

La domanda sociale degli anziani e l'offerta di welfare nella Bergamasca.

novembre 2024

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. Per questo motivo, prima di esaminare l'andamento dei flussi di entrata e di spesa rilevati nei consuntivi predisposti 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 Bergamasca¹. I divari territoriali

Nel 2014 - 2024 (al 1° gennaio) la popolazione complessiva è aumentata dello 0,6%, da circa un milione e 105mila a un milione e 111mila unità. Secondo le proiezioni rilasciate dall'ISTAT (scenario mediano) nel 2033 il numero dei residenti della provincia di Bergamo aumenterà 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 (+1,7%), Treviglio (+2,5%), Romano di Lombardia (+2,6%), Seriate (+1,8%), Dalmine (+1,7%) e Grumello (+3,8%). Nelle aree vallive e dell'arco alpino, invece, il calo demografico è assai consistente: -7,3% nel territorio ricompreso dall'Ats della Val Brembana, - 5% nell'Alto Sebino, - 4,2% nella Valle Seriana superiore e Valle di Sclavo (-4,2%) e -3,6% per 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 totale non ha più raggiunto i valori elevati rilevati nel primo decennio del duemila, ma negli ultimi 6 anni è in progressiva crescita (con l'eccezione del 2021), grazie soprattutto alla componente estera. Nel 2022 e 2023 il tasso migratorio totale è

¹ I dati ISTAT sulla popolazione al 2024 sono provvisori.

pari rispettivamente a +6,7 e a +7,5% per mille, valori comunque inferiori a quelli rilevati mediamente a livello regionale. Il tasso di natalità è diminuito invece dal 9,4 del 2013 al 6,6 per mille abitanti del 2023; mentre nell'arco dello stesso decennio 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%. Riduzione delle nascite che ha riguardato sia i bambini con entrambi i genitori stranieri (-21,5%) sia -in misura più contenuta- le nascite da entrambi i genitori italiani (-9,5%); mentre è cresciuto (2,1%) il numero di bambini con un genitore italiano e l'altro di nazionalità straniera. 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 decennio² il numero delle famiglie ha registrato un incremento consistente, pari al 4,8%, 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 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)³, definito come rapporto tra la popolazione appartenente alla classe 50-74 anni e la classe over 85, 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 10,5, 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. Un valore molto più basso di questo indice si rileva per l'Ambito di zona di Bergamo (7,7, era pari a 8,3 nel 2014), dove il numero dei potenziali caregiver per over85 è diventato abbastanza esiguo.

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 6,8%), cioè la fascia anagrafica che meglio individua quella degli anziani ad alto rischio di disabilità, vedovanza ed erosione del

² In questo caso il decennio è il 2012/2022.

³ L'Oldest Support Ratio (OSR - Robin 2007) è uno degli indicatori adottato dalle Nazioni Unite per lo studio dell'invecchiamento.

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 (27,9%); seguono gli ambiti di Valle Seriana superiore e Valle di Sclave (26,3%), Alto Sebino (26%), Albino e Valle Seriana (25,1%) e di Bergamo (24,9%). Al contrario negli ambiti di Grumello (19,7%), Valle Cavallina (19,6%), Romano di Lombardia (20,3%), Seriate (20,4%) e Dalmine (20,9%) la quota di anziani è assai più bassa, vicina al 20 per cento.

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 rispettivamente l'8,7%, l'8,5% e l'8,4% della popolazione; nel capoluogo tale fascia di popolazione raggiunge l'8,9%. 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 14,9% di Grumello. Il tasso di natalità (6,6 per mille a livello provinciale) presenta valori più alti della media provinciale negli ATS di Valle Cavallina (7,8), Romano di Lombardia (7,6) e Treviglio (6,9).

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 124.846 unità (+6,3% rispetto al 2019) e costituisce l'11,2% del totale dei residenti.*

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 (5%), mentre i valori più elevati si rilevano presso Romano di Lombardia (17,2%), Grumello (15,8%) e nella città di Bergamo (16,3%). 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 domestico⁴ riferite al 2022, nella Bergamasca si contano 6.022 assistenti familiari regolari (8,2 assistenti ogni 100 anziani con 80 anni e oltre), di cui circa il 70-75% si stima siano stranieri⁵.

Le differenze tra territori richiedono che a livello di ATS si adottino scelte mirate in termini di programmazione sociale.

⁴ Osservatorio Domina sul lavoro domestico. [Osservatorio Lavoro Domestico | Dati, statistiche, Dossier](#)

⁵Elaborazioni su dati INPS. Osservatorio sul lavoro domestico.

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

Ambito di zona	Var. % pop. 2014/2024	% over65	% over80	%Under15	% Stranieri
Albino Valle Seriana	-3,6%	25,1	7,8	11,9	6,7
Alto Sebino	-5%	26,0	8,4	12,0	11,3
Bergamo	1,7%	24,9	8,7	11,8	14,5
Dalmine	1,7%	20,9	6,1	13,3	11,1
Grumello	3,8%	19,7	5,5	14,9	15,8
Isola Bergamasca e Bassa Val San Martino	1,5%	21,1	6,0	13,6	10,4
Monte Bronzone - Basso Sebino	0,6%	21,5	6,1	12,8	12,6
Romano di Lombardia	2,6%	20,3	5,6	14,4	17,2
Seriate	1,8%	20,4	5,7	13,3	10,8
Treviglio	2,5%	21,7	6,5	13,5	12,4
Valle Brembana	-7,3%	27,9	8,5	10,6	3,2
Valle Cavallina	1,8%	20,0	5,7	13,9	13,6
Valle Imagna e Villa d'Alme'	-0,1%	23,1	6,7	12,6	5,0
Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve	-4,2%	26,3	7,7	11,3	4,3
Totale	0,6%	22,5	6,8	13,0	11,2

Elaborazione su dati ISTAT

Vulnerabilità e indicatori di domanda sociale.

Relativamente alla popolazione anziana alcune 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 inseriti⁶. L'essere molto anziani, avere un basso reddito (con l'alta probabilità che 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, anche perché il solo contesto di relazione badante/anziano è insufficiente.

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

⁶ 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 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.

stimare, relativamente all'anno 2019, la presenza nella nostra provincia di poco più di 53mila anziani con gravi difficoltà nelle attività funzionali di base (motorie, sensoriali o cognitive)⁷; condizioni cliniche che il Centro di ricerca Cergas Bocconi associa alla non autosufficienza (Cergas Bocconi, 2023).

Ulteriori dati che approssimano la condizione di non autosufficienza provengono dall'INPS e in particolare dalle informazioni sulle indennità di accompagnamento⁸ attive 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 anni.

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: considerando le dichiarazioni fiscali (fonte MEF), il 62,8% dei contribuenti lombardi e il 65,3% di quelli bergamaschi percepivano un reddito annuo inferiore o pari a 26.000 euro lordi.

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

Le elaborazioni sui casellari dell'INPS evidenziano per la nostra provincia 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 soprattutto 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).

Povertà e fragilità della popolazione

Pur in un contesto territoriale 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.

⁷ 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 28,4% della popolazione anziana a livello Italia e il 22,9% degli anziani che vivono nel Nord del Paese. Applicando quest'ultimo valore percentuale alla popolazione over65 della provincia di Bergamo ricaviamo, per l'anno 2019, la soglia di circa 53.400 anziani.

⁸ 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.

Il recente rapporto sulle statistiche della povertà in Italia (ISTAT, 2024) indica che l'incidenza della povertà assoluta registrata a livello individuale⁹ 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 i ricercatori dell'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 settentrionale¹⁰. Inoltre, da alcuni anni i rapporti ISTAT sulla povertà evidenziano come tale fenomeno non riguardi più soltanto i disoccupati o le fasce marginali, ma sia sempre più spesso una condizione di chi lavora¹¹.

Secondo l'ISTAT, 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. 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 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

⁹ 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

¹⁰ 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.

¹¹ Secondo il recente rapporto ISTAT 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", sia a livello nazionale (7,9% nel 2023 dal 7,1% del 2022), sia nel Nord (4,3% dal 3,5%). ISTAT, Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà. Anno 2023, pag. 8.

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 le politiche di bilancio dei comuni della Bergamasca offrono risposte alle problematiche sociali sopra accennate?

In premessa, 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 delle amministrazioni pubbliche sia il livello di imposizione fiscale e la distribuzione delle spese. Del resto 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 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 dalle amministrazioni comunali per le politiche welfare. L'analisi viene effettuata per singolo comune e a livello di Ats, in quest'ultimo caso rilevando il valore medio delle diverse voci 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. Sono stati elaborati i dati dei consuntivi relativi al 2023 e all'anno pre-Covid, il 2019. Il confronto temporale è stato effettuato per 236 comuni su 243, tenuto conto che al momento delle elaborazioni per sette comuni della Bergamasca non erano disponibili i consuntivi per entrambi gli anni esaminati.

Nei consuntivi 2023 gli accertamenti da entrate correnti sono pari complessivamente a circa 971,1 milioni (886,5 € pro capite), somma in sensibile crescita rispetto al 2019, (827,3 milioni, +17,4%) grazie anche all'azione di sostegno statale intrapresa durante l'emergenza sanitaria. Considerando i singoli titoli delle entrate, nel quadriennio esaminato gli accertamenti da trasferimenti correnti aumentano del 95,3% (da 61,4 a circa 112 milioni), le entrate extratributarie (tariffe dei servizi, proventi derivanti dalla concessione di beni e dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti...) crescono del 18,1% (da 189,9 a 224,2 milioni) e i tributi (Imu, Tari, addizionale Irpef...) dell'8,8% (da 576 a 627 milioni). Alla crescita delle entrate 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 ottenuto in seguito alla maggiore occupazione di suolo pubblico da parte di dehors (bar, ristoranti...) avuta dopo la pandemia.

Sul fronte delle uscite, nel 2023 gli impegni di spesa corrente totale ammontano a livello provinciale a circa 854,8 milioni (780,4 euro pro capite), somma in sensibile crescita rispetto all'anno pre Covid (730,6 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 37 comuni della Bergamasca tale quoziente risulta piuttosto basso, non raggiungendo l'80%.

Il livello degli accertamenti di entrate correnti e dei corrispettivi impegni di spesa corrente 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 risarcire l'impatto ambientale della loro attività e, naturalmente, le scelte politiche discrezionali e la capacità di governo locale.

E' utile analizzare l'andamento della spesa sociale e delle altre voci di bilancio ricorrendo all'articolazione degli ATS che operano nella provincia di Bergamo. Come si vede nelle tabelle riportate di seguito, 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 l'ambito del capoluogo, cioè del comune più grande. Osservando la distribuzione delle spese correnti emergono differenze territoriali importanti, specie per quanto riguarda gli impegni di spesa per i servizi Amministrativi. Questa quota di risorse, destinata all'"auto-funzionamento" e ricompresa nella Missione 1, è influenzata da fenomeni di economie di scala: ossia a livello pro capite risulta maggiore nei comuni con dimensioni più piccole, diminuendo a mano a mano che le dimensioni aumentano. Infatti nel 2023, considerando il valore medio della spesa dei comuni che compongono ciascun ATS, nell'Ambito di Valle Imagna (con forte incidenza di comuni con piccole e piccolissime dimensioni) questo capitolo di spesa assorbe la più alta quota di risorse correnti, quasi il 40 per cento (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 38,5% per la Valle Brembana, il 38% per la Valle Cavallina, il 37,6% per la Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve.... Al contrario, tale quota di spesa si attesta su livelli molto più bassi negli ATS di Bergamo (il 21,2%) e di Dalmine (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. Somma che rispetto al 2019 è cresciuta in valori assoluti più che proporzionalmente al variare della spesa corrente totale (+25,5%). Tale risultato si pone però come l'esito di comportamenti di spesa diversi: nel quadriennio considerato, infatti, per 191 comuni della bergamasca (l'81% dei 236 consuntivi esaminati) si rileva un incremento delle risorse destinate a questo capitolo di spesa, mentre 45 enti (pari al 19%) mostrano una contrazione della spesa sociale. Inoltre, se rapportata al totale della spesa corrente, per ben 95 comuni (il 40%) 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 occupano un posto di rilievo nell'agenda comunale.

A contribuire maggiormente all'aumento degli impegni di spesa per le politiche sociali (da 827,3 a 971,1 milioni nel 2019/2023) 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 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 di risorse sociali rilevata per gli Ats di Romano di Lombardia (12,4%), Treviglio (13,7%) e in quelli costituiti prevalentemente da comuni piccoli, i cui bilanci sono appesantiti da una maggiore incidenza delle spese amministrative. Nella Val Brembana, ambito dove si registra un valore medio delle entrate correnti accertate tra i più elevati, si rileva la quota di spesa sociale comunale più bassa, pari all'8,6%. Valori molto bassi si rilevano anche negli Ats di Monte Bronzone (10,3%), Alto Sebino (10,8%) e Valle Cavallina (11,4%).

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 17,4 milioni (15,9 euro pro capite), pari all'11,4% della spesa per le politiche sociali (era il 12,1 nel 2019). Anche in

questo caso la chiave di lettura principale dell'indicatore esaminato è la forte differenziazione territoriale. Inoltre il livello di spesa sociale non sempre risulta coerente con la composizione demografica rilevata. Si pensi ad esempio ai bassi livelli di spesa pro capite per gli anziani rilevati presso gli Ats con più elevata incidenza di popolazione over65, quali Alto Sebino (1,9 €) e Val Brembana (8,9 €). Valori di spesa pro capite più elevati si rilevano presso gli ambiti di Albino Valle Seriana (37,8 €), Bergamo (26,4 €) e Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve (21 €).

Sempre relativamente alla composizione della spesa sociale per programma d'intervento, a livello provinciale (considerando i 236 consuntivi esaminati) la quota % più elevata di risorse in capo alla Missione 12 è destinata ai servizi per l'infanzia (mediamente il 28%); seguono la programmazione della rete dei servizi sociosanitari e sociali (25,7%), gli interventi per la disabilità (16,4%), per gli anziani (11,4%), per i soggetti a rischio di esclusione sociale (10,6%), per le famiglie (5,5%), per il diritto alla casa (2,2%) e per la cooperazione e l'associazionismo (1,3%).

Dai dati di 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%) e al contrasto all'esclusione sociale (19,5%). Isola Bergamasca, Romano di Lombardia e Valle Cavallina destinano la quota prevalente di impegni (rispettivamente il 30,7%, il 28,6% e il 33%) 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" nella nostra provincia, la quota di risorse destinata al diritto alla casa (disagio abitativo). Solo in quattro ATS tali interventi assorbono percentuali di risorse 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 12,8%. In questo caso, gli Ats che mostrano le quote percentuali di spesa più elevate sono Dalmine (15,5%), Monte Bronzone (15,2%) 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 inferiori 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 Calepi 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 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 quello mediamente rilevato nelle vicine 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. Tuttavia l'utenza dei diversi servizi alla persona appare insufficiente, specie per quanto riguarda le prestazioni domiciliari. 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 riduzione dell'1% rispetto al 2019. In termini percentuali, 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. Focalizzando l'attenzione sulle diverse tipologie di servizi alla persona, l'offerta di quelli domiciliari non sembra rispondere adeguatamente alle necessità crescenti della popolazione anziana. Infatti, tutti 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% di telesoccorso, l'1,3% della distribuzione di pasti a domicilio. Inoltre, la percentuale di anziani che hanno beneficiato del trasporto sociale è pari all'1,8%; solo lo 0,2% ha usufruito dei contributi e integrazione alle rette per strutture residenziali.

Conclusioni.

L'analisi dei dati evidenzia che la provincia di Bergamo, pur caratterizzandosi come area dalle elevate performance, con alta capacità produttiva e bassa disoccupazione, è esposta a diverse forme di vulnerabilità sociale, cui il governo locale non ha fino ad oggi fornito risposte davvero efficaci. La marcata eterogeneità - morfologica, socio-economica, 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 ai servizi amministrativi. Soprattutto i comuni al di sotto dei 3mila abitanti non raggiungono economie di scala 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.

Per offrire soluzione a questi problemi è necessario attivare misure di welfare mirate a livello territoriale, rafforzare l'integrazione delle politiche sociali con altri settori d'intervento e migliorare la cooperazione istituzionale, anche favorendo l'aggregazione dei comuni. Si avverte la necessità di potenziare le azioni di contrattazione 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	158	1164	1288	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	126	616	712	87
Monte Bronzone - Basso sebino	103	656	750	87
Romano di Lombardia	107	646	743	87
Treviglio	81	711	799	89
Valle Brembana	183	981	1205	81
Valle Cavallina	115	670	762	88
Valle Imagna	90	662	754	88
Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve	155	1041	1208	86
Seriate	112	698	782	89

Elaborazione su 236 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	294	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	78	12,7%	11	33,6%
Monte Bronzone - Basso sebino	68	10,3%	10	34,6%
Romano di Lombardia	80	12,4%	7	31,6%
Treviglio	98	13,7%	13	33,0%
Valle Brembana	84	8,6%	9	38,5%
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 236 consuntivi comunali

Riferimenti

Corte dei Conti. Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica, Roma, 2018
 Corte dei Conti. Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali - Comuni, Province e Città metropolitane esercizi 2021-2023. Roma, 2024

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.

Ires Morosini. Il welfare locale, Torino, 2019

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](#)