

Gli ambiti sociali di zona della bergamasca. La domanda sociale degli anziani e l'offerta di welfare a livello locale.

Across concept – SPI CGIL Bergamo

ottobre 2023

La provincia di Bergamo sta conoscendo un significativo incremento della popolazione anziana, accompagnato da importanti mutamenti in seno alle strutture familiari. A seguito della riduzione delle nascite e dell'allungamento della vita, la percentuale di anziani è cresciuta dal 2013 al 2023 dal 18,2% al 22,1% (era il 15,9% nel 2002).

Nello stesso periodo la popolazione complessiva è aumentata dello 0,2% (il 5,1% se si considera la sola componente straniera), ma il numero delle famiglie ha registrato un incremento più alto, pari al 4%¹, con conseguente riduzione del numero medio dei componenti per nucleo (sceso da circa 2,4 a 2,3). La minor propensione al matrimonio e l'aumento di separazioni e divorzi - dunque l'accentuarsi dei processi d'individualizzazione - 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% (Censimento della popolazione e delle abitazioni); una percentuale che si eleva al 47% per il comune di Bergamo (al 2022). E, pur in assenza di informazioni puntuali, i dati ISTAT riferiti al livello regionale lasciano presupporre che anche nella provincia di Bergamo il numero di coppie anziane senza figli e dei monogenitoriali sia in forte crescita.

Trasformazioni socio-demografiche che hanno un impatto importante su quantità e qualità delle relazioni tra persone e generazioni e sulla *domanda sociale, in termini di politiche di welfare*. La denatalità ha reso le reti di parentela sempre più strette (meno 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. A questo proposito, l'indice Oldest Support Ratio (OSR)², definito come rapporto tra la popolazione appartenente alla classe 50-74 anni e la classe over 85, fornisce informazioni sul numero di persone, figlie o figli, potenzialmente in grado di garantire cure informali per ciascun grande vecchio. A livello provinciale, al 1° gennaio 2023 tale indice era pari a 10,9 un valore inferiore al 13,1 rilevato nel 2013, a indicare il progressivo ridimensionamento di questo tipo di aiuto; un valore molto più basso dell'indice si rileva mediamente per l'Ambito di zona di Bergamo (7,9, era 10,7 nel 2013), dove il numero dei potenziali caregiver per grande vecchio è diventato abbastanza esiguo.

I divari territoriali. Un aspetto di cui tenere conto nello studio delle condizioni sociali nella Provincia di Bergamo è il gradiente territoriale. A causa di processi di

¹ In questo caso il periodo temporale considerato è il decennio 2001/2021.

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

polarizzazione delle attività economiche e dei servizi che affondano le loro radici lontano nel tempo, l'area bergamasca si caratterizza per importanti divari di sviluppo interno. Le zone vallive e dell'arco alpino, in particolare le Valli Brembana, Imagna, Seriana e di Scalve, sono lo scenario di un lungo depauperamento economico/demografico e di una rarefazione dei servizi di base, cui fa da contrappeso la capacità della Grande Bergamo di assorbire l'emorragia di popolazione delle aree vallive e montuose.

Se prendiamo come riferimento il decennio che si è chiuso poco dopo l'emergenza COVID (2013-2023 - 1° gennaio), la sostanziale tenuta demografica della provincia è da attribuire soprattutto al contributo dei poli comunali e della loro cintura (ambiti di zona di Bergamo, 1,3%; Treviglio, 1,7%; Romano di Lombardia, 2,3%; Seriate, 1,9%; Dalmine, 1,3%), e dell'area di Grumello (3,3%). Nelle aree vallive e dell'arco alpino, invece, il calo demografico è sostanziale: assai consistente nella Val Brembana (-7,5%) e - sia pure in presenza di una dinamica meno intensa - anche negli ambiti di Alto Sebino (-5,2%), Albino - Valle Seriana (- 4%) e Valle Seriana superiore e Valle di Sclave (-4,6%). Pertanto, non sorprende osservare, nel grado di sviluppo socio-economico della nostra provincia, una netta difformità lungo l'asse Nord-Sud, a cominciare dal mercato del lavoro.

Rispetto alla cintura e ai poli (fatta eccezione per il comune di Bergamo), le aree più periferiche e montane presentano un maggiore tasso di invecchiamento. A fronte del 22,1% di over65 rilevato mediamente a livello provinciale, le differenze tra gli Ambiti sono marcate e richiedono pertanto che gli enti gestori adottino scelte mirate in termini di programmazione sociale. In Valle Brembana si rileva la quota % più alta di over 65, pari al 27,6%; seguono gli ambiti di Valle Seriana superiore e Valle di Sclave e Alto Sebino (entrambi con il 25,8% di ultra65enni), e Bergamo e Albino e Valle Seriana (entrambi con il 24,7%). Al contrario quote % di anziani più basse, vicine al 20%, si rilevano negli ambiti di Grumello (19,4%), Valle Cavallina (19,6%), Romano di Lombardia (20%), Seriate (20,1%) e Dalmine (20,6%).

Sul fabbisogno di welfare influisce anche la presenza dei grandi anziani, gli over 80, cioè la fascia anagrafica che meglio individua quella degli anziani ad alto rischio di disabilità, vedovanza ed erosione del capitale sociale. La popolazione anziana degli ambiti di zona di Bergamo, della Val Brembana e dell'Alto Sebino si caratterizza per un invecchiamento più marcato, visto che gli ultra 80 costituiscono rispettivamente ormai l'8,6%, l'8,5% e l'8,2% della popolazione; nel capoluogo tale fascia di popolazione raggiunge l'8,9%. Entro pochi anni in questi territori un residente su dieci sarà un ultraottantenne. Mentre negli ambiti di Grumello, Romano di Lombardia, Seriate e Valle Cavallina gli over80 costituiscono oggi una quota inferiore al 6% della popolazione.

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, che contribuisce invece nei comuni di cintura e, soprattutto, nei poli comunali ad abbassare l'età media e a contenere la perdita demografica di parte naturale. Una quota % molto bassa di stranieri, pari al 3%, si registra in Val Brembana, mentre nell'ambito di Romano di Lombardia si ha un'incidenza di popolazione straniera molto alta, pari al 16,5%.

Sotto questo profilo, un tema che catalizza l'attenzione del Sindacato dei pensionati è la fragilità degli anziani.

Alcune indagini empiriche mostrano che il rischio di vulnerabilità è alto specie quando la persona è molto anziana e a tale condizione si associano un basso reddito (con l'alta probabilità che l'anziano in questione sia una donna), il vivere in una casa in affitto o caratterizzata dalla presenza di barriere interne e la fragilità delle reti familiari e sociali (ISTAT).

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, anche perché il solo contesto di relazione badante/anziano è insufficiente.

La capacità di essere autonomi ed attivi perdura in età più avanzate, in assenza di patologie, ma il numero assoluto di non autosufficienti è in visibile crescita. In presenza di pochi dati disponibili, relativamente al numero delle persone malate e alla consistenza e alla qualità dell'offerta pubblica nel territorio, abbiamo considerato anche altre fonti qualificabili come proxy della domanda e della spesa sociale. Nello specifico il numero delle indennità di accompagnamento rilevate per la provincia di Bergamo nel 2023 sono pari a circa 29.600 (per tutte le fasce di età), erano circa 27.550 nel 2015. Si tratta di un disagio che approssimativamente riguarda, mediamente, il 6,3% delle famiglie³. Anche in questo caso le differenze sono notevoli: Valle Imagna e Villa d'Almè e Val Brembana fanno registrare un maggior numero di indennità se confrontate con il numero delle famiglie. Inoltre, in base a nostre elaborazioni effettuate a valere sugli indici nazionali sull'incidenza della non autosufficienza (dati ISTAT), è possibile stimare in circa 45mila gli anziani non autosufficienti che risiedono nella provincia di Bergamo, quota che corrisponde al 18,4% della popolazione over65 presente al 1° gennaio 2023 nella bergamasca (circa 244mila unità) e al 61% degli ultra80enni (circa 74mila).

L'offerta di welfare. In base ai dati elaborati dall'ISTAT per il 2020 (ultimo anno disponibile) relativamente agli interventi e servizi sociali dei comuni (erogati dagli ambiti di zona), la quota di anziani della bergamasca che hanno beneficiato di prestazioni sociali risulta molto bassa. Gli utenti over 65 dell'assistenza domiciliare socio-assistenziale (Sad) costituiscono il 2% della popolazione anziana della provincia. Quasi inesistente è l'intervento dell'Adi (Assistenza domiciliare integrata - componente sociale), criticità che va messa in relazione anche con il modello di welfare socio-sanitario adottato dalla Regione Lombardia. Solo lo 0,1 % degli over65 risulta in carico presso l'Adi, e solo nell'11,5% dei comuni della provincia tale prestazione è garantita. Molto basso è anche il numero degli utenti anziani beneficiari di "voucher, assegno di cura e buono socio-sanitario", pari allo 0,3% degli over65. Numeri molto bassi riguardano anche i servizi di di telesoccorso e telemedicina. E' un tema da

³ Il dato relativo al numero delle famiglie si riferisce al 2021, ultimo anno disponibile.

approfondire, tenuto conto che i dati elaborati dall'ISTAT, sulla base delle informazioni ricevute dagli ambiti di zona, si riferiscono all'anno dell'emergenza pandemica.

Relativamente all'offerta di welfare, l'esame dei **consuntivi comunali** aiuta ad apprezzare, sotto il profilo quantitativo, lo sforzo effettuata dalle amministrazioni comunali. Va precisato che in questo caso l'analisi della spesa sociale locale tiene conto esclusivamente dell'impegno finanziario effettuato dalle amministrazioni comunali, al netto quindi delle risorse in capo agli enti gestori (trasferimenti regionali, altre risorse) e ad altre società partecipate. Nei consuntivi 2022 dei comuni della provincia di Bergamo gli impegni di spesa corrente destinati alla Missione 12 per le politiche sociali (con esclusione delle spese cimiteriali) sono pari mediamente, per tutti i comuni, a 130,7 euro pro capite, somma che costituisce il 17,1% della spesa corrente totale. Tuttavia, osservando il livello di spesa sociale nei 14 ambiti di zona, emerge come la media provinciale sia il risultato di un quadro molto eterogeneo e frammentato. In alcuni ambiti i comuni garantiscono una spesa sociale pro capite molto alta (in particolare quello di Bergamo, con un valore medio degli impegni di 261,7 euro pro capite, pari al 23,8% della spesa corrente totale); in diversi territori i valori medi della spesa sociale corrente sono inferiori a 100 euro per abitante (ambiti di Treviglio, Valle Imagna, Alto Sebino, Monte Bronzone-Basso Sebino, Valle Cavallina, Romano di Lombardia, Isola Bergamasca, Valle Brembana). Solo in tre ambiti di zona, oltre a Bergamo, la spesa sociale impegnata mediamente dai comuni è superiore ai 150 euro pro capite: quelli di Dalmine, Albino Valle Seriana e Valle Seriana Superiore e Valle di Sclave. Nell'ambito di Seriate tale voce di spesa è compresa tra 100 e 150 euro. L'incidenza percentuale della spesa sociale (al netto delle spese cimiteriali) sul totale della spesa corrente passa dal 9,4% rilevato in Val Brembana al 23,8% dell'ambito di Bergamo.

Queste differenze sembrano attenersi in primo luogo alla maggiore capacità di reperire risorse attraverso il gettito fiscale da parte dei comuni della Grande Bergamo. Inoltre, la caratteristica frammentazione istituzionale della provincia in piccoli e piccolissimi comuni penalizza, dal punto di vista delle economie di scala, gli ambiti più periferici. Queste aree sono penalizzate soprattutto dalle carenze di ordine professionale (es: capacità di progettazione degli investimenti) e dallo scarso livello di cooperazione istituzionale. Un fattore cruciale che determina le differenze territoriali nella spesa sociale sono le sensibilità e gli indirizzi delle amministrazioni. Considerando i bilanci comunali aggregati per i 14 distretti sociali, emerge come, nel 2022, tutti gli ambiti presentino un valore medio positivo del risultato di amministrazione. In diversi casi, come si evince dalla tabella n.2 riportata di seguito, tali valori sono superiori ai 100 euro pro capite, a conferma dei discreti margini di manovra nella spesa a disposizione delle amministrazioni pubbliche locali. Ciononostante, l'esame delle risorse destinate agli interventi sociali evidenzia divari territoriali molto ampi e, per diversi ambiti di zona, la sotto-dotazione di risorse.

Inoltre, in base ai risultati sulla determinazione dei fabbisogni standard dei comuni⁴, pubblicati nel maggio 2023 dal ministero dell'Economia e delle Finanze, il giudizio sul livello dei servizi sociali erogati (riferito all'anno 2019 ma attualizzato agli ultimi anni),

⁴ I fabbisogni standard rappresentano le reali necessità finanziarie di un ente locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente. I risultati del comune di Legnano e di tutti gli altri comuni delle regioni a statuto ordinario si possono leggere sul sito: www.opencivitas.it.

che misura con un punteggio da 0 a 10 la quantità dei servizi offerti da un comune (e dagli organismi partecipati) rispetto alla media dei comuni della stessa fascia di popolazione, per molti comuni è insufficiente, pari a 3 o a 4⁵. In particolare, calcolato mediamente sui comuni appartenenti alla zona, gli Ambiti che per le funzioni sociali (servizi sociali e asilo nido) presentano punteggi molto bassi, dunque quantità di servizi erogati insufficienti, sono quelli di: Romano di Lombardia (valore medio: 3,9) Seriate (4,5), Treviglio (4,4), Valle Cavallina (4,4), Valle Imagna e Villa d'Almè (4,2), Valle Seriana superiore e Valle di Sclave (4,8)

Risultati che sollecitano le Amministrazioni comunali e gli Ambiti di zona a potenziare l'intervento sociale, anche tenuto conto che il disimpegno sociale operato recentemente dallo Stato (cancellazione del reddito di cittadinanza, riduzione della spesa sanitaria pubblica in termini reali...) contribuirà a far crescere il fabbisogno d'intervento sociale nel territorio. E' importante ridefinire l'agenda delle priorità del welfare locale. Occorre assegnare centralità ai temi della non autosufficienza, dell'assistenza agli anziani più fragili e dell'implementazione di politiche davvero efficaci per promuovere l'invecchiamento attivo.

Tab. 1 Indicatori socio-demografici per Ambito di zona

⁵ Sino a 5 i servizi sono inferiore alla media, dal 6 in poi sono superiori alla media.

Ambito	Crescita demografica tra il 2013 e il 2023	Incidenza degli over 65 sul totale dei residenti (2023)	Incidenza degli over 80 sul totale dei residenti (2023)	Incidenza dei nuclei unifamiliari (2021)
Albino Valle Seriana	-4%	24,7%	7,6%	34,6%
Alto Sebino	-5,2%	25,8%	8,2%	34,7%
Bergamo	1,3%	24,7%	8,6%	43,7%
Dalmine	1,3%	20,6%	6,0%	30,8%
Grumello	3,3%	19,4%	5,4%	27,1%
Isola Bergamasca e Bassa Val San Martino	1,2%	20,7%	6,0%	30,6%
Monte Bronzone - Basso Sebino	0,2%	20,9%	6,1%	32,7%
Romano di Lombardia	2,3%	20%	5,5%	27,7%
Seriate	1,9%	20,1%	5,6%	31,4%
Treviglio	1,7%	21,6%	6,5%	31,7%
Valle Brembana	-7,5%	27,6%	8,5%	38,8%
Valle Cavallina	1,4%	19,6%	5,7%	31,7%
Valle Imagna e Villa d'Alme'	-0,1%	22,6%	6,6%	32,6%
Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve	-4,6%	25,8%	7,6%	38,9%
Provincia di Bergamo	0,2%	22,1%	6,7%	33,8%

Elaborazione su dati ISTAT

Tab. 2 Indicatori sui consuntivi 2022 per Ambito di zona – valori medi rilevati sui bilanci comunali

Ambito	Avanzo di amm. Disponibile	Spesa sociale corrente (Missione 12 senza spese cimiteriali)	Spesa corrente per anziani
	<i>pro capite</i>	<i>Impegni pro capite</i>	<i>% spesa corrente</i>
Albino Valle Seriana	117,3 €	159,9 €	21,7
Alto Sebino	61,3 €	62,9 €	11,5
Bergamo	80,0 €	261,7 €	23,8
Dalmine	102,6 €	153,4 €	20,9
Grumello	129,5 €	115,7 €	17,7
Isola Bergamasca e Bassa Val San Martino	148,2 €	78,8 €	12,4
Monte Bronzone - Basso Sebino	129,9 €	68,7 €	10,2
Romano di Lombardia	112,6 €	78,7 €	12
Seriate	120,2 €	136,0 €	19,2
Treviglio	85,3 €	90,3 €	12,8
Valle Brembana	157,7 €	91,5 €	9,4
Valle Cavallina	133,3 €	72,5 €	10,8
Valle Imagna e Villa d'Alme'	90,9 €	81,5 €	12,5
Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve	150,5 €	152,9 €	14,8
Provincia di Bergamo	112,1 €	130,7 €	17,1

Elaborazione su consuntivi comunali 2022