

LA SPESA SOCIALE DEI COMUNI DELLA BERGAMASCA

CGIL BERGAMO – IRES MOROSINI -

settembre 2019

I dati più aggiornati sulla spesa sociale impegnata dai comuni mostrano che nel triennio 2016-2018¹ si è verificata una crescita che, seppure di modesta entità in termini assoluti, ha interessato sia l'aggregato provinciale sia la totalità degli aggregati a livello di ambito territoriale, ad eccezione del Monte Bronzone-Basso Sebino e della Valle Cavallina (Tabella 1). In termini nominali, la crescita complessiva degli impegni di spesa rilevati nei consuntivi è stata del 8,3% (da 98,6 a 107 milioni), mentre quella corretta per l'inflazione (utilizzando l'indice NIC della Provincia di Bergamo) del 5,9%. Una dinamica crescente ha interessato anche l'aggregato della Regione Lombardia e quello dell'Italia, i quali però presentano un livello di spesa molto più alto nel 2018 (rispettivamente del 43% e del 33%): cioè, se nella bergamasca la spesa pro capite per i servizi sociali (Missione 12 del bilancio dei comuni) è pari a 105,6 euro, per l'aggregato lombardo tale valore cresce fino a 140,1 euro, raggiungendo i 151,4 euro a livello nazionale.

Mentre il confronto con il dato nazionale può essere poco informativo (si tratta infatti di una media di una distribuzione molto eterogenea, che comprende i 67 euro pro capite dei comuni campani così come gli oltre 300 del Friuli-Venezia Giulia e della Sardegna), lo scarto dalla media regionale è consistente, perché segnala la presenza di un'offerta molto più sviluppata in territori contigui. Delle altre province lombarde, solo Lecco e Sondrio hanno una più bassa spesa sociale pro capite.

Dai dati rilevati emerge con chiarezza l'enorme divario dei valori di spesa tra comuni piccoli (al di sotto dei 5mila abitanti) e quelli più grandi, con particolare riferimento a Bergamo, Dalmine, Seriate e Albino.

Come facevamo notare in un precedente rapporto promosso dalla CGIL di Bergamo, la scarsa capacità di spesa dei comuni bergamaschi va messa in relazione soprattutto con il mancato decollo della gestione associata dei servizi e con la frammentazione istituzionale della provincia in piccoli e piccolissimi comuni, più marcata rispetto alla situazione della maggior parte delle province lombarde. In assenza di adeguate politiche di area vasta (si pensi soprattutto all'istituzione, da parte del governo regionale, di ambiti ottimali per la gestione delle funzioni e dei servizi) e mirate al potenziamento delle dimensioni comunali, tali enormi divari sono destinati a perdurare e producono già oggi disparità di accesso della popolazione ai servizi.

Per quanto riguarda i piccoli e piccolissimi comuni, gli studi economico-finanziari insistono sulla presenza nell'azione amministrativa di questi enti di almeno quattro elementi di debolezza che minano la loro capacità di governo del territorio:

- ✓ l'azione delle economie di scala, presente soprattutto nei comuni con meno di 3mila abitanti e in quelli montani, che è legata all'impossibilità per molte amministrazioni di esercitare

¹ L'elaborazione riguarda 212 di 243 comuni appartenenti alla Provincia di Bergamo, per i quali è già disponibile il consuntivo 2018 approvato entro il 30 aprile 2019. Il confronto per il triennio 2016-2018 è stato dunque effettuato solo per i comuni aventi caratteristiche omogenee.

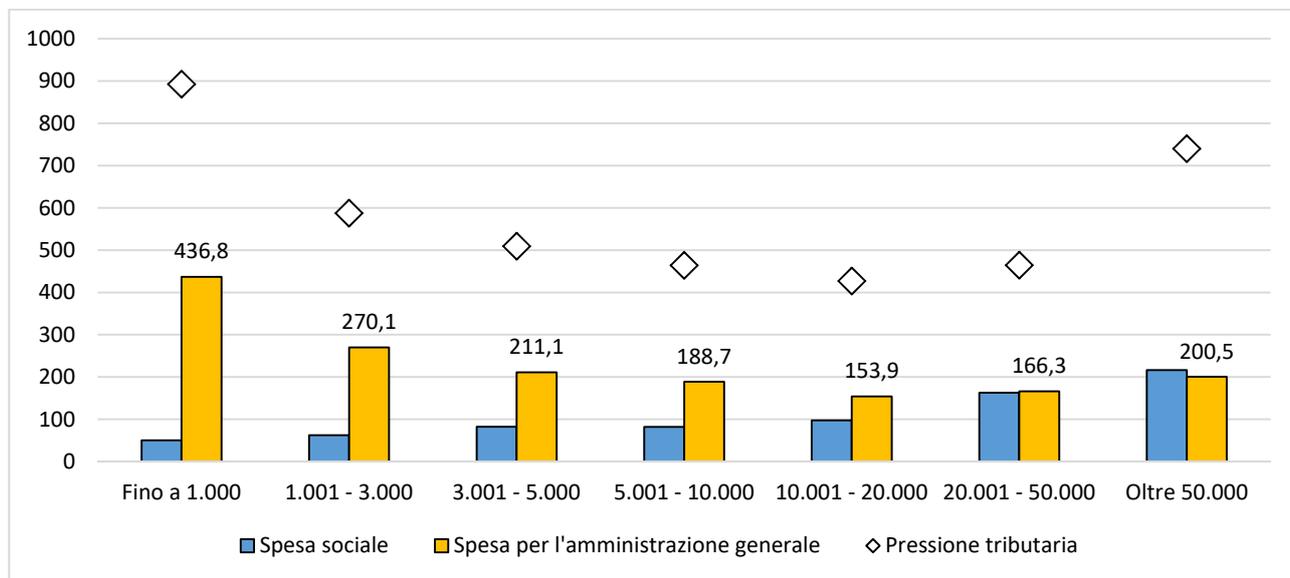
appieno le proprie funzioni ed erogare in modo efficace un numero di servizi adeguato alle esigenze dei cittadini. In effetti, sul versante delle spese, al di là delle differenze di tipo geografico, socioeconomico e morfologico che esercitano influenze rilevanti sulla gamma dei servizi offerti, i piccolissimi comuni presentano la caratteristica costante di un rapporto tra attività di amministrazione generale ed altri servizi forniti enormemente squilibrato a favore delle prime, che irrigidiscono il bilancio. Relativamente ai comuni della bergamasca, la spesa pro capite per l'amministrazione generale (Missione 1) sul totale delle spese correnti cresce mediamente dai 153,9 euro rilevati negli enti di "medie" dimensioni (con popolazione compresa tra i 10.001 e i 20.000 abitanti) ai 436,8 euro dei comuni fino a mille abitanti (Figura 1);

- ✓ le carenze di ordine professionale. I comuni minori non dispongono di figure direttive e di competenze specializzate;
- ✓ il livello dell'imposizione fiscale locale molto alto: per i comuni fino a 1.000 abitanti, nel 2018, la pressione tributaria (accertamenti di entrate tributarie/popolazione) era pari in media a 892 euro, mentre per i comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 10.000 abitanti era di circa 464 euro.

Peraltro, in base all'analisi della spesa sociale e della pressione tributaria per ambiti territoriali, si evince come in diversi casi, specie per quanto riguarda la Valle Brembana (cui appartengono soprattutto piccoli e piccolissimi comuni), ai bassi valori degli impegni di spesa per gli interventi sociali (pari, in media, a 71 euro pro capite) si associa un'elevata pressione tributaria (703 euro, la più alta in assoluto a livello provinciale), in presenza di avanzi di amministrazione disponibili cospicui rilevati presso numerosi comuni (Sorisola, San Pellegrino Terme, Piazza Brembana, Oltre al Colle, ecc.).

Oltre al dato sugli importi non elevati destinati alla spesa sociale le criticità riguardano anche il numero dei servizi sociali erogati da tutte le amministrazioni comunali della bergamasca, almeno in base a quanto riportato dall'ISTAT per il 2016. Dei 68 servizi contemplati dalla scheda di ricognizione dell'Istituto di statistica nazionale, nella provincia bergamasca cinque soltanto comprendono il 58,2% delle utenze: il segretariato sociale, il servizio sociale professionale, le attività ricreative, il trasporto sociale, i centri sociali e di aggregazione e le altre attività di integrazione sociale. Complessivamente, il segretariato sociale e il servizio sociale professionale, che non rappresentano vere e proprie prestazioni, ma porte di accesso e canali di indirizzo e consulenza, comprendono il 41,1% degli utenti. Il 32,9% delle utenze riguardano la categoria delle famiglie e dei minori, il 24,8% quella degli anziani, il 9,1% quella dei disabili, il 5,3% quella degli individui poveri, con disagio sociale e senza fissa dimora (che nell'aggregato regionale costituiscono l'8%), il 4,9% quella degli immigrati e i nomadi, lo 0,6% quella delle dipendenze e il 22,5% le multi-utenze. In definitiva, questi dati forniscono indicazioni sulla carenza di servizi reali alla persona nel territorio della bergamasca, e pongono seri interrogativi sull'effettiva copertura della domanda sociale da parte del welfare locale.

Figura 1. Spesa sociale pro capite (impegni di spesa corrente per la Missione 12 al netto del servizio necroscopico e cimiteriale), spesa per l'amministrazione generale pro capite (impegni di spesa corrente per la Missione 1) e indice di pressione tributaria (accertamenti per le entrate del Titolo 1 in valori pro capite). Aggregati dei comuni bergamaschi corrispondenti alle 7 fasce di ampiezza demografica dei comuni. Anno 2018.



Nota: Elaborazione effettuata sui 212 dei 243 comuni della Provincia di Bergamo per i quali è disponibile il bilancio di tutti e tre gli esercizi.

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su bilanci comunali

Tabella 1. Spesa sociale pro capite in euro (impegni di spesa corrente per la Missione 12 al netto del servizio necroscopico e cimiteriale). Aggregato dei comuni bergamaschi con suddivisione per Ambito territoriale. Periodo 2016-2018.

	2016	2017	2018
Alto Sebino	63,0	61,3	66,9
Bergamo	169,7	181,9	190,2
Dalmine	111,8	114,7	126,9
Grumello del Monte	79,3	90,5	94,4
Isola Bergamasca-Bassa Val San Martino	60,8	61,6	64,1
Monte Bronzone-Basso Sebino	55,3	54,6	51,6
Romano di Lombardia	54,0	50,8	55,5
Seriate	96,2	97,8	112,3
Treviglio	72,9	74,4	75,9
Val Seriana Superiore - Val di Scalve	124,0	121,8	127,7
Valle Brembana	58,4	67,3	71,1
Valle Cavallina	55,4	54,9	54,2
Valle Imagna-Villa d'Almè	84,5	87,9	88,8
Valle Seriana	131,1	127,1	128,1
Provincia di Bergamo	97,5	100,2	105,6

Tabella 2. Incidenza della spesa sociale (impegni di spesa corrente per la Missione 12 al netto del servizio necroscopico e cimiteriale). Aggregato dei comuni bergamaschi con suddivisione per Ambito territoriale. Periodo 2016-2018.

	2016	2017	2018
Alto Sebino	9,6%	9,5%	10,2%
Bergamo	18,7%	20,6%	21,2%
Dalmine	18,8%	19,4%	20,0%
Grumello del Monte	15,1%	16,9%	17,2%
Isola Bergamasca-Bassa Val San Martino	11,7%	11,7%	11,9%
Monte Bronzone-Basso Sebino	9,7%	9,9%	9,1%
Romano di Lombardia	10,5%	9,9%	10,5%
Seriate	17,1%	17,2%	18,8%
Treviglio	11,9%	12,1%	12,1%
Val Seriana Superiore - Val di Scalve	14,4%	14,3%	14,7%
Valle Brembana	7,4%	8,3%	8,6%
Valle Cavallina	10,3%	10,2%	9,8%
Valle Imagna-Villa d'Almè	14,3%	14,6%	14,1%
Valle Seriana	21,3%	20,7%	20,2%
Comune di Torre de' Busi	8,0%	10,5%	7,1%
Provincia di Bergamo	15,2%	15,7%	16,0%

Figura 2. Dinamica della spesa sociale (impegni di spesa corrente per la Missione 12 al netto del servizio necroscopico e cimiteriale) espressa in valori correnti e corretta per l'inflazione (indice NIC per la provincia di Bergamo).

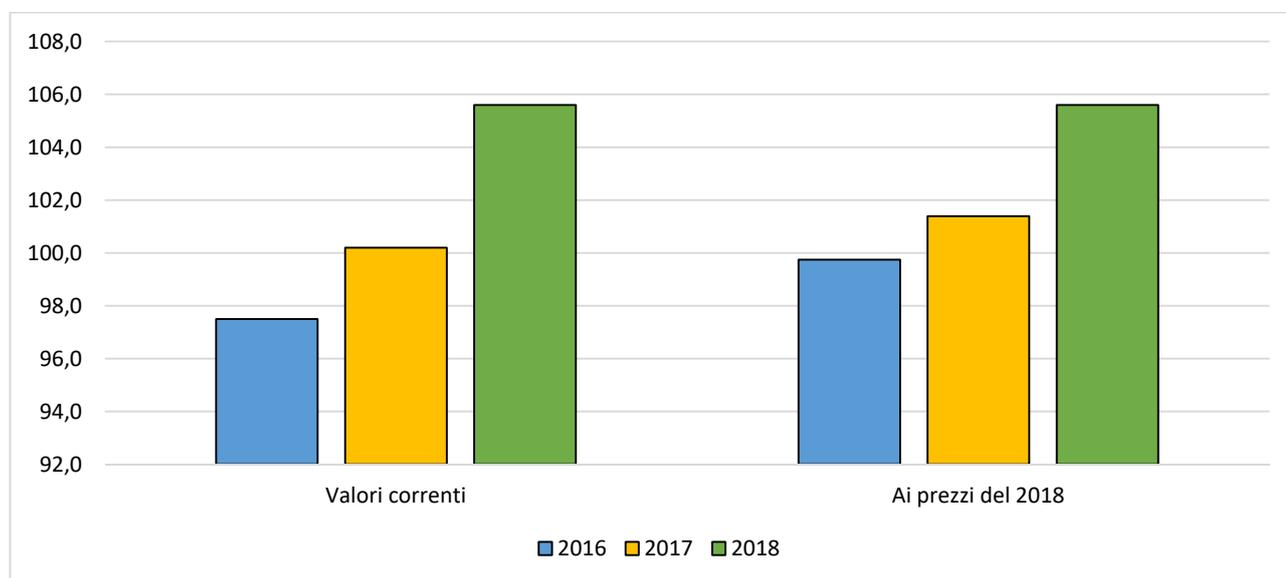


Tabella 3. Indice di pressione tributaria in euro (Accertamenti pro capite delle entrate del Titolo 1). Aggregato dei comuni bergamaschi con suddivisione per Ambito territoriale. Periodo 2016-2018.

	2016	2017	2018
Alto Sebino	547,7	522,7	542,6
Bergamo	664,6	671,4	683,5
Dalmine	446,5	449,9	486,7
Grumello del Monte	440,3	445,2	440,3
Isola Bergamasca-Bassa Val San Martino	447,7	450,1	462,8
Monte Bronzone-Basso Sebino	508,4	459,6	465,6
Romano di Lombardia	448,8	449,0	439,4
Seriate	430,2	438,0	444,0
Treviglio	468,0	471,9	486,7
Val Seriana Superiore - Val di Scalve	681,7	739,6	696,3
Valle Brembana	682,5	642,7	703,3
Valle Cavallina	462,9	483,5	490,9
Valle Imagna-Villa d'Almè	477,9	490,2	500,0
Valle Seriana	462,2	468,7	473,1
Comune di Torre de' Busi	449,4	447,0	485,5
Provincia di Bergamo	507,3	511,0	522,7