno 2022, la soglia di circa 55.300 anziani.

⁶ Prestazione monetaria in somma fissa, ovvero non graduata in ragione delle condizioni di salute e di reddito e patrimonio, introdotta in Italia nel corso degli anni Ottanta del secolo passato. E' erogata a soggetti invalidi totalmente e in modo permanente, individui impossibilitati a camminare in maniera autonoma o a svolgere attività quotidiane in autonomia.

⁷ www.bergamonews.it. [Alzheimer, in provincia di Bergamo sono 5.307 i casi di demenza](#), 1° ottobre 2024.

Le elaborazioni sui casellari dell'INPS evidenziano per la Bergamasca un elevato tasso di copertura degli assegni pensionistici, che costituiscono la principale fonte di reddito della popolazione anziana. Tuttavia, considerando la sola pensione di vecchiaia/anticipata di natura privata (dati INPS), nel 2023 ben il 40,5% degli importi dei trattamenti erogati a livello provinciale erano inferiori ai mille euro lordi. Si rilevano inoltre criticità per quanto riguarda le differenze di genere negli importi medi dei trattamenti previdenziali pubblici e privati di vecchiaia/pensione anticipata: nel 2023 l'importo medio di questi trattamenti percepito mediamente dalle donne era pari appena al 53,2% dell'importo medio percepito dagli uomini (elaborazione su dati INPS, trattamenti previdenziali).

Pur in un contesto territoriale caratterizzato da valori positivi degli indicatori di sviluppo, il disagio economico e sociale nella provincia di Bergamo presenta dimensioni non trascurabili.

Il recente rapporto sulle statistiche della povertà in Italia (ISTAT, 2024) indica che l'incidenza della povertà assoluta registrata a livello individuale⁸ è in aumento tra i residenti nel Nord-Ovest, da 1.295.000 a 1.423.000 nel 2022/2023, con la quota percentuale di popolazione interessata che cresce dall'8,2 al 9,1 per cento. Secondo l'ISTAT l'elevata incidenza delle famiglie numerose, l'addensamento della popolazione nei comuni periferici e ultra-periferici (cioè quelli meno dotati dei servizi essenziali) e l'elevata incidenza degli stranieri sono tra le principali determinanti della povertà. Determinanti che, se "misurate" attraverso il ricorso ad alcuni indicatori socio-demografici, nella provincia di Bergamo risultano più frequenti o sovradimensionate al confronto con l'area geografica del Nord - Ovest.

In particolare:

- nel 2021 (ultimo anno disponibile) l'incidenza di nuclei familiari numerosi, con almeno cinque componenti, è più alta nella provincia di Bergamo (5,2%) rispetto al Nord Ovest (3,9%);
- il 27,2% dei comuni della Bergamasca sono classificati dall'ISTAT come periferici e ultra-periferici, percentuale che si dimezza al 13,5% se calcolata per tutta l'area geografica.
- al 1° gennaio 2024, l'11,2% della popolazione residente nella Bergamasca è straniera, un valore molto vicino all'11,4% medio del Nord Ovest (dati ISTAT).

Si può dunque ipotizzare come il numero degli individui in povertà assoluta che vivono nella provincia di Bergamo superi oggi le 60.000 unità, cioè la quota di poveri "assoluti" stimata nel 2019 dal Consiglio dei Sindaci dell'ATS Bergamo.

Se è vero che nel 2023 per la provincia di Bergamo si rileva un tasso di disoccupazione tra i più bassi nel Nord Italia (2,9%, secondo l'ISTAT), tuttavia questo risultato va messo in relazione anche con l'alto tasso di inattivi registrato nel territorio, tra i più elevati nell'area geografica settentrionale⁹. Inoltre, da alcuni anni i rapporti ISTAT sulla povertà evidenziano

⁸ Le elaborazioni dell'ISTAT si riferiscono alle persone che non possono acquistare quell'insieme di beni e servizi considerati essenziali per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile

⁹ In base ai dati ISTAT sulla rilevazione trimestrale delle forze di lavoro, nel 2023 la quota di popolazione inattiva (compresa tra i 15 e i 64 anni) residente nella Bergamasca è pari a 214mila unità. Il relativo tasso (per maschi e femmine), pari al 30,2%, è tra i più elevati nel Nord; considerando la sola componente femminile, il valore del tasso di inattività rilevato nella nostra provincia (40,3%) è, dopo Brescia (40,8%), il più elevato in assoluto nell'area settentrionale del Paese. Il fenomeno riguarda soprattutto le donne over55.

come tale fenomeno non riguardi più soltanto i disoccupati o le fasce marginali, ma sia sempre più spesso una condizione di chi lavora¹⁰.

Guardando alle condizioni di povertà in base alle fasce di età, in Italia gli anziani ultrasessantacinquenni sono la fascia anagrafica con la più bassa incidenza delle situazioni di povertà materiale, grazie alla protezione fornita dai trasferimenti pensionistici (che a differenza dei redditi da lavoro rappresentano entrate sicure), all'istituzione dell'assegno sociale e alla composizione dei nuclei familiari, che in genere non includono minori a carico dei percettori di reddito (ISTAT, 2024). Ciò che le analisi dei redditi e dei consumi non consentono di rilevare, tuttavia, sono le fragilità tipiche dell'età anziana, durante la quale gli individui sostengono ad esempio spese sanitarie sistematicamente più alte. In questa fase della vita, inoltre, è elevato il rischio di un repentino peggioramento delle condizioni di salute, che determina la necessità di acquistare servizi di assistenza anche molto costosi sul mercato privato (posti letto nelle strutture sociosanitarie e assistenza delle "badanti", in primo luogo), determinando un "irrigidimento" del bilancio familiare. Nelle situazioni in cui una parte rilevante delle risorse vengono assorbite dalla spesa per le cure e per l'assistenza, misurare il benessere economico servendosi del livello dei redditi o dei consumi può essere fuorviante (Ires Morosini, 2019).

Le politiche di bilancio

In che modo la programmazione di bilancio dei comuni della Bergamasca offre risposte alle problematiche sociali sopra accennate?

Premessa

L'esame dei rendiconti consente di osservare, dal punto di vista quantitativo e in particolare dei flussi di entrata e di spesa, gli effetti delle recenti scelte legislative adottate dallo Stato in materia di finanza locale, nonché i principali orientamenti delle politiche locali: le risorse destinate al welfare, la spesa per l'auto-amministrazione e gli organi politici, la tassazione nei confronti dei cittadini e del sistema imprese e gli elementi di progressività fiscale, l'orientamento agli investimenti, ecc..

Negli ultimi anni il bilancio dei Comuni si è trasformato, impoverendosi di dati e informazioni. Il fenomeno va posto in relazione con il forte ricorso degli enti locali alle esternalizzazioni di servizi e, più in generale, con lo sviluppo delle esperienze di gestione associata di funzioni e servizi. Si tratta di eventi che determinano la fuoriuscita di risorse in entrata e in uscita dal bilancio comunale, maggiori attribuzioni di risorse pubbliche a Comuni "capofila" degli ATS. Dunque, sotto il profilo della capacità esplicativa, la lettura dei documenti finanziari dei Comuni può perdere parte del suo valore. In conseguenza, dati, informazioni e indicatori di bilancio vanno utilizzati con molta prudenza e ad essi va attribuita soprattutto una funzione "segnaletica". Inoltre, nell'effettuare confronti tra enti locali è necessario fare molta attenzione poiché le amministrazioni e le rispettive comunità prese in considerazione sono naturalmente molto diverse tra loro. Ad esempio, le differenze nella presenza delle attività terziarie, del turismo e delle seconde case influiscono su varie voci di bilancio relative alle entrate e alle spese (ad esempio sul gettito della tassazione immobiliare e della addizionale Irpef).

¹⁰ Secondo il recente rapporto ISTAT 2024 sulla povertà, segnali di crescente disagio economico riguardano le famiglie con persona di riferimento "lavoratore dipendente", specie se operaio o assimilato. In peggioramento è anche la condizione delle famiglie con persona di riferimento "ritirato/a dal lavoro", a livello nazionale (7,9% nel 2023 dal 7,1% del 2022) e nel Nord (4,3% dal 3,5%). ISTAT, Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2023, pag. 8.

La frammentazione istituzionale

In primo luogo occorre sottolineare che l'elevato grado di frammentazione istituzionale presente nel territorio (ben 119 comuni, pari al 49% del totale, hanno una popolazione inferiore ai 3mila abitanti) influenza in misura considerevole sia la capacità di programmazione sia il livello di imposizione fiscale e la distribuzione delle spese. Gli studi economico-finanziari insistono sulla presenza, nell'azione amministrativa dei piccoli e piccolissimi comuni, di almeno quattro elementi di debolezza, tra di essi strettamente collegati:

- ridotta azione delle economie di scale. Ciò riflette la presenza di elevati costi fissi indivisibili legati all'erogazione dei servizi fondamentali dei comuni (per es., trasporto locale, organi istituzionali, servizi a rete, anagrafe) la cui incidenza relativa diminuisce all'aumentare della popolazione (effetto "economie di scala");
- imposizione fiscale locale molto alta, cui spesso non corrisponde un livello adeguato della spesa destinata ai servizi.
- difficoltà nell'esercitare appieno le proprie funzioni ed erogare in modo efficace un numero di servizi adeguato alle esigenze dei cittadini. Come si vedrà, relativamente alle spese, i piccolissimi comuni presentano la caratteristica costante di un rapporto tra attività di amministrazione generale ed altri servizi forniti enormemente squilibrato a favore delle prime.
- carenze di ordine professionale. I comuni minori non dispongono di figure direttive e di competenze specializzate.

Infine, nei consuntivi di questi comuni è più frequente registrare quote di avanzo di amministrazione molto elevate, tenuto conto delle difficoltà incontrate dagli enti piccoli e piccolissimi nel realizzare gli investimenti e in generale gli interventi di spesa più complessi (Corte dei Conti 2018).

La dimensione demografica dei Comuni della provincia di Bergamo - anno 2023

Comuni per numero di abitanti	Valori assoluti	V. %
Fino a 1.000 abitanti	60	24,7
1001 - 3000	59	24,3
3001 - 5000	50	20,6
5001 - 10000	56	23
10001 - 20000	13	5,3
20001 - 50000	4	1,6
50001 e oltre	1	0,5
Totale	243	100

Fonte: ISTAT

I consuntivi comunali.

L'esame dei consuntivi comunali aiuta ad apprezzare, sotto il profilo quantitativo, gli equilibri della finanza locale e lo sforzo effettuato dagli enti attivare politiche welfare. L'analisi è riferita sia al singolo comune sia a livello di ATS, in quest'ultimo caso rilevando il valore medio per ciascuna voce di bilancio. Le elaborazioni tengono conto dell'impegno finanziario sostenuto esclusivamente dalle amministrazioni comunali, al netto quindi delle risorse che la Regione Lombardia e altri organismi pubblici e privati trasferiscono agli enti gestori. L'elaborazione ha riguardato il consuntivo 2023 al confronto consuntivo 2019, relativo cioè all'anno pre-Covid. Il confronto temporale è stato effettuato per 242 comuni

su 243, tenuto conto che al momento delle elaborazioni per il comune di Riva di Solto non era disponibile il consuntivo più recente.

Nel 2023 gli accertamenti da entrate correnti sono pari complessivamente a circa 983,7 milioni (888,2 € pro capite), somma in sensibile crescita rispetto al 2019 (838,8 milioni, +17,3%), grazie soprattutto all'azione di sostegno statale intrapresa durante e dopo l'emergenza sanitaria e all'incremento del gettito delle entrate extratributarie (tariffe dei servizi, proventi derivanti dalla concessione di beni e dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti...). Considerando i singoli titoli delle entrate, nel quadriennio esaminato gli accertamenti da trasferimenti correnti aumentano del 94,8% (da 62 a circa 120 milioni), le entrate extratributarie crescono del 18% (da 192,4 a 227,1 milioni) e i tributi (IMU, Tari, addizionale Irpef...) dell'8,8% (da 584,3 a 635,8 milioni). Va osservato che alla crescita delle entrate correnti hanno contribuito in misura sensibile il maggiore gettito dell'Imposta di soggiorno (si pensi ad esempio a Bergamo capitale della cultura nel 2023) e dei "Proventi da concessioni su beni" e del "Canone occupazione aree pubbliche", incremento collegato soprattutto alla maggiore occupazione di suolo pubblico da parte dei dehors (bar, ristoranti...) verificatasi a partire dall'emergenza pandemica.

Sul fronte delle uscite, nel 2023 gli impegni di spesa corrente totale ammontano a livello provinciale a circa 865,9 milioni (781,8 euro pro capite), somma in sensibile crescita rispetto all'anno pre Covid (740,5 milioni, +16,9%).

Il rapporto tra spese ed entrate di parte corrente è pari mediamente all'88%, un valore che si eleva al 90,4% nel capoluogo. Per 39 comuni della Bergamasca tale quoziente risulta piuttosto basso, inferiore all'80%, evidenziando una capacità di spesa corrente insufficiente.

Il livello degli accertamenti di entrate correnti e dei corrispettivi impegni di spesa è molto differenziato. In linea generale, considerando le diverse fasce demografiche dei comuni, l'andamento di queste voci di bilancio segue una tipica curva ad U. Ad esempio, con riferimento alla pressione tributaria, chi vive in un piccolo comune paga in media tributi più elevati di chi vive in un centro più grande. La riduzione della pressione pro-capite diminuisce fino ad una determinata fascia demografica, successivamente aumenta al crescere della popolazione.

Il fenomeno, collegato soprattutto ai costi che le amministrazioni comunali devono sostenere, va messo in relazione in primo luogo con le diseconomie di scala che operano nei piccolissimi comuni e con la maggiore complessità di gestione che riguarda i comuni più grandi. Ma i livelli di entrata e di spesa sono influenzati anche da altri fattori, quali la vocazione turistica dei comuni, la presenza sul territorio comunale di grandi aziende che sono chiamate a riconoscere e a risarcire l'impatto ambientale della loro attività e, naturalmente, le scelte politiche discrezionali e la capacità di governo locale.

Come si vede dalla tabella 2, i ragionamenti appena esposti trovano conferma nei dati relativi alle entrate e alle spese correnti dei comuni classificati per Ambito. Infatti, a mostrare i valori pro capite più elevati delle entrate e delle spese di parte corrente sono, da un lato gli ATS costituiti prevalentemente da comuni piccolissimi (in primo luogo Valle Brembana e Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve), dall'altro, invece, quello del comune più grande, il capoluogo.

Inoltre, osservando la distribuzione delle spese correnti si nota come gli ATS con forte incidenza di piccoli comuni presentino un rapporto tra attività di amministrazione generale ed altri servizi forniti enormemente squilibrato a favore delle prime.

Nel 2023, considerando il valore medio della spesa dei comuni che compongono ciascun ATS, nell'Ambito di Valle Imagna questo capitolo di spesa assorbe la più alta quota di risorse correnti, quasi quattro euro su 10 (il 39,2%); percentuale molto elevata, che sottrae risorse cospicue ad altri settori d'intervento e ai servizi alla persona. Valori molto alti della quota di spesa destinata alla Missione 1 si rilevano per la maggior parte degli ATS: il 38% per la Valle Cavallina, il 37,8% per la Valle Brembana, il 37,6% per la Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve e il 37,4% per l'Alto Sebino. Al contrario, la spesa per l'amministrazione generale si attesta su livelli molto più bassi negli ATS di Bergamo (mediamente il 21,2%) e Dalmine (il 27,7%), dove in conseguenza aumenta la possibilità di dotare gli altri capitoli di spesa di maggiori risorse.

Il welfare

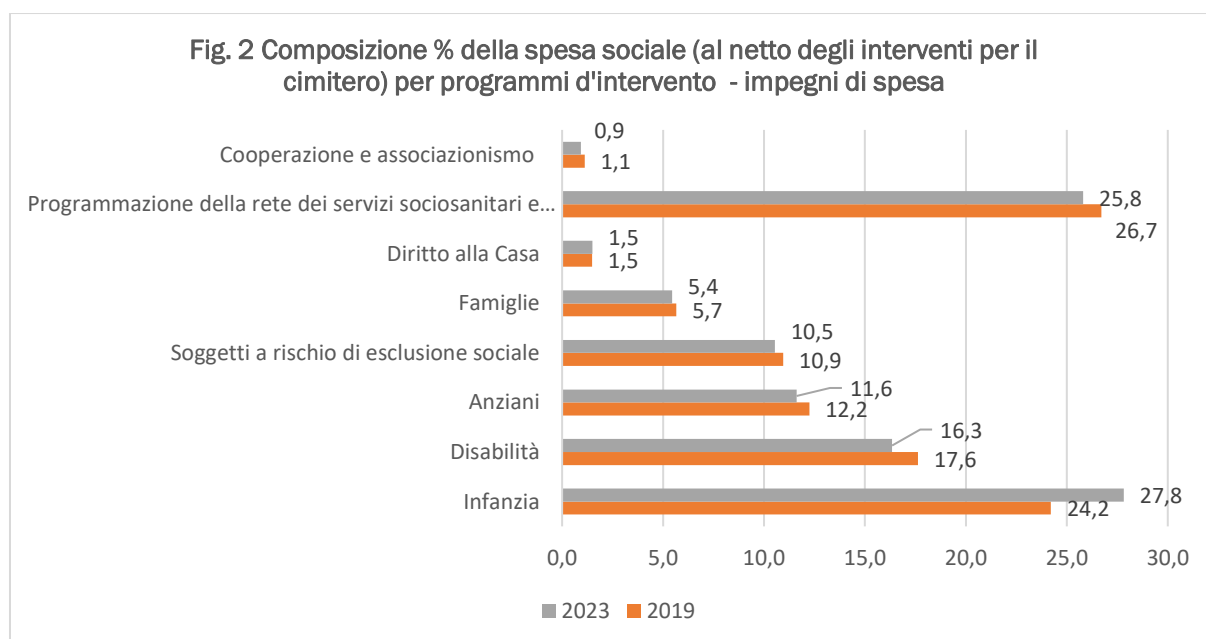
Mediamente, a livello provinciale, le risorse destinate alla Missione 12 per le Politiche sociali (con esclusione delle spese cimiteriali) sono pari nel 2023 a 139,4 euro pro capite (154,4 milioni). Somma che rispetto al 2019 (119,1 milioni) è cresciuta del 29,6%, cioè più che proporzionalmente al variare della spesa corrente totale (+19,6%). Tale risultato si pone però come l'esito di comportamenti di spesa diversi: nel quadriennio considerato, infatti, per 191 comuni della bergamasca (il 79% dei 242 esaminati) si rileva un incremento delle risorse destinate a questo capitolo di spesa, mentre 51 enti (pari al 21%) mostrano una contrazione della spesa sociale. Inoltre, se rapportata al totale della spesa corrente, relativamente al periodo 2019/2023 per ben 92 comuni (il 38% di quelli esaminati) si rileva una contrazione della quota % di risorse destinata alle politiche sociali; un dato che lascia ipotizzare come, in diversi casi, le politiche sociali non occupino un posto di rilievo nell'agenda comunale.

A contribuire maggiormente all'aumento degli impegni di spesa per le politiche sociali sono stati soprattutto, in valori assoluti, i comuni di Bergamo (con un incremento di circa 13,5 milioni di euro), Dalmine (3,5 milioni), Bolgare (circa 1,3 milioni), Osio Sotto (1,1 milioni) e Romano di Lombardia (1 milione).

Calcolata mediamente per ciascun ATS, la quota di impegni di spesa sociale (Missione 12) sul totale della spesa corrente (indicatore che segnala il livello di sensibilità per il welfare) è assai differenziata. Bergamo (25,3%), Dalmine (23,3%), Albino Valle Seriana (21,3%), Seriate (19%) e Grumello (18,1%) presentano i valori più elevati. Assai più bassa è la quota percentuale degli impegni di spesa sociale rilevati per gli ATS di Romano di Lombardia (12,4%), Treviglio (13,7%) e per gli Ambiti costituiti prevalentemente da comuni piccoli, i cui bilanci sono appesantiti da una maggiore incidenza delle spese "generali": Valle Cavallina (11,4%), Alto Sebino (10,8%), Monte Bronzone (10%) e Val Brembana (9,8%), dove si registra un valore medio delle entrate correnti accertate tra i più elevati a livello provinciale.

La Missione 12 si compone di diversi programmi di spesa che attengono ad aree sociali ben definite. Tra questi, il programma rivolto alla popolazione anziana assorbe, nel 2023, mediamente a livello provinciale impegni di spesa per circa 17,9 milioni (16,2 euro pro capite), pari all'11,6% della spesa per le politiche sociali (era il 12,3 nel 2019). Anche in questo caso la chiave di lettura principale dell'indicatore esaminato è la forte differenziazione territoriale. Valori di spesa pro capite più elevati si rilevano presso gli ambiti di Albino Valle Seriana (38 €), Bergamo (26 €), Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve e Valle Brembana (21 €). Al contrario, nell'Alto Sebino, dove l'incidenza della popolazione over65 è assai elevata (26,2%), si ha la spesa pro capite per gli anziani più bassa, pari a 2 € nel 2023.

Sempre relativamente alla composizione della spesa sociale per programma d'intervento, a livello provinciale nel 2023 la quota % più elevata di risorse in capo alla Missione 12 è destinata ai servizi per l'infanzia e gli asili nido (mediamente il 27,8%); seguono la programmazione della rete dei servizi sociosanitari e sociali (25,8%), gli interventi per la disabilità (16,3%), per gli anziani (11,6%), per i soggetti a rischio di esclusione sociale (10,5%), per le famiglie (5,4%), per il diritto alla casa (1,5%) e per la cooperazione e l'associazionismo (0,9%). Al confronto con il 2019 la composizione della spesa sociale per programma d'intervento non varia considerevolmente, se non per il sensibile incremento (dal 24,2 al 27,8%) della quota di risorse destinate all'infanzia e agli asili nido.



Dall'analisi del consuntivo 2023 emergono alcune vocazioni territoriali. In più della metà degli ATS (Albino Valle Seriana, Alto Sebino, Dalmine, Grumello, Monte Bronzone, Treviglio, Valle Brembana, Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve e Seriate) la rete dei servizi sociosanitari e sociali assorbe la quota maggioritaria degli impegni di spesa. Nell'ambito di Bergamo la maggior parte delle risorse è finalizzata ai servizi per l'infanzia (48,4%) e al contrasto all'esclusione sociale (19,5%). Isola Bergamasca, Romano di Lombardia e Valle Cavallina destinano la quota prevalente di impegni (rispettivamente il 30,1%, il 28,7% e il 33,1%) agli interventi per la disabilità. In Valle d'Imagna i servizi all'infanzia assorbono la quota maggioritaria di risorse sociali (25,1%).

Molto bassa, anche considerando l'emergenza "abitazioni" che negli ultimi anni interessa la nostra provincia, la quota di risorse destinata al diritto alla casa (disagio abitativo). Solo in quattro ATS tali interventi assorbono percentuali di risorse sociali superiori all'1%: Albino Valle Seriana (4,8), Dalmine (3,6%), Treviglio e Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve (entrambi con l'1,2%).

Considerando le altre spese per il welfare, nel 2023 le risorse correnti impegnate per la cultura incidono mediamente a livello provinciale in misura del 4,3% sul totale della spesa corrente (erano il 4,1% nel 2019), con picchi in alto raggiunti nell'ATS di Bergamo (8%) e in basso nella Val Brembana (2%). Differenziata, anche in relazione alla composizione demografica della popolazione, è la distribuzione della spesa per l'istruzione, pari

mediamente a livello provinciale al 12,7%. In questo caso, gli ATS con quote percentuali di spesa più elevate sono Dalmine (15,5%), Monte Bronzone (15,3%) e Valle Cavallina (15,1%).

L'offerta di servizi di welfare e l'utenza.

Per superare i limiti dell'analisi finanziaria e raccogliere informazioni sulla quantità e tipo di servizi sociali erogati e sul relativo numero degli utenti, abbiamo fatto ricorso alle seguenti informazioni statistiche:

- 1) **Il livello quantitativo dei servizi**, elaborato dal Ministero dell'Economia e Finanza (Mef). Esso valuta - con un punteggio da 0 a 10 - la quantità dei servizi offerti da un comune rispetto alla media dei comuni della stessa fascia di popolazione. Sino a 5 i servizi sono inferiore alla media, dal 6 in poi sono superiori. La valutazione riguarda i principali servizi comunali (amministrazione, istruzione, rifiuti, servizi sociali e nido, viabilità e territorio, polizia locale) e viene effettuata per singolo comune e a livello aggregato. L'ultimo anno disponibile è il 2021 ed è possibile effettuare confronti con gli anni precedenti (www.opencivitas.it). Relativamente ai servizi sociali, tra i comuni più grandi della Bergamasca solo Nembro (con il punteggio massimo di 10), Alzano Lombardo (8), Osio Sotto (7), Albino, Cologno al Serio e Treviolo (6) presentano un punteggio superiore alla media. Bergamo ha invece un punteggio appena inferiore alla media (5). Il giudizio più negativo, pari a 2 punti, riguarda i servizi sociali dei comuni di Caravaggio, Castelli Calepio e Romano di Lombardia. Tra i comuni più piccoli Aviatico, Cusio, Fiorano, Lenna, Mezzoldo, Orio al Serio, Piazzolo, Rota d'Imagna e Santa Brigida hanno ottenuto il punteggio massimo, pari a 10. La media Lombardia dei punteggi ricevuti da ciascun comune è pari a 6, per la provincia di Bergamo la media è invece di 5,1, in lieve riduzione rispetto alla valutazione effettuata per il 2019 (5,4). Un valore basso, che tuttavia risulta più elevato di quelli mediamente rilevati nelle province di Brescia (4,7), Lecco (4,5) e Varese (4,2). A livello di ATS, sempre considerando i valori medi dei punteggi, Albino Valle Seriana (7,9) e Bergamo (7,2) mostrano i valori più alti del livello quantitativo dei servizi sociali, mentre Monte Bronzone (3,2), Valle Cavallina (4) e Seriate (4,2) registrano le prestazioni più negative. Da ciò si evince la necessità per il Sindacato di approfondire la tematica della valutazione dei servizi resi al cittadino.
- 2) **L'offerta di welfare e l'utenza degli Ats**. In base ai dati sulla copertura della domanda sociale forniti dall'ISTAT, nella Bergamasca l'offerta locale di servizi socio-assistenziali e socio-sanitari si caratterizza, al confronto con le altre province. per un buon livello della presa in carico e dell'analisi del bisogno (Servizio sociale professionale), interventi garantiti soprattutto dall'operato dell'assistente sociale. Infatti nel 2021 (ultimo anno disponibile), considerando i soli servizi rivolti all'utenza anziana, il numero delle prestazioni erogate a livello provinciale dal Servizio sociale professionale è pari a 10.138. In termini relativi, gli utenti raggiunti da questo servizio costituiscono il 4,3% degli over65 della Bergamasca, una quota percentuale più alta del 3% rilevato mediamente a livello Lombardia. Tuttavia l'utenza dei servizi alla persona appare insufficiente, specie per quanto riguarda le prestazioni domiciliari. In particolare gli interventi di sostegno alla domiciliarità erogati complessivamente dagli ATS della Bergamasca hanno interessato una proporzione esigua della popolazione anziana: nel 2021 soltanto l'1,7% degli over65 ha usufruito del Servizio di assistenza domiciliare (Sad), lo 0,3% dell'Assistenza domiciliare integrata (Adi), lo 0,1% del telesoccorso, l'1,3% della distribuzione di pasti a domicilio. Inoltre, la quota di anziani che hanno beneficiato

del trasporto sociale è pari all'1,8% e solo lo 0,2% ha usufruito dei contributi per l'integrazione alle rette per strutture residenziali.

Conclusioni.

L'analisi dei dati evidenzia come la provincia di Bergamo, pur caratterizzandosi come area dalle elevate performance, con alta capacità produttiva e bassa disoccupazione, sia esposta a diverse forme di vulnerabilità sociale, cui il governo locale non sempre fornisce risposte davvero efficaci. La marcata eterogeneità - morfologica, socio-economica e in termini di accesso ai principali centri erogatori di servizi - del territorio può favorire l'insorgere di forme specifiche e localizzate di disagio. Mentre la forte frammentazione istituzionale (elevata presenza di piccoli e piccolissimi comuni) penalizza l'azione delle politiche di welfare. Esaminando i dati di bilancio degli enti locali si osserva infatti come numerosi comuni destinino la quota prevalente della spesa corrente all'amministrazione generale. Soprattutto quelli al di sotto dei 3mila abitanti non raggiungono economie di scala adeguate nell'erogazione dei servizi alla persona.

In un contesto di profonde trasformazioni socio-demografiche (invecchiamento, forte crescita del numero delle famiglie e delle persone che vivono sole, depauperamento della popolazione che colpisce una parte importante delle zone vallive e dell'arco alpino ...), la non autosufficienza, l'isolamento relazionale dei grandi anziani e il disagio abitativo appaiono le aree più problematiche.

Naturalmente per offrire soluzione a questi problemi è necessario in primo luogo potenziare l'intervento statale (determinare i livelli essenziali delle prestazioni, realizzare un'efficace riforma dell'assistenza agli anziani...) e regionale (maggiore impegno nelle attività di contrasto alla povertà, sviluppo degli interventi domiciliari e potenziamento delle filiera degli interventi a supporto delle persone non autosufficienti...). A livello territoriale è opportuno rafforzare la cooperazione istituzionale, anche favorendo l'aggregazione dei comuni, nonché l'integrazione delle politiche sociali con altri settori d'intervento, con riferimento anche alle politiche urbanistiche e allo sviluppo di interventi di rigenerazione urbana.

Particolare attenzione va dedicata alle politiche abitative (anche incentivando le forme abitative valorizzate negli ultimi anni dalla legislazione nazionale, quali la coabitazione solidale tra anziani e tra anziani e giovani, e il cosiddetto co-housing) e allo sviluppo degli interventi per l'invecchiamento attivo (apprendimento permanente, partecipazione, prevenzione e promozione di stili di vita corretti).

Si avverte la necessità di potenziare le azioni di negoziazione sociale per la qualificazione delle politiche sociali.

Tab. 2 Indicatori sui consuntivi 2023 per Ambito di zona – valori medi rilevati sui bilanci comunali

	Risultato di amministrazione disponibile pro capite €	Spese correnti pro capite (impegni) €	Entrate correnti pro capite (accertamenti) €	Spese correnti/Entrate correnti v. %
Bergamo	159	1.165	1.289	90
Albino Valle Seriana	94	759	853	89
Alto Sebino	129	743	879	85
Dalmine	116	746	852	88
Grumello	103	673	748	90
Isola Bergamasca	130	619	712	87
Monte Bronzone - Basso sebino	117	651	759	87
Romano di Lombardia	107	647	743	87
Treviglio	79	708	796	89
Valle Brembana	28	1.026	1.251	81
Valle Cavallina	115	671	753	88
Valle Imagna	90	662	754	88
Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve	155	1042	1209	86
Seriate	112	698	782	89

Elaborazione su 242 consuntivi comunali

Tab. 3 Indicatori sui consuntivi 2023 per Ambito di zona – valori medi rilevati sui bilanci comunali

	Spesa corrente pro capite per M. 12 (impegni) €	Incidenza % spesa corrente per M. 12 (impegni)	Spesa corrente pro capite per gli anziani (impegni) €	Incidenza % spesa corrente per i servizi istituzionali (Missione 1) (impegni)
Bergamo	295	25,3%	26	21,2%
Albino Valle Seriana	161	21,3%	38	31,5%
Alto Sebino	80	10,8%	2	37,4%
Dalmine	174	23,3%	17	27,7%
Grumello	122	18,1%	7	32,2%
Isola Bergamasca	80	12,8%	11	33,7%
Monte Bronzone - Basso sebino	66	10,0%	9	34,9%
Romano di Lombardia	80	12,4%	7	31,6%
Treviglio	97	13,7%	13	33,1%
Valle Brembana	100	9,8%	21	37,8%
Valle Cavallina	76	11,4%	8	38,0%
Valle Imagna	83	12,6%	8	39,2%
Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve	155	14,9%	21	37,6%
Seriate	133	19,0%	13	30,3%

Elaborazione su 242 consuntivi comunali

Riferimenti

Cergas Bocconi (a cura di), Rapporto Oasi 2024

Corte dei Conti. Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali - Comuni, Province e Città metropolitane esercizi 2021-2023. Roma, 2024

Corte dei Conti. Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica, Roma, 2018

Ires Morosini. L'assistenza agli anziani in Lombardia: criticità e prospettive, 2021.

Ires Morosini. Il welfare locale, Torino, 2019

ISTAT. Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2023, Roma, 2024

ISTAT. Le condizioni di salute della popolazione anziana in Italia. Anno 2019. Roma, 2021.

Cavalli, Stefano, Dus, Daniela. Terza età e vulnerabilità. In: Fragilità e risorse della popolazione anziana in Ticino. Giudici, Francesco and Cavalli, Stefano and Egloff, Michele and Masotti, Barbara (Ed.). Bellinzona, Switzerland : Ufficio di statistica, 2015. p. 67-86.

Spini, D., Hanappi, D., Bernardi, L., Oris, M., & Bickel, J.-F. (2013). Vulnerability across the life course: A theoretical framework and rese arch directions. LIVES Working Paper, 27.

banca dati delle attività socio-economiche dello SPI CGIL di Bergamo

dati.istat.it (assistenza e previdenza, pensioni, lavoro)

demo.istat.it (dati demografici, previsioni)

inps.it (lavoro domestico, trattamenti previdenziali, casellario pensioni, indennità di accompagnamento)

openbdap.rgs.mef.gov.it (rendiconti comunali 2019 e 2023)

opencivitas.it (fabbisogni standard, livello quantitativo dei servizi)

osservatorio Domina sul lavoro domestico. [Osservatorio Lavoro Domestico | Dati, statistiche, Dossier.](#)