



Rapporto sui bilanci dei comuni della Provincia di Bergamo

A cura di Francesco Montemurro

con la collaborazione di Daniele Depretto e Giulio Mancini

Indice

Sommario	pag. 5
Il contesto socio-demografico	pag. 9
La situazione socio-economica	pag. 19
I Bilanci dei Comuni della Provincia di Bergamo	
Premessa	pag. 25
Gli indicatori finanziari	pag. 25
Il deteriorarsi degli equilibri di bilancio e il taglio ai trasferimenti statali	pag. 27
La dinamica delle entrate	pag. 33
Le altre entrate	pag. 39
Le spese per gli investimenti	pag. 41
La dinamica delle Spese correnti	pag. 46
Esterneizzazioni dei Servizi dei Comuni in ambito Sociale	pag. 54
Elementi di Sintesi	pag. 61

Sommario

Il 2009 e il 2010 sono stati anni difficili per la finanza locale.

Nei Comuni della provincia di Bergamo i problemi riguardano le voci di entrata e quelle di spesa, e in modo particolare gli equilibri tra queste due partite di bilancio.

Infatti, calcolando nelle previsioni 2010 e nei rendiconti 2009 l'equilibrio economico o di parte corrente – che in sostanza verifica in che misura le entrate correnti riescono a coprire l'aggregato finanziario composto dalle spese correnti e dalle somme necessarie a rimborsare i prestiti – si vede chiaramente come, complessivamente, i comuni presentino un valore medio di questo rapporto inferiore al pareggio (cioè a 100): pari al 96,6% considerando le previsioni (un valore comunque migliore del 95,9% rilevato a livello regionale); pari invece al 99,5% nei rendiconti (il dato regionale è invece del 98,3%).

Considerando anche i valori desunti dal rendiconto 2009, i Comuni più grandi per dimensioni demografiche presentano una situazione migliore, anche se in peggioramento rispetto all'anno precedente.

Un caso a parte è invece costituito dal Comune di Bergamo, dove l'equilibrio economico è praticamente crollato nel 2009 (anno "elettorale"), attestandosi al 92,8%.

Per il 2011, con l'unica certezza dei tagli ai trasferimenti statali decisi dal Governo (d.l. 78), il saldo è destinato a peggiorare. Ciò significa che le spese correnti (quelle cioè destinate al funzionamento della macchina comunale e all'erogazione dei servizi pubblici), rischiano di non trovare copertura finanziaria nel corso dell'anno, se non verranno attivate, da parte delle amministrazioni comunali, azioni "straordinarie" come la destinazione di una parte degli oneri di urbanizzazione (in genere finalizzati alle spese in conto capitale) e dell'avanzo di amministrazione al finanziamento delle spese correnti.

Si tratta di problemi seri, che minano gli equilibri finanziari degli enti locali, e che interessano un numero cospicuo dei comuni della provincia di Bergamo. Nel 2010, infatti, in base ai bilanci di previsione, ben 158 (circa il 65% del totale) Comuni non arrivano al pareggio. Di questi, in 13 casi i valori dell'equilibrio finanziario si mantengono al di sotto del 90%; 62 bilanci presentano invece valori dell'indice inferiori al 95%.

Tali problemi si pongono come conseguenza delle recenti manovre finanziarie varate dal governo nazionale; a loro volta, questi nodi strutturali in genere finiscono per amplificare le carenze amministrative e gestionali dei comuni più deboli, penalizzando qualità ed efficienza delle prestazioni rese al cittadino.

La progressiva riduzione dei trasferimenti statali e dei Fondi nazionale di carattere sociale e il "blocco" delle aliquote hanno caratterizzato complessivamente le recenti manovre di bilancio.

In questo contesto, le ipotesi governative di Federalismo fiscale cambiano da un giorno all'altro, allo scopo di intercettare in qualche modo il consenso delle parti politiche, per giungere a una rapida approvazione della fase federalista.

A questo proposito, occorre poi sottolineare che le ipotesi allo studio non attribuiscono adeguata importanza alla necessità di garantire nel territorio nazionale:

- il finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni, nonché l'autonomia impositiva;
- l'accesso equo e uniforme dei cittadini alle prestazioni sociali;
- la copertura della domanda sociale, in forte aumento negli ultimi anni.

Il nuovo modello federalista manca, poi, di alcuni blocchi portanti:

- il sistema perequativo delle Regioni, e soprattutto di quello dei comuni;
- la determinazione dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali degli enti locali;
- **soprattutto**, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Per rendere coerente il sistema con l'articolo 119 della Costituzione e con la legge-delega 42/2009, è innanzitutto necessario rivedere il nuovo assetto delle entrate tributarie comunali: per accrescere davvero i margini di autonomia fiscale dei comuni; per garantire i cittadini dall'ulteriore innalzamento generalizzato dei livelli di pressione fiscale; per rendere più coerenti i sistemi di tassazione con la natura dei servizi erogati alla popolazione; per assicurare sul territorio un sistema di perequazione davvero efficace, in grado di coprire i fabbisogni standard per le funzioni fondamentali dei Comuni.

Occorre, però, che il Federalismo fiscale intraprenda il percorso della qualità dei servizi. Come sostiene il Presidente della Corte dei Conti in una recente audizione, vi è "l'esigenza di individuare adeguati strumenti perequativi per salvaguardare un valore fondamentale che è alla base di un sistema democratico: quello di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni sia sul piano sanitario, dove operano i "LEA", sia sul piano delle prestazioni sociali, laddove, non hanno ancora una definizione compiuta i cosiddetti "LEP". Solo in tal modo trova concretezza il principio costituzionale di eguaglianza tra cittadini. L'obiettivo è dunque attuare una "quantificazione del fabbisogno economico-finanziaria per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni, sia nella sanità, sia nel welfare, così come in altri settori, come, ad esempio, la scuola.

Con lo scopo di fornire elementi conoscitivi utili al processo di contrattazione sociale – che vede coinvolte Organizzazioni sindacali e Amministrazioni comunali – il presente studio è orientato a valutare lo stato di salute della finanza locale nella provincia di Bergamo, attraverso l'analisi dei bilanci degli enti locali.

A questo proposito occorre sottolineare come negli ultimi anni il bilancio (previsione e consuntivo) dei Comuni si sia trasformato, impoverendosi di dati e informazioni.

Il fenomeno va posto in relazione con il forte ricorso dei Comuni alle esternalizzazioni di servizi e, più in generale, con lo sviluppo delle esperienze di gestione associata di funzioni e servizi; si tratta di fattori che determinano la fuoriuscita di risorse (entrate e spese) dal bilancio comunale oppure maggiori attribuzioni di risorse pubbliche (come nel caso dei trasferimenti statali e regionali finalizzati alla gestione sovracomunale dei servizi socio-assistenziali nell'ambito dei Piani di zona) a comuni "capofila".

Dunque, sotto il profilo della capacità esplicativa delle politiche di bilancio, la lettura dei documenti finanziari dei comuni – soprattutto quando si intenda effettuare un confronto spaziale – temporale – 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", comunque di indubbia rilevanza.

Alla luce di queste considerazioni, l'analisi dei bilanci comunali (previsioni iniziali e consuntivi) ha consentito di identificare le seguenti tendenze:

La progressiva riduzione dei trasferimenti erariali, il "blocco" delle aliquote e i consi-

stenti fenomeni di esternalizzazione dei servizi che hanno caratterizzato complessivamente le recenti manovre di bilancio, hanno sollecitato anche gli enti locali lombardi a premere sulla leva della pressione fiscale e tariffaria.

Nel 2008-2010, nonostante gli incrementi del gettito da entrate correnti rilevati complessivamente tra i comuni del bergamasco (4,4% negli stanziamenti 2008-2010) risultino inferiori a quelli previsti mediamente a livello regionale (circa il 6,5%), gli stanziamenti in entrata da Tarsu (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) sono aumentati di oltre il 10% (da 49,5 a 58,1 milioni di euro), e in alcuni comuni è cresciuta in modo marcato anche la quota di gettito prevista dai “proventi di servizi” (Tariffe e proventi da multe). Tali risultati sono la conseguenza dell’aumento dei tributi e delle tariffe (rilevato in un numero cospicuo di enti) e delle azioni di contrasto all’evasione fiscale.

In linea generale, il nuovo gettito non è stato finalizzato a migliorare gli standard di erogazione dei servizi; in definitiva, gli aumenti di tasse e tariffe hanno contribuito a correggere i deficit creatisi negli equilibri di parte corrente.

Le prestazioni di bilancio dei Comuni della provincia di Bergamo sono naturalmente condizionate dall’evoluzione della normativa sull’ordinamento degli enti locali e in materia di finanza locale.

Tuttavia, le analisi svolte evidenziano flussi finanziari e risultati che chiamano in causa anche l’azione politica condotta a livello locale.

In generale, la pressione tributaria e tariffaria è più contenuta in quest’area territoriale rispetto al parametro regionale. Nei bilanci di previsione 2010, infatti, il valore medio provinciale della pressione tributaria è pari a 368 euro (pro capite), circa quaranta euro in meno del parametro regionale. Tuttavia, se si scorporano dal calcolo le entrate derivanti dal gettito Tarsu, dall’addizionale ex Eca, Tosap e dalla compartecipazione Irpef, allora il valore dell’indice così normalizzato rilevato nella provincia di Bergamo si allinea alla pressione tributaria calcolata a livello regionale.

Sempre sul fronte delle entrate, è interessante notare come nelle previsioni di bilancio si riduca progressivamente la quota dei proventi da utili e dividendi da aziende (partecipate). Infatti, le entrate previste dalle previsioni 2010 da tutti i comuni della provincia di Bergamo ammonta a circa 4,5 milioni, meno della metà di quanto previsto in entrate nel 2008 (10,9 milioni).

Negli ultimi anni questo territorio è stato invece maggiormente sollecitato dai fenomeni di esternalizzazione dei servizi.

Nella provincia di Bergamo troviamo complessivamente 75 Servizi, riguardanti le funzioni nel sociale, affidati da 68 Comuni a 14 soggetti con bilancio esterno a quello comunale. La quasi totalità dei servizi riguarda l’assistenza e beneficenza pubblica e i servizi diversi alla persona (66 casi); gli asili nido ed i servizi per l’infanzia ed i minori (5) e le strutture residenziali e di ricovero per anziani (3) completano il quadro.

Va sottolineato, però, come il processo di aggregazione dei comuni più piccoli (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), non abbia ottenuto risultati soddisfacenti (anche dal punto di vista della creazione delle Unioni dei Comuni e della stipula di convenzioni specifiche), almeno al confronto con le dinamiche associative rilevate nelle altre province lombarde.

Sotto questo profilo, fa riflettere il dato relativo all’incidenza percentuale della spesa per l’“amministrazione generale” (governo del territorio - burocrazia): il 32,8% nelle previsioni 2010, quasi due punti percentuali in più rispetto al valore medio regionale.

Emerge, tuttavia, una forte sensibilità sociale delle Amministrazioni comunali, che si esprime in un livello di spesa pro capite adeguato.

Tuttavia, l’incidenza percentuale della spesa per i servizi sociali sul totale della spesa corrente diminuisce sia nelle più recenti previsioni di bilancio, sia nei rendiconti 2008 e 2009.

Infatti, per quel che concerne la spesa per il sociale, nella provincia di Bergamo ci troviamo di fronte ad un minore “peso” di questa parte della spesa sul totale degli impegni correnti. Mediamente, infatti, secondo i dati riportati nei rendiconti finanziari 2008, le amministrazioni locali riservano al sociale circa il 15,7% della spesa corrente, quota che invece, a livello regionale, supera il 18,4%; questo si concretizza, nella provincia, in circa 50 euro pro-capite in meno impegnati rispetto al resto della regione. I dati riguardanti i bilanci di previsione 2009-2010 confermano questa caratteristica territoriale; per la spesa nelle funzioni sociali, infatti, le amministrazioni locali del bergamasco continuano ad impegnare circa 120 euro pro-capite, a fronte di un valore regionale pari a 166 euro.

Si tratta di un fenomeno che necessita di ulteriori approfondimenti, tenuto conto dei processi di esternalizzazione che innervano il territorio.

Il trend rilevato segnala però la necessità di un ripensamento dei modelli tradizionali di politica sociale, ormai inadeguati a promuovere il benessere sociale.

Il contesto socio-demografico

Questa breve illustrazione monografica della situazione socio-economico-demografica della Provincia e della città di Bergamo ha come punto di riferimento l'analisi dei bilanci e dei flussi finanziari degli enti locali. Per poterli studiare è necessario prima avere una chiara idea della situazione innanzitutto demografica della realtà di riferimento. Dopo aver analizzato i principali indicatori demografici, quindi, ci si sposterà sul versante della situazione socio-economica.

Il focus prioritario del lavoro è puntato sulla popolazione anziana, verranno quindi amplificati e posti al centro dell'esposizione quei dati funzionali alla descrizione della società vista in funzione delle esigenze e delle peculiarità degli anziani, suddivisi convenzionalmente in due gruppi: gli over-65 e gli over-80. Questo per cercare di far trasparire l'eterogeneità della popolazione anziana che ha bisogni e possibilità diverse, e che con questa distinzione (che si avvicina a quella presente in letteratura di terza e quarta età, o di anziani e grandi vecchi) meglio dipinge una parte di popolazione che, come si vedrà, rappresenta una quota già oggi importante del totale, quota destinata a crescere nei prossimi decenni.

La Tabella 1 propone alcuni indicatori socio-demografici che riassumono alcune delle caratteristiche fondamentali della popolazione della provincia e della città di Bergamo. Tutti questi dati verranno in seguito analizzati più approfonditamente, rimane comunque interessante notare, a questo punto, in relazione alla popolazione anziana, la maggior concentrazione di over-65 nella città capoluogo rispetto al territorio provinciale. Questo dato, come si vedrà, risulterà essere una costante in quasi tutti i centri analizzati, indicatore di una maggior tendenza degli anziani al vivere nei capoluoghi.

Tab. 1: Alcuni indicatori socio-demografici città di Bergamo e Provincia di Bergamo (dati 2009)

Indicatori	Città di Bergamo	ASL di Bergamo
Popolazione	113.143	1.075.592
pop. > 65 anni	27.847	188.259
% pop. in età senile	24,6%	17,50%
Indice di vecchiaia	181,3	114
Indice dipendenza strutturale	70,10	48,90

Uno degli indicatori più utilizzati per valutare l'importanza della componente anziana all'interno della popolazione è l'indice di vecchiaia¹. Con la Tabella 2 possiamo osservare la variazione dell'indice nell'arco di quasi un decennio, tra il 2002 e il 2009, e la differenziazione esistente tra le diverse tipologie di comuni presenti all'interno del territorio provinciale, non-

¹ Si ricorda che l'indice di vecchiaia si calcola rapportando il numero di over-65 alla popolazione di età compresa tra 0 e 14. $\text{Indice di vecchiaia} = (\text{pop.}>65 / \text{pop. } 0-14) * 100$.

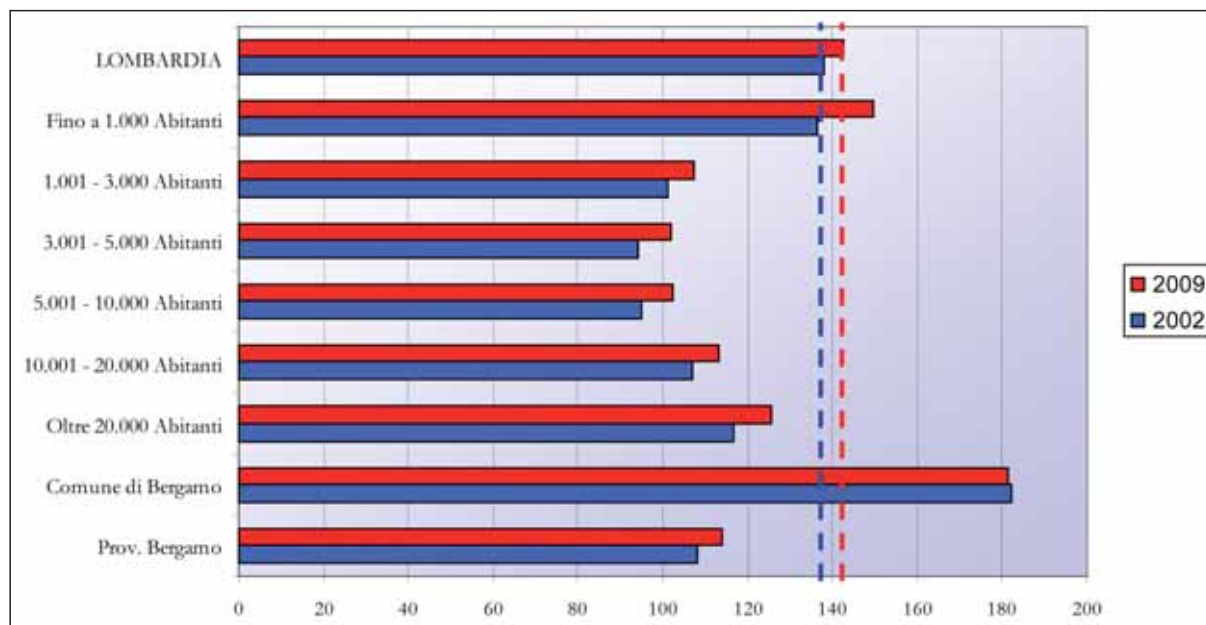
ché la comparazione con il valore della Regione Lombardia. I dati che emergono maggiormente sono relativi al fatto, già evidenziato con la Tabella 1, che il livello dell'indice è molto maggiore (tanto nel 2002, quanto nel 2009) nel comune di Bergamo rispetto al resto del territorio. Il Comune, infatti, presenta un indice pari a 181,3, nel 2009, in leggero calo rispetto al 2002, mentre la provincia 114,1. Un valore che si discosta nettamente da quelli con dimensioni simili è Dalmine, che pur avendo 23.000 abitanti, ha un valore pari a 102, simile perciò a quello di Comuni più piccoli.

Tab. 2: Indice di Vecchiaia. Serie territoriale (2002-2009)

	2002	2009	Lombardia 2002=100	Lombardia 2009=100	Var. 2002-2009
LOMBARDIA	138,0	142,4	100,0	100,0	4,5
Fino a 1.000 Abitanti	136,3	149,7	98,8	105,1	13,4
1.001 - 3.000 Abitanti	101,2	107,5	73,4	75,4	6,2
3.001 - 5.000 Abitanti	94,2	101,8	68,2	71,4	7,6
5.001 - 10.000 Abitanti	94,8	102,3	68,7	71,8	7,4
10.001 - 20.000 Abitanti	107,1	113,0	77,6	79,3	5,9
Oltre 20.000 Abitanti	116,8	125,7	84,6	88,2	8,9
Comune di Bergamo	182,1	181,3	132,0	127,3	-0,8
Provincia di Bergamo	108,0	114,1	78,2	80,1	6,1

(*) Comune di Bergamo escluso.

Fig. 1: Indice di Vecchiaia nella Provincia di Bergamo, per dimensioni demografiche dei comuni (2002-2009, Comune di Bergamo escluso)



Addirittura, nei Comuni tra 1.000 e 10.000 abitanti, troviamo valori dell'indice di vecchiaia vicini a 100, che significa che il numero degli over-65 è pari a quello dei giovani con età compresa tra 0 e 14 anni. In generale, il valore dell'indice nella Provincia risulta essere decisamente inferiore a quello della Regione. Infatti, posto a 100 il valore regionale, quello della provincia è pari a 80,1.

Il Grafico 1 ci mostra chiaramente come il valore dell'indice di vecchiaia sia cambiato molto poco nell'arco di tempo considerato (2002-2009), e al contempo quanto siano notevoli le differenze tra: da una parte i Comuni con più di 20.000 abitanti (e soprattutto la città di Bergamo), e i Comuni con meno di 1.000 abitanti, che presentano valori nettamente superiori alla media, dall'altra i Comuni tra 1.000 e 20.000 abitanti con un indice di vecchiaia decisamente inferiore.

L'indice di vecchiaia, tuttavia, risulta essere piuttosto grossolano, in quanto variazioni dell'indice possono essere notevoli in caso di variazioni in direzioni opposte del numero di giovani e anziani. Per questo motivo, non è possibile definire se le differenze tra i grandi comuni e quelli intermedi siano dovute ad una maggior presenza di anziani o pochi giovani. Allo stesso tempo, è possibile anche che valori simili dell'indice riscontrati nei piccoli paesi sotto i 1000 abitanti e a Bergamo e nei comuni più grandi siano il risultato di una composizione demografica anche molto diversa.

Per queste ragioni si introduce un secondo indice, quello di dipendenza strutturale², che fornisce un'immagine più concreta della sostenibilità della struttura della popolazione, rapportando la quota di popolazione in età non attiva a quella attiva.

Tab. 3: Indice di dipendenza strutturale. Serie territoriale (2002-2009)

	2002	2009	Lombardia 2002=100	Lombardia 2009=100	Var. 2002-2009
LOMBARDIA	45,8	51,4	100,0	100,0	5,6
Fino a 1.000 Abitanti	48,9	51,8	106,7	100,7	2,9
1.001 - 3.000 Abitanti	44,1	47,9	96,3	93,3	3,8
3.001 - 5.000 Abitanti	42,2	46,4	92,1	90,3	4,2
5.001 - 10.000 Abitanti	42,5	47,5	92,7	92,4	5,0
10.001 - 20.000 Abitanti	43,8	48,7	95,5	94,8	5,0
Oltre 20.000 Abitanti *	44,1	49,9	96,3	97,2	5,8
Comune di Bergamo	53,5	58,4	116,7	113,7	5,0
Provincia di Bergamo	44,2	48,9	96,5	95,1	4,7

(*) Comune di Bergamo escluso.

La Tabella 3 ci mostra quindi il valore dell'indice di dipendenza strutturale nel 2002 e nel 2009, suddiviso per grandezza dei comuni, di Lombardia, Provincia di Bergamo e città capoluogo. Anche per quanto riguarda questo indice, il valore riscontrato a Bergamo è di molto superiore alla media provinciale (58,4 a Bergamo, 48,9 il valore provinciale).

Il valore della Provincia, inoltre, è inferiore a quello dell'intera Regione Lombardia (posto a 100 il valore lombardo, quello della Provincia è pari a 95,1, nel 2009). Nella Figura 2 è possibile vedere come tra il 2002 e il 2009 ci sia stato un aumento pressoché generalizzato del valore dell'indice in questione.

Una seconda tipologia di indice di dipendenza strutturale è quello relativo agli anziani³, che dà indicazioni rispetto alla dipendenza della popolazione anziana (>65) su quella in età attiva (15-64).

² L'indice di dipendenza strutturale mostra quanti individui in età non attiva ci sono ogni 100 in età attiva.

Indice di dipendenza strutturale = [(pop. >65 + pop. 0-14) / (pop. 15-64)] * 100.

³ Indice di dipendenza strutturale degli anziani = (pop.>65) / (pop. 15-64) * 100.

Fig. 2: Indice di dipendenza strutturale nella Provincia di Bergamo, per dimensioni demografiche dei comuni (2002-2009, Comune di Bergamo escluso dai Comuni sopra i 20.000 abitanti)

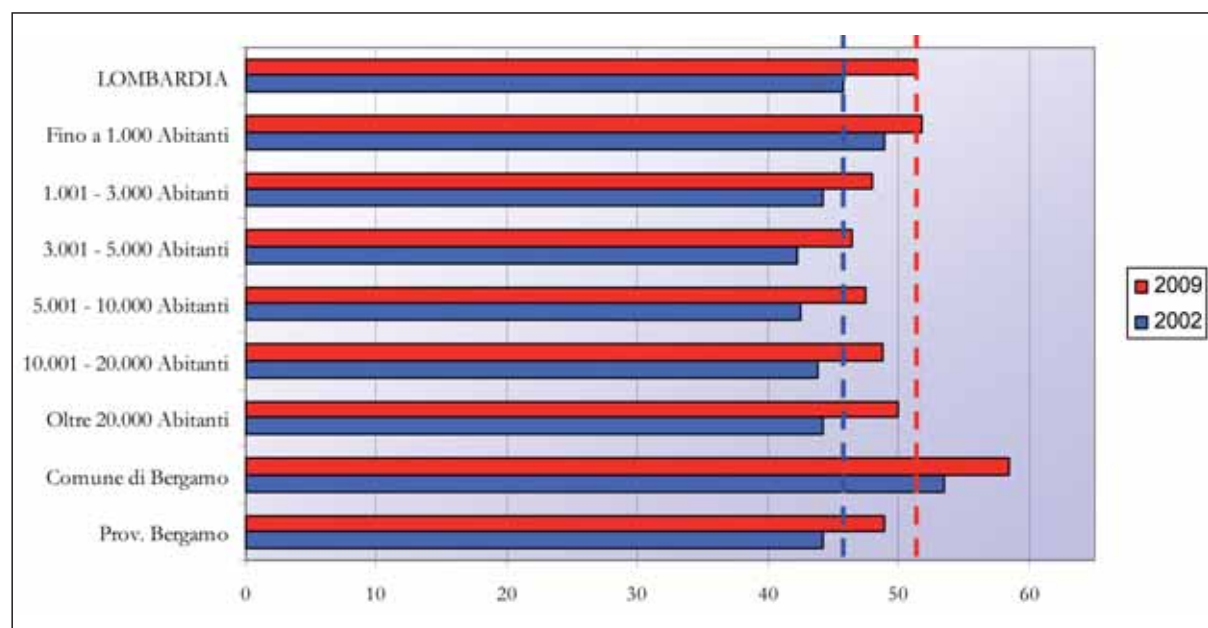
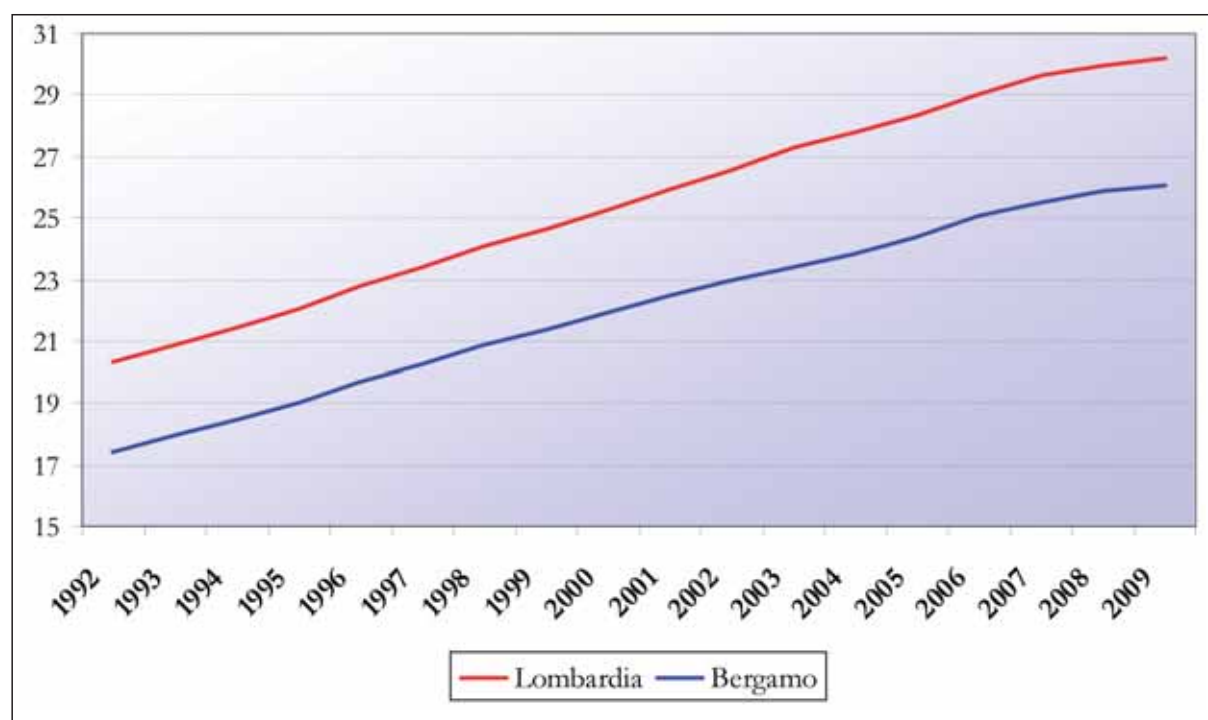


Fig. 3: Tasso di dipendenza strutturale degli anziani Confronto tra la provincia di Bergamo e Lombardia (1992-2009)



La Figura 3 mostra chiaramente il divario tra la Provincia di Bergamo e la Regione Lombardia, tra il 1992 e il 2010. La differenza tra Bergamo e il resto della Regione è rimasta pressoché stabile nell'arco di tempo considerato, aumentando leggermente a partire dal 2000.

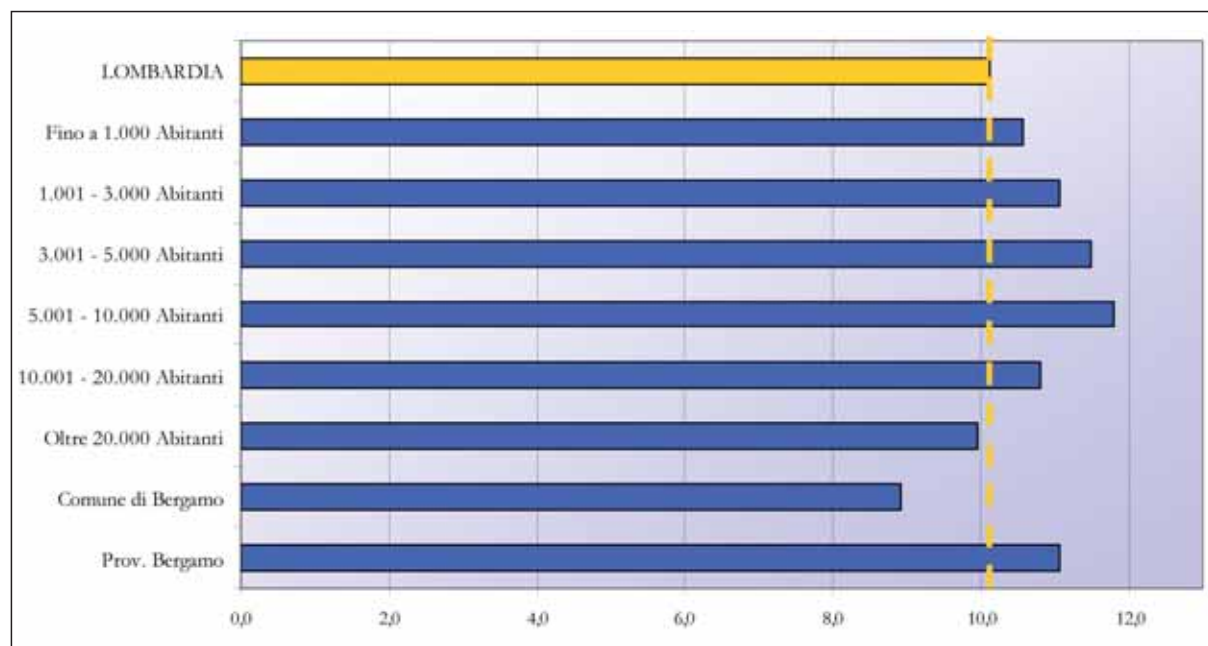
Per studiare la struttura demografica di una popolazione, può risultare utile anche illustrare quanto questa sia propensa a rinnovarsi, ovvero quanti bambini nascono. Il tasso di natalità⁴, proposto in Tabella 4, ce lo illustra. Il tasso di natalità è rimasto pressoché stabile, all'interno del territorio provinciale, tra il 2002 e il 2009, e risulta essere leggermente superiore a quello del resto della Lombardia, tranne per il comune di Bergamo e gli altri paesi con più di 20.000 abitanti in cui risulta essere di circa 10 punti inferiore.

Tab. 4: Tasso di Natalità. Serie territoriale (2002-2009)

	2002	2009	Lombardia 2002=100	Lombardia 2009=100	Var. 2002-2009
LOMBARDIA	9,6	10,1	100,0	100,0	0,5
Fino a 1.000 Abitanti	9,7	10,6	101,4	104,3	0,8
1.001 - 3.000 Abitanti	11,1	11,1	115,8	109,3	0,0
3.001 - 5.000 Abitanti	11,0	11,5	114,2	113,5	0,5
5.001 - 10.000 Abitanti	11,2	11,8	116,3	116,4	0,6
10.001 - 20.000 Abitanti	10,1	10,8	105,2	106,7	0,7
Oltre 20.000 Abitanti *	10,6	10,0	110,4	98,3	-0,6
Comune di Bergamo	9,5	8,9	99,2	88,0	-0,6
Provincia di Bergamo	10,7	11,1	111,7	109,3	0,4

(*) Comune di Bergamo escluso.

Fig. 4: Tasso di Natalità nella Provincia di Bergamo, per dimensioni demografiche dei comuni. (2009)



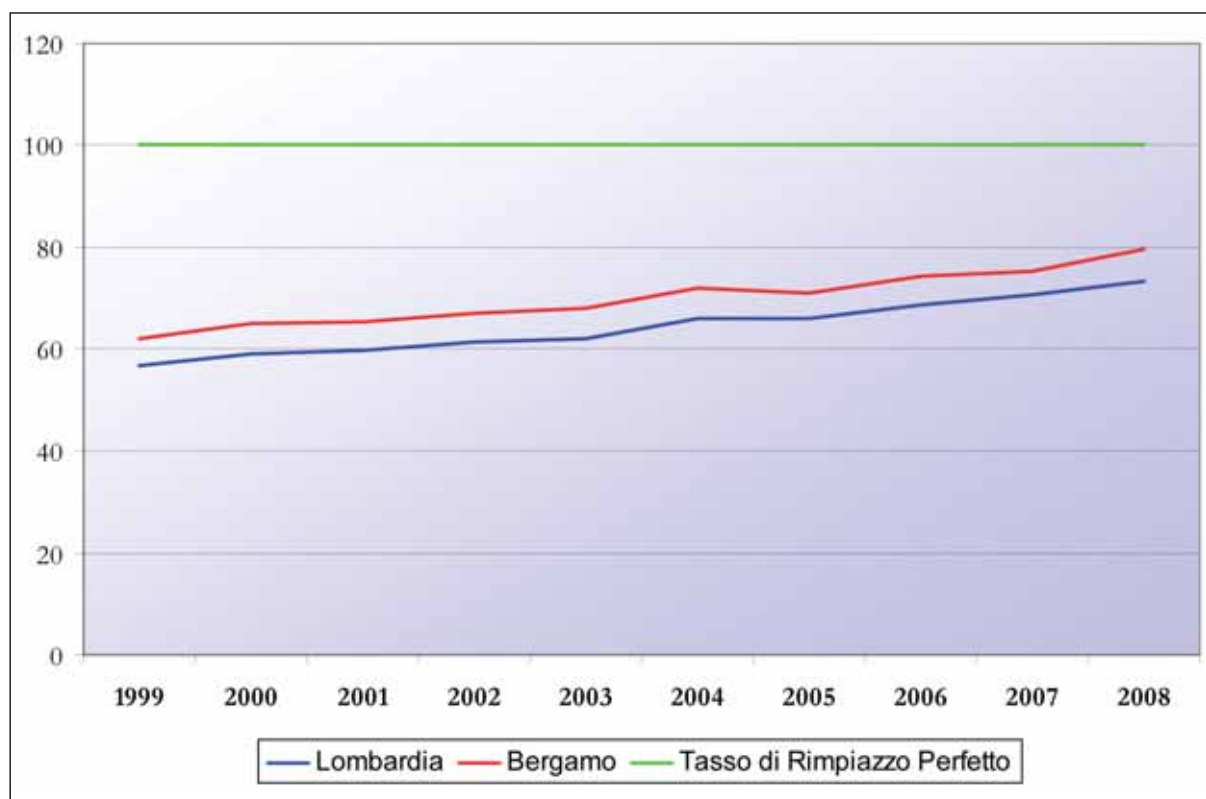
⁴ Il tasso di natalità è il rapporto tra il numero di nascite in un determinato periodo (in questo caso un anno) e la popolazione media presente nel contesto di riferimento in quel periodo.

Tasso di natalità = (nati / pop. Media) * 1000.

Un altro indicatore per misurare i soggetti che entrano a far parte di una popolazione è il Tasso di Fecondità Totale, o numero medio di figli per donna, che ci fornisce l'idea del numero di figli necessari per una popolazione per mantenere la stessa struttura demografica. Nella Figura 5 è stato posto a 100 il tasso di rimpiazzo perfetto (convenzionalmente equivalente a 2 figli per donna). Come si può vedere il tasso di Lombardia e Provincia di Bergamo sono decisamente inferiori al tasso di rimpiazzo perfetto, anche se in aumento costante dal 1999 al 2008.

Come si può vedere, il Tasso della Provincia di Bergamo è stabilmente superiore a quello della Regione nel complesso, restando comunque nettamente al di sotto del tasso di rimpiazzo perfetto.

**Fig. 5: Tasso di fecondità a partire dal 1999.
Valori per la Provincia di Bergamo e la Regione Lombardia
(posto a 100 il tasso di rimpiazzo perfetto)**



Un ulteriore indicatore demografico interessante è il tasso di ricambio della popolazione attiva⁵, che mette a confronto la popolazione che sta per uscire dal mondo (tra 60 e 64 anni) del lavoro con quella che ci si sta per avvicinare (15-19).

Se il tasso è superiore a 100 significa che la popolazione in uscita è superiore a quella in entrata. Tra il 2002 e il 2009 questo tasso è aumentato di oltre 11 punti in provincia, con aumenti sostanziali soprattutto nei Comuni con meno di 1.000 abitanti (+26,5), e tra 1.000 e 3.000 (+21), mentre è diminuito a Bergamo (-6,5). Il valore della città di Bergamo per il 2009, pari a 145,1, significa quindi che coloro che escono dal mercato del lavoro sono il 45,1% in più di quelli che vi stanno per entrare.

Posti a 100 i valori della Lombardia, è possibile notare che il tasso di ricambio della provincia di Bergamo è decisamente inferiore (87,9).

⁵ Tasso di ricambio della popolazione attiva = (pop. 60-64) / (pop. 15-19) * 100.

Tab. 5: Tasso di Ricambio. Serie territoriale (2002-2009)

	2002	2009	Lombardia 2002=100	Lombardia 2009=100	Var. 2002-2009
LOMBARDIA	128,9	136,3	100,0	100,0	7,4
Fino a 1.000 Abitanti	107,8	134,3	83,6	98,5	26,5
1.001 - 3.000 Abitanti	99,7	120,7	77,3	88,6	21,0
3.001 - 5.000 Abitanti	99,8	114,7	77,4	84,1	14,9
5.001 - 10.000 Abitanti	102,4	115,4	79,5	84,7	13,0
10.001 - 20.000 Abitanti	112,0	116,5	86,9	85,5	4,5
Oltre 20.000 Abitanti *	120,8	124,6	93,7	91,4	3,8
Comune di Bergamo	151,6	145,1	117,6	106,4	-6,5
Provincia di Bergamo	108,7	119,8	84,3	87,9	11,2

(*) Comune di Bergamo escluso.

Dopo aver visto diversi indicatori relativi a diverse caratteristiche della popolazione, è importante introdurre un nuovo elemento, per concludere la trattazione relativa alla popolazione osservata rispetto al passato, ovvero la suddivisione in classi d'età.

La Tabella 6, quindi, mostra i dati relativi al 1992 e al 2009 riguardanti la Provincia di Bergamo. È interessante notare come, nel periodo considerato, la popolazione provinciale sia aumentata del 18,1%, da 910.682 a 1.075.592. Nello stesso periodo, a differenza che in altre Province, le modifiche alla struttura demografica si iniziano a notare, percependo un graduale invecchiamento generalizzato della popolazione.

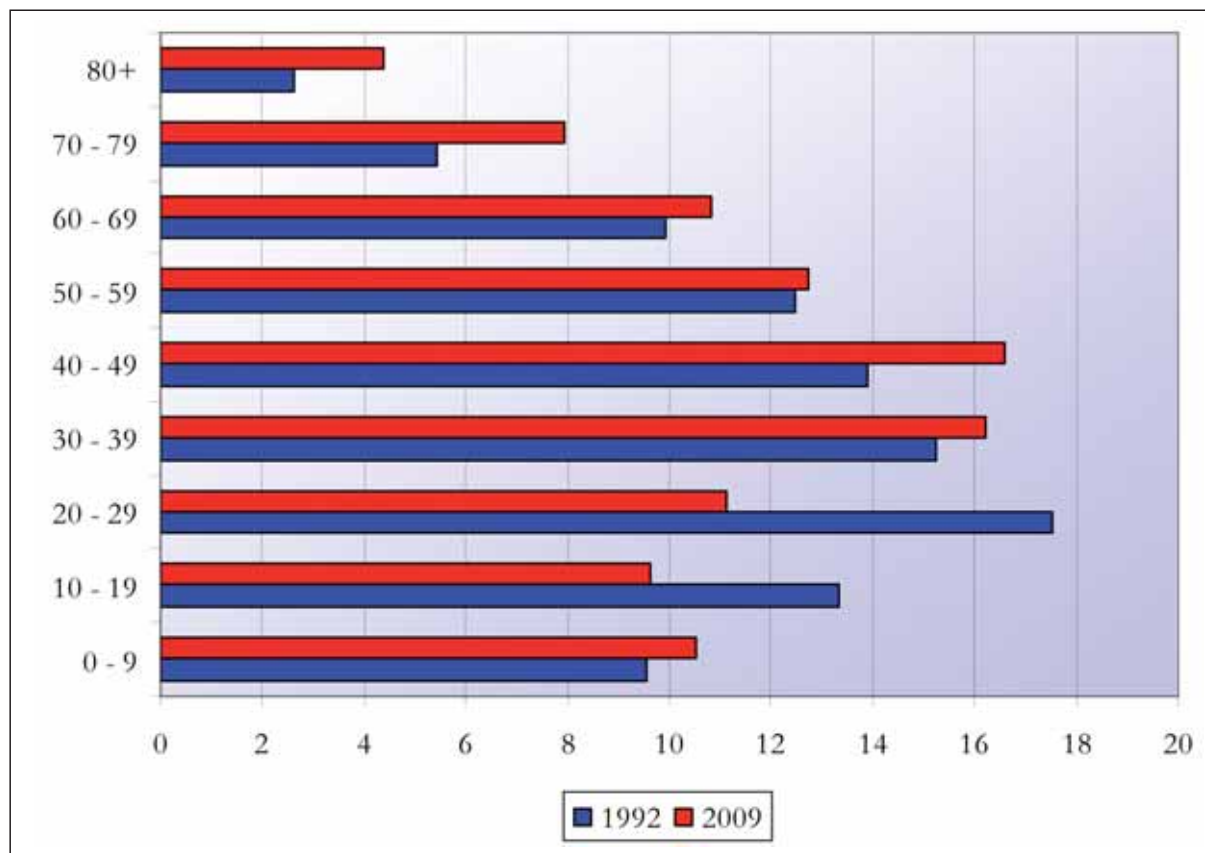
Tab. 6: Classi d'età nella Provincia di Bergamo. Confronto tra il 1992 ed il 2009

Classe di Età	1992	2009	Var. 1992-2009
0 - 9	9,6	10,5	1,0
10 - 19	13,3	9,6	-3,7
20 - 29	17,5	11,1	-6,4
30 - 39	15,2	16,2	1,0
40 - 49	13,9	16,6	2,7
50 - 59	12,5	12,7	0,3
60 - 69	9,9	10,8	0,9
70 - 79	5,4	7,9	2,5
80+	2,6	4,4	1,8
Totale (N)	100 (910.682)	100 (1.075.592)	-

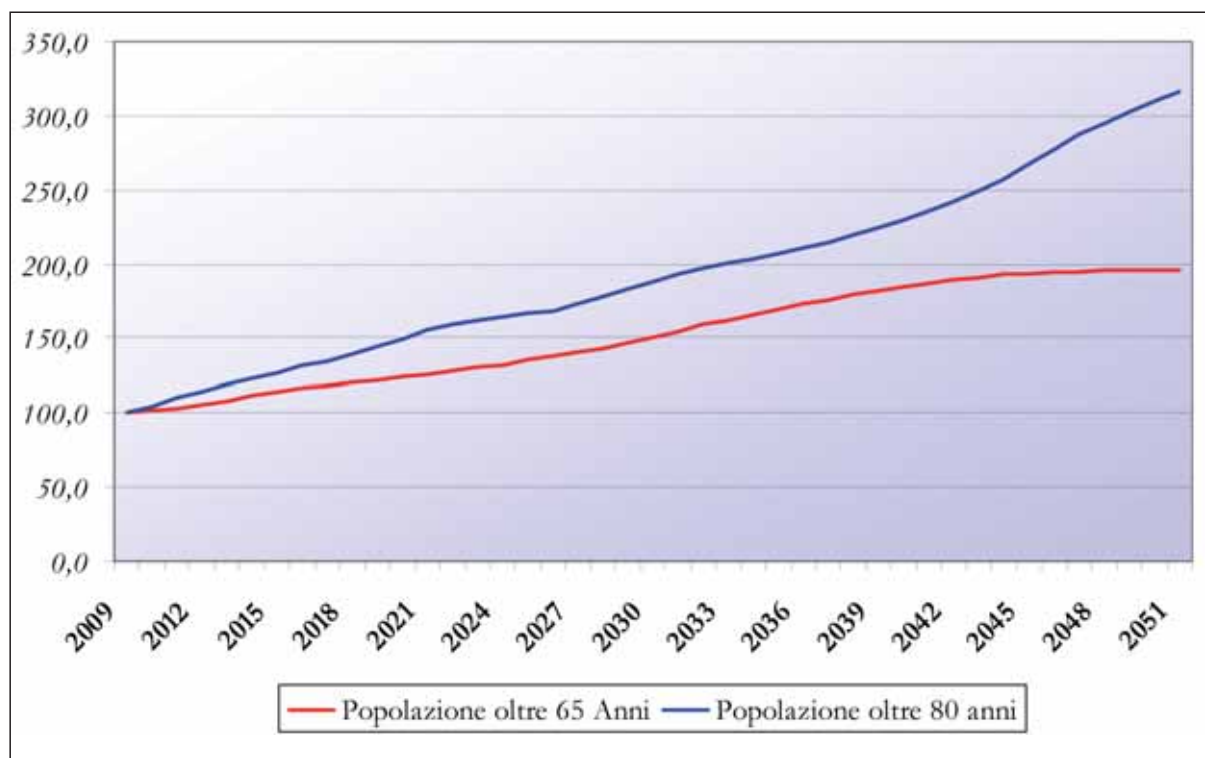
La Figura 6 mette in evidenza questa struttura, rappresentando graficamente il confronto sopracitato tra il 1992 e il 2009. Graficamente risulta più chiaro lo spostamento verso l'alto della parte più consistente della popolazione, con le classi comprese tra i 10 e i 29 anni che diminuiscono nettamente, e con le classi più anziane che mostrano un incremento consistente.

Dopo aver analizzato brevemente la situazione attuale, comparandola con il passato al fine di individuare eventuali linee di tendenza, risulta interessante, per completare la parte socio-demografica del lavoro, prendere in esame delle proiezioni sull'evoluzione della popolazio-

**Fig. 6: Classi d'età presenti nella Provincia di Bergamo.
Confronto tra il 1992 ed il 2009**



**Fig. 7: Previsione evoluzione popolazione oltre i 65 anni di età e gli 80 anni.
Provincia di Bergamo (2009-2051)**



ne anziana. Con la Figura 7 si mostra questa evoluzione per quanto riguarda la quota di popolazione over-65 e over-80 fino al 2050. Per una migliore comprensione visiva, si sono posti a 100 gli attuali valori, per andare a vederli nel futuro. Ne emerge che la popolazione over-65 continuerà ad aumentare fino quasi a raggiungere un +50% attorno al 2040, per poi arrestare la sua crescita. Gli over-80, al contrario, nello stesso periodo aumenteranno la velocità di crescita, raggiungendo il valore 300 (+200%) prima del 2050.

Da questi dati è evidente l'importanza che deve essere attribuita alla popolazione più anziana da qui ai prossimi anni, stante anche le problematiche relative al sistema pensionistico e alla domanda crescente di servizi socio-sanitari. Proprio su queste tematiche si concentrerà questo lavoro nelle prossime pagine, cercando di tracciare la situazione socio-economica e la domanda di servizi socio-sanitari da parte della popolazione anziana.

La situazione socio-economica

Le dichiarazioni ISEE

Dopo aver introdotto gli aspetti socio-demografici della popolazione della Provincia di Bergamo, passiamo alla situazione socio-economica. Questa verrà osservata da due punti di vista. Il primo riguarda la popolazione nel suo complesso e trae le informazioni dalle dichiarazioni ISEE raccolte nella provincia al fine di tracciare la situazione reddituale e patrimoniale dei diversi nuclei famigliari. Il secondo punto di vista si concentra maggiormente sul focus del presente lavoro, andando ad analizzare i dati INPS relativi al reddito da pensione della popolazione anziana.

Tab. 7: Numero dichiarazioni ISEE (ogni 1.000 residenti) nella Provincia di Bergamo, per dimensioni demografiche dei comuni. (2006-2008)

PROVINCIA	Dichiarazioni ISEE ogni 1.000 abitanti			
	2006	2007	2008	Var. 2006-2008
LOMBARDIA	33,1	38,0	45,8	12,7
Fino a 1.000 Abitanti	36,2	36,8	43,9	7,7
1.001 - 3.000 Abitanti	30,2	34,8	43,1	13,0
3.001 - 5.000 Abitanti	31,3	33,3	42,3	11,0
5.001 - 10.000 Abitanti	35,0	38,5	47,3	12,3
10.001 - 20.000 Abitanti	39,1	42,3	52,1	12,9
Oltre 20.000 Abitanti *	46,5	49,7	58,5	12,0
Comune di Bergamo	46,5	51,3	65,0	18,5
Provincia di Bergamo	36,4	39,7	49,1	12,7

(*) Comune di Bergamo escluso.

La Tabella 7 mette in luce il numero di dichiarazioni ISEE da cui sono stati poi elaborati i dati relativi alla “ricchezza” della popolazione. È evidente che le dichiarazioni ISEE non rappresentano un campione completamente rappresentativo della popolazione della Provincia di Bergamo, ma forniscono comunque un’indicazione interessante e utile per un discorso introduttivo.

Le dichiarazioni ISEE, nel 2008, sono state 65 ogni 1000 abitanti nel Comune di Bergamo, con valori che scendono nettamente al diminuire degli abitanti, fino ad arrivare a valori compresi tra 42 e 43 nei Comuni con 1.000-5.000 abitanti. Tra il 2006 e il 2008 aumentano in tutte le ripartizioni considerate, e in questo caso i valori della Lombardia non si discostano particolarmente da quelli della provincia di Bergamo (45,8 contro 49,1).

Le Tabelle 8 e 9 entrano nel merito della situazione reddituale e patrimoniale dei dichiaranti. La prima ci mostra la percentuale di dichiaranti con valore ISEE inferiore a 10.000 euro sul totale delle dichiarazioni, la seconda, in modo analogo, per i valori inferiori a 20.000 euro.

Tab. 8: Dichiarazioni ISEE con valore < 10.000. Incidenza % sul totale delle dichiarazioni, nella Provincia di Bergamo, per dimensioni demografiche dei comuni. (2006-2008)

PROVINCIA	Incidenza % delle dichiarazioni con valore ISEE < 10.000 sul totale delle dichiarazioni			
	2006	2007	2008	Var. 2006-2008
LOMBARDIA	53,7%	50,1%	49,5%	-4,2%
Fino a 1.000 Abitanti	49,8%	45,3%	46,7%	-3,2%
1.001 - 3.000 Abitanti	47,1%	43,7%	42,9%	-4,2%
3.001 - 5.000 Abitanti	45,5%	43,8%	42,7%	-2,8%
5.001 - 10.000 Abitanti	46,2%	43,8%	43,6%	-2,6%
10.001 - 20.000 Abitanti	47,7%	44,8%	45,4%	-2,4%
Oltre 20.000 Abitanti *	44,7%	43,4%	44,3%	-0,4%
Comune di Bergamo	53,9%	51,1%	53,9%	0,0%
Provincia di Bergamo	47,4%	45,0%	45,2%	-2,2%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Dalle Tabelle emerge che, nel 2008, il 45,2% delle dichiarazioni della Provincia di Bergamo avevano un valore inferiore a 10.000 €, contro un 49,5% della Lombardia. Il Comune di Bergamo aveva invece il 53,9% di dichiarazioni inferiori a 10.000 €. Per quanto riguarda gli altri Comuni della provincia, interessante il caso di Dalmine, che presenta solo il 36% delle dichiarazioni inferiori a 10.000 €.

Tra il 2006 e il 2008, poi, è possibile notare una diminuzione delle dichiarazioni inferiori a 10.000 €, tranne nei Comuni più grandi e a Bergamo dove il valore è rimasto costante.

Tab. 9: Dichiarazioni ISEE con valore < 20.000. Incidenza % sul totale delle dichiarazioni, nella Provincia di Bergamo, per dimensioni demografiche dei comuni. (2006-2008)

PROVINCIA	Incidenza % delle dichiarazioni con valore ISEE < 20.000 sul totale delle dichiarazioni			
	2006	2007	2008	Var. 2006-2008
LOMBARDIA	81,5%	78,4%	76,5%	-5,0%
Fino a 1.000 Abitanti	85,4%	83,5%	79,9%	-5,5%
1.001 - 3.000 Abitanti	81,7%	79,2%	77,8%	-3,8%
3.001 - 5.000 Abitanti	79,4%	77,1%	76,5%	-2,9%
5.001 - 10.000 Abitanti	79,9%	77,7%	76,5%	-3,4%
10.001 - 20.000 Abitanti	80,5%	78,3%	77,9%	-2,6%
Oltre 20.000 Abitanti *	79,6%	77,1%	76,8%	-2,8%
Comune di Bergamo	79,2%	77,5%	78,3%	-0,9%
Provincia di Bergamo	80,1%	77,9%	77,2%	-2,9%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Se si sposta la soglia a 20.000 €, emerge che oltre il 75% delle dichiarazioni risulta essere inferiore in Provincia di Bergamo, pressoché indipendentemente dalla grandezza del Comune di residenza del dichiarante. Confrontando i dati in chiave storica, tra il 2006 e il 2008, si può notare come a Bergamo, soprattutto nei Comuni più piccoli, il valore diminuisca (-5,5% nei Comuni con meno di 1.000 abitanti), mentre rimanga pressoché stabile nel capoluogo e nei Comuni più grandi.

Il reddito da pensione

Dopo aver analizzato quanto emerso dalle dichiarazioni ISEE presentate in provincia di Bergamo, è particolarmente interessante, soprattutto ai fini del nostro discorso, parlare del reddito da pensione delle persone anziane. La Tabella 10 mostra l'incidenza del numero di pensioni per classe d'età sul totale delle pensioni erogate agli anziani nel 2010⁶.

Come si può notare, circa l'80% delle pensioni vengono erogate ad over-70, e tra il 2006 e il 2010 questa tendenza è aumentata, soprattutto per gli over-80, lasciando presupporre un "innalzamento di fatto" dell'età in cui si riceve la pensione.

Tab. 10: Incidenza numero pensioni per classe di età sul totale delle pensioni erogate agli anziani - 2010 e variazione % 2006-2010

	da 65 a 70 anni		da 70 a 80 anni		80 anni ed oltre	
	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010
Fino a 1.000 Abitanti	22,2%	-1,0%	42,7%	-0,6%	35,2%	1,7%
1.001 - 3.000 Abitanti	23,5%	-1,4%	42,0%	-1,6%	34,4%	3,0%
3.001 - 5.000 Abitanti	24,1%	-2,1%	44,1%	-0,5%	31,8%	2,6%
5.001 - 10.000 Abitanti	24,2%	-2,5%	43,3%	-0,5%	32,5%	3,0%
10.001 - 20.000 Abitanti	23,7%	-2,6%	43,0%	-1,5%	33,3%	4,1%
Oltre 20.000 Abitanti *	22,5%	-2,5%	42,0%	-2,1%	35,5%	4,5%
Comune di Bergamo	19,5%	-2,3%	41,0%	-0,8%	39,6%	3,1%
Provincia di Bergamo	23,2%	-2,2%	42,9%	-0,9%	33,9%	3,1%
LOMBARDIA	21,8%	-2,9%	43,0%	-0,1%	35,2%	3,0%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Non è tuttavia sufficiente osservare la ripartizione anagrafica delle pensioni erogate, se non si riesce a suddividerle per categoria. Con la Tabella 11 si mostra il numero di pensioni attribuite per categoria, ogni 1000 abitanti anziani residenti, nel 2010. Più di 700 anziani su 1000 residenti sul territorio provinciale percepisce una pensione di vecchiaia, quasi 300 una di superstita (comunemente chiamata di reversibilità), mentre le altre categorie risultano abbastanza esigue. Non si registrano differenze particolari tra il territorio provinciale e quello regionale, così come tra i comuni più piccoli e quelli più grandi. Interessante è notare, invece, il cambiamento registrato tra il 2006 e il 2010, che ha visto un leggero aumento diffuso in tutte le aree delle pensioni di vecchiaia (+4-5%), a cui corrisponde un drastico calo delle pensioni di invalidità (-30%).

⁶ I dati fanno riferimento alle sole pensioni INPS.

Tab. 11: Numero pensioni per categoria, ogni 1.000 anziani residenti, 2010 e variazione % 2006-2010

	Vecchiaia		Invalidità		Superstite	
	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010
Fino a 1.000 Abitanti	718	5,6%	42	-33,6%	315	-3,4%
1.001 - 3.000 Abitanti	753	4,6%	37	-32,7%	307	-1,8%
3.001 - 5.000 Abitanti	785	5,0%	32	-32,3%	303	-3,3%
5.001 - 10.000 Abitanti	765	6,1%	32	-29,6%	297	-1,6%
10.001 - 20.000 Abitanti	769	5,1%	31	-30,6%	294	-3,1%
Oltre 20.000 Abitanti *	708	3,2%	24	-33,2%	289	-2,9%
Comune di Bergamo	651	4,4%	23	-30,7%	236	-4,5%
Provincia di Bergamo	745	5,3%	31	-31,0%	290	-2,5%
LOMBARDIA	737	4,8%	40	-29,9%	281	-3,7%

	Pensioni/Assegni		Invalidi civili		Totale	
	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010
Fino a 1.000 Abitanti	44	-11,3%	104	14,9%	1.224	1,2%
1.001 - 3.000 Abitanti	36	-6,0%	96	23,4%	1.230	2,1%
3.001 - 5.000 Abitanti	36	-2,1%	92	22,2%	1.247	2,3%
5.001 - 10.000 Abitanti	35	-2,6%	95	27,7%	1.223	3,8%
10.001 - 20.000 Abitanti	32	-2,8%	96	27,9%	1.221	2,9%
Oltre 20.000 Abitanti *	34	1,7%	95	40,9%	1.150	2,7%
Comune di Bergamo	43	-8,0%	99	30,2%	1.052	2,5%
Provincia di Bergamo	36	-4,2%	95	27,0%	1.197	3,0%
LOMBARDIA	39	-2,9%	99	18,7%	1.196	1,7%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Dopo aver ragionato sull'ordine di grandezza delle diverse categorie pensionistiche ed avere capito le proporzioni a livello di diffusione, risulta fondamentale ragionare sull'importo che gli anziani percepiscono con le suddette pensioni.

La Tabella 12 ci mostra l'importo medio delle pensioni percepite suddiviso per classi d'età, nel 2010. Per quanto riguarda il territorio provinciale, a fronte di una pensione media di 786 € mensili, si notano importanti scostamenti, 520 € di pensione per un ultra-ottantenne che abita in un paese di meno di 1000 abitanti, contro i 1.140 € di un anziano tra 65 e 70 anni residente a Bergamo.

Rispetto al territorio regionale, è necessario notare come gli importi siano leggermente inferiori per il territorio provinciale (ad esempio, 786 € media provincia Bergamo, 831 € media Lombardia) indipendentemente dalla classe d'età.

Tab. 12: Importo medio pensioni per classe di età, 2010 e variazione % 2006-2010

	da 65 a 70 anni		da 70 a 80 anni		80 anni ed oltre		Totale Anziani	
	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010
Fino a 1.000 Abitanti	€ 867	23,1%	€ 675	19,4%	€ 520	12,8%	€ 663	17,9%
1.001 - 3.000 Abitanti	€ 894	17,6%	€ 744	17,0%	€ 578	11,3%	€ 722	14,6%
3.001 - 5.000 Abitanti	€ 916	15,7%	€ 766	16,4%	€ 600	12,4%	€ 749	14,1%
5.001 - 10.000 Abitanti	€ 956	15,2%	€ 803	16,3%	€ 620	11,2%	€ 780	13,3%
10.001 - 20.000 Abitanti	€ 956	14,5%	€ 814	15,8%	€ 632	11,8%	€ 787	12,8%
Oltre 20.000 Abitanti *	€ 1.032	15,4%	€ 867	14,9%	€ 663	11,4%	€ 832	12,4%
Comune di Bergamo	€ 1.140	13,7%	€ 963	15,1%	€ 727	13,4%	€ 904	12,8%
Provincia di Bergamo	€ 965	15,2%	€ 812	16,0%	€ 630	11,9%	€ 786	13,4%
LOMBARDIA	€ 1.040	15,7%	€ 865	16,2%	€ 662	12,6%	€ 831	13,6%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Oltre agli importi suddivisi per classi d'età, è utile osservarli per categorie di pensioni. La Tabella 13, quindi, mostra appunto l'importo medio nel 2010 delle pensioni suddiviso per categoria.

**Tab. 13: Importo medio pensioni per categoria, 2010 e variazione % 2006-2010
(valori riferiti alle pensioni erogate alla popolazione anziana)**

	Vecchiaia		Invalidità		Superstite	
	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010
Fino a 1.000 Abitanti	€ 794	19,6%	€ 530	8,7%	€ 493	12,1%
1.001 - 3.000 Abitanti	€ 852	15,5%	€ 601	13,2%	€ 541	10,5%
3.001 - 5.000 Abitanti	€ 879	14,6%	€ 614	9,2%	€ 558	11,4%
5.001 - 10.000 Abitanti	€ 919	13,8%	€ 635	10,5%	€ 585	11,5%
10.001 - 20.000 Abitanti	€ 923	13,3%	€ 636	9,5%	€ 595	11,3%
Oltre 20.000 Abitanti *	€ 986	13,4%	€ 648	12,7%	€ 638	11,1%
Comune di Bergamo	€ 1.088	13,3%	€ 692	12,8%	€ 680	11,3%
Provincia di Bergamo	€ 928	13,9%	€ 629	10,8%	€ 589	11,2%
LOMBARDIA	€ 999	13,7%	€ 627	11,0%	€ 611	11,4%

	Pensioni/Assegni		Invalidi civili		Totale	
	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010
Fino a 1.000 Abitanti	€ 353	13,8%	€ 462	6,6%	€ 663	17,9%
1.001 - 3.000 Abitanti	€ 361	17,3%	€ 467	8,2%	€ 722	14,6%
3.001 - 5.000 Abitanti	€ 372	14,0%	€ 468	7,4%	€ 749	14,1%
5.001 - 10.000 Abitanti	€ 384	14,0%	€ 470	7,4%	€ 780	13,3%
10.001 - 20.000 Abitanti	€ 380	14,6%	€ 466	6,9%	€ 787	12,8%
Oltre 20.000 Abitanti *	€ 391	12,6%	€ 469	8,6%	€ 832	12,4%
Comune di Bergamo	€ 464	10,7%	€ 467	8,4%	€ 904	12,8%
Provincia di Bergamo	€ 393	13,2%	€ 468	7,6%	€ 786	13,4%
LOMBARDIA	€ 388	11,4%	€ 467	7,5%	€ 831	13,6%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Interessante notare come indipendentemente dalla categoria, le pensioni attribuite ad anziani residenti in Comuni con meno di 1000 abitanti siano le più basse, mentre quelle della città di Bergamo siano le più alte. I valori più significativi sono quelli relativi alle pensioni di vecchiaia, con 928 € di media in provincia (contro i 999 € della Lombardia e i 1.088 € della città di Pavia), seguiti da invalidità (692 €), superstite (680 €), invalidità civile (468 €) e pensioni sociali (393 €).

I bilanci dei comuni della Provincia di Bergamo

Premessa

L'esame dei bilanci dei Comuni può costituire un utile strumento di supporto alla elaborazione di linee politico sindacali e alla contrattazione sociale territoriale.

A patto che tale esame sia finalizzato a individuare le scelte politiche sottese ai flussi finanziari: un obiettivo che – almeno in parte – può essere conseguito attraverso lo “smontaggio” e la ricomposizione di aggregati contabili contenuti nei rigidi schemi del bilancio comunale, e l'uso di indici statistici.

Solo in tal modo è possibile valutare, Comune per Comune, gli effetti delle recenti scelte legislative adottate dal Centro in materia di finanza locale (manovre sui tributi, indebitamento, ecc.) nonché i principali orientamenti delle politiche locali (sensibilità verso il welfare, spesa per la burocrazia, ecc.).

Negli ultimi anni il bilancio (previsione e consuntivo) dei Comuni si è trasformato e – in un certo senso – impoverito di dati e informazioni. Il fenomeno va messo in relazione con il forte ricorso dei Comuni alle esternalizzazioni e alla gestione associata dei servizi

La lettura dei bilanci ha perso parte del suo valore, in termini di capacità esplicativa delle politiche di bilancio.

Dunque, dati, informazioni e indicatori di bilancio vanno utilizzati con molta prudenza e ad essi va attribuita una funzione “segnaletica”. Alla luce dei riscontri avuti, occorre effettuare approfondimenti di tipo qualitativo.

L'analisi dei dati comunali evidenzia l'evoluzione delle dinamiche di entrata e di spesa e in generale delle scelte di bilancio. Queste sono condizionate sia dalla normativa in materia di ordinamento e di spesa degli enti locali, sia dai diversi stili amministrativi e organizzativi e dalle diverse capacità gestionali degli enti locali.

Nell'effettuare confronti tra Enti locali è necessario fare molta attenzione poiché le amministrazioni e le rispettive comunità prese in considerazione risultano molto diverse tra loro.

I 244 comuni della provincia di Bergamo presentano infatti tra loro innumerevoli diversità, sia per la conformazione del territorio ed il tipo di sviluppo che li caratterizza, che ovviamente per i servizi svolti dagli enti. Inoltre, le differenze nella presenza delle attività terziarie, del turismo e delle seconde case influiscono su varie tipologie di entrata (il gettito Ici, il gettito della addizionale sull'energia elettrica, il gettito Tarsu, il gettito delle sanzioni al codice della strada, etc.) e conseguentemente sui rapporti che intercorrono tra le diverse voci di entrata.

Gli indicatori finanziari

Le analisi che seguono presentano rapporti percentuali relativi a entrate e spese, e indicatori finanziari. In alcuni casi si è ritenuto necessario e utile costruire rapporti diretti con le

popolazioni residenti, parametro che tuttavia non sempre è rappresentativo dell'utenza che quel determinato Comune deve servire.

Ad ogni modo nell'ottica della comparazione territoriale, a partire dai dati finanziari disponibili (rilevati direttamente dai certificati di conto consuntivo approvati e dai bilanci di previsione), sono stati esaminati gli andamenti dei principali indicatori di bilancio per il periodo 2004-2010 per tutti i comuni bergamaschi.

In particolare, sono stati esaminati i certificati di conto consuntivo per il periodo 2004-2008 (per i Comuni al di sopra dei 20.000 abitanti l'esame si spinge fino ai rendiconti 2009), affiancati, al fine di rendere maggiormente attuale l'analisi, dai bilanci di previsione per il quinquennio 2006-2010. A questo proposito va osservato che le previsioni iniziali, pur subendo incisive modifiche nel corso dell'anno – sia nella parte della spesa (specie relativamente agli investimenti) sia nelle entrate – mantengono tuttavia capacità esplicativa sufficienti, ai fini dell'analisi delle linee programmatiche dell'ente. Utili sono in particolare le informazioni che consentono di apprezzare l'equilibrio economico (o di parte corrente) già in fase di impostazione di bilancio, così come le previsioni sulle entrate correnti e sul debito (che in genere forniscono indicazioni corrette sui livelli di pressione tributaria e tariffaria previsti e sull'evoluzione dell'indebitamento). Anche la parte delle spese correnti (relativamente all'esame della classificazione funzionale ed economica) può fornire informazioni sulle scelte politiche effettuate dall'ente.

Infine, allo scopo di migliorare le azioni di negoziazione sociale, Sindacati e soggetti sociali interessati possono trarre informazioni utili dall'esame di "attendibilità" dei bilanci, alimentato dal confronto tra previsione e consuntivo.

Si cercherà quindi di fornire un'indicazione più completa sull'utilizzo della leva fiscale e sull'impiego di spesa da parte dell'ente anche confrontando i dati relativi all'ultimo esercizio disponibile con quelli degli anni precedenti.

Si riporta il quadro di sintesi dei principali indicatori utilizzati con le relative caratteristiche peculiari.

Gli indicatori finanziari

Indice	Cosa significa	La formula	Come si legge
Autonomia finanziaria	Esprime il rapporto tra entrate proprie e totale delle entrate correnti e consente di misurare il grado di autofinanziamento dell'ente mediante le entrate proprie.	$\frac{\text{Entrate tributarie} + \text{Entrate extratributarie}}{[(\text{Entrate tributarie} + \text{Contributi e trasferimenti} + \text{Entrate extratributarie})]}$	Più elevato è il valore del rapporto, tanto maggiore è il grado di autofinanziamento dell'ente mediante le entrate correnti al netto dei trasferimenti.
Pressione tributaria <i>(al netto di compartecipazione Irpef, Tosap, Tarsu)</i>	Evidenzia il prelievo tributario medio pro capite.	$\frac{\text{Entrate tributarie}}{(\text{Popolazione})}$	Più elevato è il valore del rapporto, tanto maggiore è il prelievo fiscale a livello comunale.
Rigidità strutturale della spesa corrente	Indica quanta parte della spesa corrente è destinata alle spese "vincolate", e non è dunque disponibile per altri interventi.	$\frac{[\text{Spese personale} + \text{spese interessi passivi} + \text{spese rimborso prestiti}]}{[(\text{Entrate tributarie} + \text{contributi e trasferimenti} + \text{entrate extratributarie})]} \%$	Quanto minore è detto valore, tanto maggiore è l'autonomia discrezionale della Giunta e del Consiglio in sede di predisposizione del bilancio. Quanto più il valore si avvicina al 45% delle spese correnti, tanto minori sono le possibilità di manovra dell'Amministrazione, che si trova con gran parte delle risorse correnti già utilizzate per il finanziamento delle spese per il personale e per interessi passivi.

Propensione all'investimento (media ultimo triennio)	Evidenzia l'incidenza delle spese di investimento sul totale delle spese di bilancio.	[Spese medie in conto capitale nell'ultimo triennio (Tit. II, escluso int. 10)] / [Spese medie nell'ultimo triennio (Tit. I+II+III)].	Fornisce un'indicazione sull'ammontare della spesa di investimento. La percentuale è tanto più elevata quanto maggiori sono gli investimenti dell'ente.
Ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti	Evidenzia quanto gli investimenti siano finanziati attraverso forme tradizionali (mutui finanziati dalla Cassa Depositi e Prestiti) e più flessibili, quali ad esempio emissioni di prestiti obbligazionari e mutui concessi da istituti bancari privati.	[Entrate medie da mutui e prestiti (Tit. V, categorie 3 e 4)] / [Spese in conto capitale (Tit. II, escluso int. 10)].	Gli investimenti sono l'unica eccezione che permette ad un ente di ricorrere a forme di indebitamento.
Equilibrio di parte corrente	Gli enti pubblici possono finanziare la spesa corrente e il rimborso dei mutui e prestiti con le sole entrate correnti salvo alcune eccezioni previste dall'ordinamento.	Entrate correnti (Tit. I+II+III) / [Spese correnti (Tit. I) + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (Tit. III, int. 3-5)].	Tanto più alto è il valore dell'indice tanto più si evidenzia una sostenibilità delle politiche di bilancio, almeno nel breve periodo.
Debito residuo per abitante	Esprime il livello medio di indebitamento per abitante.	[Consistenza finale dei debiti di finanziamento] / (n. abitanti).	È importante l'evoluzione temporale di tale indice, oltre che il suo valore assoluto. Auspicabile in un comune "virtuoso" un basso debito residuo, che tenda comunque a diminuire.

Il deteriorarsi degli equilibri di bilancio e il taglio ai trasferimenti statali

La progressiva riduzione dei trasferimenti statali e il sostanziale blocco delle aliquote fiscali caratterizzano l'evoluzione della finanza locale nell'ultimo periodo. In questo contesto, i severi vincoli imposti dai recenti "Patti di stabilità" alla spesa corrente ed in conto capitale, e la progressiva esternalizzazione di quote significative di servizi ed interventi strettamente collegati alle voci di entrata dei bilanci comunali (ad esempio Tassa/Tariffa sui rifiuti o altri servizi produttivi), portano inevitabilmente ad un cedimento dei principali equilibri di bilancio.

In particolare, il saldo economico finanziario corrente (o equilibrio di parte corrente) delle Amministrazioni comunali (che esprime il rapporto tra entrate ordinarie e spese correnti sommate alle spese per rimborso di prestiti), evidenzia tendenze tutt'altro che positive.

Infatti, calcolando nelle previsioni 2010⁷ tale equilibrio, si ha che, complessivamente, **i comuni della provincia di Bergamo presentano un valore medio di questo rapporto inferiore al pareggio (cioè a 100), pari al 96,6%**. Ciò significa che le spese correnti previste (quelle cioè destinate al funzionamento della macchina comunale e all'erogazione dei servizi pubblici), rischiano di non trovare copertura finanziaria nel corso dell'anno, se non verranno attivate, da parte delle amministrazioni comunali, azioni "straordinarie" come la destinazione di una parte degli oneri di urbanizzazione (in genere finalizzati alle spese in conto capitale per la realizzazione di infrastrutture primarie idonee al completamento degli insediamenti residenziali) e dell'avanzo di amministrazione al finanziamento delle spese correnti.

⁷ L'analisi è stata effettuata sui certificati di conto consuntivo per il periodo 2004-2008 e sulle previsioni dei Comuni (2006-2010). Si è scelto di esaminare i bilanci di previsione in quanto i dati disponibili sono aggiornati al 2010 e il bilancio annuale fornisce informazioni attendibili (anche se di carattere programmatico) sul livello delle entrate e delle spese.

Questo problema interessa circa il 64% dei comuni della provincia di Bergamo, cioè ben 157 comuni dei 244 totali. **In 13 casi, inoltre, l'indicatore assume valori al di sotto della allarmante soglia del 90%, tra questi i comuni di Isola di Fondra (70,4%) e Almè (75,7%) fanno registrare le prestazioni peggiori.** In particolare gli equilibri finanziari appaiono deboli in molti dei comuni con più di 10.000 abitanti, specie con riferimento a Caravaggio (90,9%), Stezzano (91,2%) e Bergamo (94,2%).

Osservando i Comuni aggregati per fasce demografiche, si evince che la tenuta dell'equilibrio economico è particolarmente debole proprio per i comuni tra i 10.000 ed i 20.000 abitanti (sono 9 i comuni che ricadono in questa fascia), il cui valore si attesta al 95%. I comuni con più di 20.000 abitanti⁸ presentano invece nel 2010, un equilibrio di parte corrente più vicino al pareggio (99,5%); tra questi (Seriate, Dalmine, Treviglio) solamente il Comune di Treviglio, però, fa registrare un indice superiore al 100%.

La situazione migliora relativamente ai comuni piccoli (al di sotto dei 5.000 abitanti); nelle tre fasce demografiche in cui sono stati ulteriormente raggruppati i comuni, troviamo infatti valori medi dell'indicatore attorno al 97/98%: fino a 1.000 abitanti (97,4%), tra i 1.001 ed i 3.000 (97,7%) ed in ultimo quelli con popolazione tra i 3.001 ed i 5.000 residenti (97,9%).

A tale proposito va detto che queste risultanze si pongono come la conseguenza di alcuni fenomeni. In particolare occorre considerare che ai comuni al di sotto dei 5.000 abitanti non si applica il Patto di stabilità nazionale; pertanto, essi possono contare su margini di manovra finanziaria (specie per quanto riguarda la spesa) più ampi rispetto a quelli concessi ai comuni più grandi.

Complessivamente, comunque, 41 amministrazioni comunali riescono a mantenere l'equilibrio di parte corrente al di sopra della parità (100%); risultano maggiormente "virtuosi" i comuni di Olmo al Grembo (111,5%), Canonica d'Adda (110%), Fonteno (107,5%), Adrara San Martino (106,8%), citandone alcuni tra fino ai 5.000 abitanti, mentre tra i comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti, possiamo sottolineare il caso di Calcinante (108,2%) e Gorle (111,1%).

Tuttavia questi risultati potrebbero essere condizionati dalla presenza di un basso livello della spesa corrente e di quella destinata agli investimenti oppure da un elevato livello della pressione tributaria e tariffaria.

In merito all'equilibrio di parte corrente, l'analisi dei certificati di conto consuntivo (2004-2008) evidenzia uno scenario che, pur presentando una situazione decisamente meno allarmante, riporta comunque gli iniziali segni dell'evoluzione esaminata precedentemente nei bilanci di previsione.

Il valore medio espresso dall'insieme dei comuni della provincia di Bergamo nei consuntivi 2008 (99,5%) risulta infatti in flessione di oltre 2 punti percentuali rispetto al 2004, pur attestandosi al di sopra del dato regionale (98,3%). In particolare, i consuntivi dei Comuni con popolazione compresa tra le 3.000 e le 20.000 unità, mostrano difficoltà nel garantire il finanziamento della spesa corrente e della quota capitale dei prestiti in scadenza attraverso le sole entrate correnti.

Di contro, i Comuni con più di 20.000 abitanti riescono ancora a mantenere alto il valore di tale indice: Dalmine (101,4%), Seriate (108%) e Treviglio (102,6%). Solamente quest'ultimo, però, riesce a conservare un equilibrio di parte corrente superiore alla parità nel 2010, mentre gli altri comuni si attesteranno attorno al 98%. Sempre in riferimento ai 4 comuni della provincia con popolazione al di sopra delle 20.000 unità, l'analisi è stata estesa ai rendi-

⁸ Nell'analisi il comune di Bergamo è sempre trattato separatamente rispetto agli altri comuni con popolazione residente superiore ai 20.000 abitanti. I valori riportati nella fascia demografica "oltre 20.000 abitanti" quindi, non prendono in considerazione i dati riportati dal capoluogo di provincia.

Tab. 14

	Equilibrio di Parte Corrente						Rigidità Strutturale					
	Entrate correnti / [Spese correnti + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (int. 3-5)]						[(Spese personale + Spese per oneri finanziari + Quote capitali rimborso mutui e prestiti) / Entrate correnti]					
	2006	2007	2008	2009	2010	Var. 2006-2010	2006	2007	2008	2009	2010	Var. 2006-2010
Fino a 1.000 Abitanti	98,4%	98,9%	99,4%	97,9%	97,4%	-1,0%	39,4%	37,8%	37,9%	38,9%	39,5%	0,1%
1.001 - 3.000 Abitanti	97,8%	97,6%	98,5%	97,1%	97,7%	-0,1%	35,9%	35,5%	34,8%	36,5%	36,2%	0,2%
3.001 - 5.000 Abitanti	97,6%	97,8%	97,3%	96,7%	97,9%	0,3%	36,5%	36,6%	36,8%	37,5%	36,4%	-0,1%
5.001 - 10.000 Abitanti	98,0%	96,4%	94,9%	94,3%	96,7%	-1,3%	39,6%	39,9%	40,4%	40,1%	38,0%	-1,7%
10.001 - 20.000 Abitanti	100,4%	96,4%	96,1%	94,9%	95,0%	-5,4%	35,9%	37,1%	37,3%	36,8%	36,4%	0,4%
Oltre 20.000 Abitanti(*)	106,7%	98,9%	100,0%	100,1%	99,5%	-7,2%	37,4%	39,2%	36,7%	34,7%	37,0%	-0,4%
Comune di Bergamo	98,0%	96,8%	97,1%	93,9%	94,2%	-3,9%	40,1%	35,8%	36,7%	36,5%	30,7%	-9,4%
Provincia di Bergamo	98,9%	97,1%	96,8%	95,7%	96,6%	-2,2%	38,1%	37,7%	37,8%	37,8%	36,1%	-2,1%
LOMBARDIA	97,7%	94,8%	96,3%	89,7%	95,9%	-1,8%	39,6%	39,8%	39,4%	37,6%	36,5%	-3,1%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Elaborazione sui Bilanci di previsione dei Comuni

Tab. 15: Equilibrio di Parte Corrente

I 10 comuni con valore più basso	2010	Var. 2006-2010	I 10 comuni con valore più elevato	2010	Var. 2006-2010
Isola di Fondra	70,4%	-29,7%	Olmo al Brembo	111,5%	3,5%
Almè	75,7%	-21,3%	Gorle	111,1%	7,6%
Gaverina Terme	82,4%	-27,8%	Canonica d'Adda	110,0%	-2,7%
Ranica	83,0%	-21,6%	Calcinante	108,2%	20,2%
Bianzano	83,9%	-3,4%	Fonteno	107,5%	9,2%
Pognano	84,5%	-1,9%	Adrara San Martino	106,8%	1,0%
Pianico	86,2%	-13,8%	Isso	106,7%	6,7%
Valleve	87,0%	-13,0%	Borgo di Terzo	106,1%	6,1%
Averara	88,1%	-11,9%	Gorno	105,1%	1,9%
Ambivere	88,1%	-6,5%	Valbondione	105,0%	0,8%

Fonte: Elaborazioni sui Bilanci di previsione dei Comuni.

conti della gestione finanziaria 2009; il rapporto descritto dall'equilibrio di parte corrente per il comune di Bergamo, scende al di sotto della soglia del 93%. Si tratta di una flessione importante di quasi 7 punti percentuali rispetto al 2008, dovuta fondamentalmente alla diminuzione delle entrate correnti, non controbilanciata però da una sufficiente riduzione delle spese. Anche negli altri comuni considerati, l'indice appare nel 2009 in diminuzione rispetto all'anno precedente: Seriate (-4,5%) e Treviglio (-0,5%). Il valore dell'indice relativo al comune di Dalmine risulta più elevato, con molta probabilità a causa della mancanza di informazioni sulle quote capitali di rimborso mutui e prestiti, non rilevabili nei dati disponibili per questa analisi.

Per quanto riguarda l'equilibrio di parte corrente, la distribuzione mostra nel 2008 un valore dell'indice di dispersione (deviazione standard relativa) pari a 7,9 (era 8,6 nel 2007) indicando come sia già iniziata la tendenza allo stabilizzarsi dei valori al di sotto della parità (100%), andamento confermato anche dall'evoluzione 2006-2008 dell'indice riferito al capoluogo di provincia (-6,6%).

Tab. 16

	Equilibrio di parte Corrente					
	Entrate correnti / [Spese correnti + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (int. 3-5,)]					
	2004	2005	2006	2007	2008	Var. % 2004-2008
Fino a 1.000 Abitanti	101,0%	97,3%	101,2%	103,8%	101,5%	0,5%
1.001 - 3.000 Abitanti	102,4%	99,9%	100,8%	102,7%	101,0%	-1,4%
3.001 - 5.000 Abitanti	102,5%	99,0%	101,3%	101,3%	99,0%	-3,5%
5.001 - 10.000 Abitanti	103,0%	97,4%	101,9%	100,5%	98,3%	-4,7%
10.001 - 20.000 Abitanti	102,0%	90,3%	94,3%	100,5%	98,5%	-3,5%
Oltre 20.000 Abitanti *	97,8%	85,1%	106,6%	101,5%	103,7%	5,9%
Comune di Bergamo	100,5%	99,8%	106,2%	101,5%	99,6%	-0,9%
Provincia di Bergamo	101,8%	96,3%	101,8%	101,3%	99,5%	-2,3%
LOMBARDIA	99,8%	82,4%	99,2%	100,1%	98,3%	-1,5%

Elaborazione su certificati di conto consuntivo 2004-2008.

Tab. 16/b

	Equilibrio di Parte Corrente						
	Entrate correnti / [Spese correnti + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (int. 3-5)]						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. % 2004-2009
Bergamo	100,5%	99,8%	106,2%	101,5%	99,6%	92,8%	-7,7%
Dalmine	94,9%	52,1%	98,7%	101,8%	101,4%	104,7% (*)	9,8%
Seriate	102,8%	102,6%	104,3%	109,4%	108,0%	103,5%	0,7%
Treviglio	96,3%	107,1%	113,0%	96,9%	102,6%	102,1%	5,8%

(*) non sono state conteggiate le Quote capitali di rimborso muti e prestiti per assenza di dati.

Il problema dell'equilibrio finanziario dei Comuni è di enorme interesse, in quanto le dinamiche di bilancio rilevate subiranno ulteriori sollecitazioni con l'applicazione del d.l. 78/2010 (convertito con modifiche nella legge 122/2010) e, in generale, della legge 42/2009 (Federalismo fiscale).

In particolare con la legge n. 122/2010 sono stati ridotti i trasferimenti erariali erogati dal Ministero dell'Interno ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Sono infatti stati stabiliti tagli pari a 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e di 2.500 milioni annui (a regime) a decorrere dall'anno 2012.

Con il decreto Ministeriale del 9 Dicembre 2011, sono stati resi noti gli effetti delle ridu-

zioni dei trasferimenti erariali che si concretizzano in una riduzione, per l'anno 2011, pari all'11,7 per cento dei trasferimenti attribuiti in spettanza ai comuni per lo stesso anno.

Per i 74 comuni con più di 5 mila abitanti della provincia di Bergamo, questo si traduce in un sacrificio, per il 2011, di oltre 16 milioni di euro, pari a circa 22 euro pro-capite; inevitabilmente gli enti si troveranno di fronte alla necessità di apportare un ulteriore taglio alla spesa corrente ed in conto capitale, oppure nelle condizioni di dover "irrobustire" la pressione finanziaria, nei limiti consentiti dalla normativa vigente.

Nello specifico, il "taglio implicito della spesa" per il 2011, stimato a partire dai dati riguardanti la spesa (corrente ed in conto capitale) riportati nei rendiconti 2008, si muoverà a livello percentuale, tra l'1,2% dei Comuni di Brembate di Sopra e di Calcinate, ed il 4,2% di Villa d'Almè; i trasferimenti erariali pro-capite subiranno invece un taglio tra i 13,2 ed i 33,4 euro, rispettivamente nei comuni di Terno d'Isola e di Bergamo.

Tab. 17: Effetti delle riduzioni dei trasferimenti erariali, per l'anno 2011, ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti in base al decreto del Ministero dell'Interno del 9 Dicembre 2011

Comune	Popolazione	Tot. Spesa Corrente e in C/Capitale - Anno 2008 (migliaia di Euro)	Effetti sul 2011		
			Riduzione dei Trasferimenti Erariali (migliaia di Euro)	Riduzione dei Trasferimenti Erariali - Valori Pro-Capite (Euro)	Taglio Implicito della Spesa (*)
Albano Sant'Alessandro	7.828	5.435	162,2	20,7	3,0%
Albino	18.026	22.159	378,5	21,0	1,7%
Almè	5.731	5.164	116,4	20,3	2,3%
Almenno San Bartolomeo	5.841	5.441	132,1	22,6	2,4%
Almenno San Salvatore	5.831	4.230	139,1	23,9	3,3%
Alzano Lombardo	13.403	9.215	314,1	23,4	3,4%
Azzano San Paolo	7.589	6.362	138,4	18,2	2,2%
Bergamo	116.677	159.761	3.900,7	33,4	2,4%
Bolgare	5.382	6.304	108,1	20,1	1,7%
Boltiere	5.580	5.655	88,5	15,9	1,6%
Bonate Sopra	8.297	4.947	131,6	15,9	2,7%
Bonate Sotto	6.516	4.188	125,7	19,3	3,0%
Bottanuco	5.174	3.007	97,1	18,8	3,2%
Brembate	8.038	6.136	151,8	18,9	2,5%
Brembate di Sopra	7.737	13.212	160,0	20,7	1,2%
Brignano Gera D'Adda	5.670	4.593	84,7	14,9	1,8%
Brusaporto	5.142	5.327	99,8	19,4	1,9%
Calcinate	5.699	7.908	96,2	16,9	1,2%
Calcio	5.256	4.696	120,8	23,0	2,6%
Calusco d'Adda	8.299	5.488	132,5	16,0	2,4%
Capriate San Gervasio	7.472	6.606	120,6	16,1	1,8%
Caravaggio	15.944	17.171	286,6	18,0	1,7%

Castelli Calepio	9.776	8.229	166,9	17,1	2,0%
Chiuduno	5.635	4.344	102,8	18,3	2,4%
Cisano Bergamasco	6.253	4.731	107,6	17,2	2,3%
Ciserano	5.587	5.590	106,9	19,1	1,9%
Civate al Piano	5.208	3.669	121,3	23,3	3,3%
Clusone	8.794	9.302	183,0	20,8	2,0%
Cologno al Serio	10.505	8.517	194,6	18,5	2,3%
Costa Volpino	9.226	5.733	182,7	19,8	3,2%
Curno	7.716	7.983	150,5	19,5	1,9%
Dalmine	22.980	22.294	462,7	20,1	2,1%
Fara Gera D'Adda	7.846	8.323	129,9	16,6	1,6%
Gandino	5.720	3.761	108,7	19,0	2,9%
Gazzaniga	5.109	3.489	118,1	23,1	3,4%
Ghisalba	5.732	5.781	114,2	19,9	2,0%
Gorle	6.295	5.185	156,1	24,8	3,0%
Grassobbio	6.200	4.630	131,0	21,1	2,8%
Grumello del Monte	7.195	7.444	154,1	21,4	2,1%
Lovere	5.500	9.636	136,2	24,8	1,4%
Mapello	6.190	4.701	120,4	19,5	2,6%
Martinengo	9.900	5.062	177,7	17,9	3,5%
Mozzo	7.380	4.909	148,0	20,0	3,0%
Nembro	11.550	8.541	280,8	24,3	3,3%
Osio Sopra	5.034	4.139	68,2	13,5	1,6%
Osio Sotto	11.516	14.591	224,4	19,5	1,5%
Palosco	5.698	3.717	133,6	23,4	3,6%
Pedrengo	5.566	4.025	112,1	20,1	2,8%
Ponteranica	6.785	4.454	142,6	21,0	3,2%
Ponte San Pietro	11.193	8.318	182,2	16,3	2,2%
Ranica	6.044	4.074	137,7	22,8	3,4%
Romano Di Lombardia	18.267	13.058	347,4	19,0	2,7%
San Giovanni Bianco	5.147	4.745	132,2	25,7	2,8%
San Paolo D'Argon	5.307	4.095	100,1	18,9	2,4%
Sarnico	6.408	8.289	139,1	21,7	1,7%
Scanzorosciate	9.564	5.318	198,3	20,7	3,7%
Seriate	23.419	21.377	495,8	21,2	2,3%
Sorrisole	8.977	4.550	206,2	23,0	4,5%
Sovere	5.489	3.357	117,4	21,4	3,5%
Spirano	5.509	3.622	112,5	20,4	3,1%
Stezzano	12.496	8.882	238,6	19,1	2,7%
Terno d'Isola	7.187	4.905	94,5	13,2	1,9%

Torre Boldone	8.267	5.407	170,2	20,6	3,1%
Trescore Balneario	9.398	7.702	172,6	18,4	2,2%
Treviglio	28.430	31.514	652,5	23,0	2,1%
Treviolo	10.102	5.654	191,5	19,0	3,4%
Urgnano	9.257	9.067	164,6	17,8	1,8%
Verzellino	7.609	5.642	109,7	14,4	1,9%
Verdello	7.736	6.105	128,2	16,6	2,1%
Villa d'Almè	6.858	3.594	149,5	21,8	4,2%
Villa di Serio	6.496	3.679	142,7	22,0	3,9%
Villongo	7.505	4.243	156,7	20,9	3,7%
Zanica	7.758	6.233	162,6	21,0	2,6%
Zogno	9.133	7.736	198,8	21,8	2,6%
Provincia di Bergamo	735.584	686.950	16.222	22,1	2,4%

(*) stimato rispetto ai dati riportati nei rendiconti 2008.

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

La dinamica delle entrate

La progressiva riduzione dei trasferimenti erariali, il “blocco” delle aliquote e i consistenti fenomeni di esternalizzazione dei servizi che hanno caratterizzato complessivamente le recenti manovre di bilancio, hanno indotto anche i comuni lombardi a premere sulla leva della pressione fiscale e tariffaria. Nel 2008-2010, nonostante gli incrementi del gettito da entrate correnti rilevati complessivamente tra i comuni del bergamasco (4,4% negli stanziamenti 2008-2010) risultino inferiori a quelli previsti mediamente a livello regionale (circa il 6,5%), gli stanziamenti in entrata da Tarsu (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) sono aumentati di oltre il 10% (da 49,5 a 58,1 milioni di euro), e in alcuni comuni è cresciuta anche la quota di gettito prevista dai “proventi di servizi” (Tariffe e proventi da multe).

In linea generale, gli aumenti delle aliquote dei tributi e dei prezzi delle tariffe non sono stati finalizzati a migliorare gli standard di erogazione dei servizi, ma hanno invece contribuito a correggere i deficit creati negli equilibri di parte corrente. I dati in nostro possesso consentono di svolgere alcune considerazioni parziali, da approfondire successivamente.

Di seguito, al fine di fornire un'informazione sintetica dei fenomeni più complessi accennati in precedenza, si andranno ad analizzare alcuni dei principali indicatori finanziari, in particolare quelli chiarificatori delle dinamiche e degli equilibri di bilancio dei Comuni bergamaschi.

Si sottolinea in questa sede come gli indicatori, soprattutto nella loro evoluzione temporale, vadano utilizzati con molta prudenza e ad essi vada attribuita principalmente una funzione “segnalatica”. Alla luce dei riscontri avuti, occorrerà, di volta in volta, effettuare approfondimenti di tipo qualitativo.

Risulterà utile, in questo scenario, svolgere alcune considerazioni sulla composizione delle entrate comunali: alcune entrate “non vincolate” (ad esempio la Tarsu) e le entrate da utili e dividendi da aziende partecipate (tariffe da servizi produttivi, in primo luogo la Tia e le tariffe collegate al ciclo dell'acqua, ai trasporti, all'energia e gas), spesso hanno acquisito un ruolo improprio di entrata generale destinata al finanziamento dei servizi, attraverso i rincari *regolati* dalle amministrazioni pubbliche locali⁹.

⁹ Si veda a questo proposito il Rapporto Ifel 2010. Nel quinquennio 2004-2009, secondo l'Istituto di ricerca dell'Associazione nazionale dei Comuni, le tariffe sono aumentate in media del 3,5% l'anno.

L'analisi delle entrate di bilancio dei Comuni costituisce un'operazione fondamentale per valutare le caratteristiche e quindi le reali possibilità e capacità di gestione ordinaria e straordinaria.

La capacità di un Ente di calibrare le politiche di spesa è infatti strettamente collegata all'autonomia di entrata: maggiore è la capacità di ottenere "entrate proprie" (costituite da entrate tributarie ed extra-tributarie), più ampia diviene la libertà di spesa; parallelamente le scelte nelle politiche di spesa sono influenzate in modo significativo dalla presenza o meno, nei bilanci comunali, di elevate percentuali di trasferimenti (da Stato e/o Regione). Il rispetto degli equilibri di bilancio risulta quindi una funzione strettamente correlata alla composizione delle entrate correnti.

I primi due indicatori esaminati – Autonomia finanziaria e Rigidità strutturale – assumono particolare interesse ai fini della nostra analisi. Infatti, il primo ha la capacità di indicare quanta parte del bilancio comunale è costituita da entrate proprie dell'ente; il secondo mostra, invece, quanta parte della spesa dell'ente è vincolata da impegni assunti per l'anno di riferimento (personale e rimborso di prestiti).

Inoltre, questi due indicatori sono stati individuati dal d.l. n. 112 del 25 giugno 2008 – convertito con modificazioni con la l. n. 133 del 6 agosto – come meccanismo di premialità per gli enti virtuosi. In base a questa norma, infatti, i Comuni vengono individuati in base al loro posizionamento rispetto a due indicatori economico-strutturali: indicatore di rigidità strutturale e indicatore di autonomia finanziaria. Ai Comuni più virtuosi è concesso un beneficio sul saldo valido ai fini della verifica del rispetto del patto¹⁰.

Nei bilanci di previsione¹¹, l'autonomia finanziaria (indicatore che consente di "misurare" il grado autofinanziamento dell'ente come rapporto tra le entrate proprie ed il totale delle entrate correnti) dei Comuni bergamaschi si attesta mediamente nel 2010 al 68,7%, in diminuzione rispetto al 2008 di oltre 3 punti percentuali; l'indice si attesta, seppur di poco, al di sotto della media regionale (69,6%).

In ben $\frac{3}{4}$ dei comuni con più di 20.000 abitanti (4 in totale incluso il capoluogo di provincia), l'indice di autonomia finanziaria assume però valori ben più bassi (Dalmine 60,4%, Seriate 62,5% e Bergamo 62%), così come accade in altri comuni con popolazione tra i 10.000 ed i 20.000 abitanti (Albino 56,1%, Nembro, 59,7% e Alzano Lombardo (61,8%).

Di contro presentiamo alcuni casi, tra i comuni più significativi, nei quali l'autonomia finanziaria rimane nel 2010, ad una quota elevata, considerando la diminuzione dell'entrata dovuta alla compartecipazione Irpef: Osio Sotto (78,2%), Ponte San Pietro (78,3%), Caravaggio (79,3%), Treviglio (79,3%) e Ciserano (80,3%).

In generale comunque, la distribuzione dei comuni attorno al valore centrale, mostra un'elevata variabilità dell'indicatore (deviazione standard relativa pari a circa 12,5).

Per quanto riguarda, invece, i consuntivi 2004-2008, l'autonomia finanziaria dei comuni bergamaschi scende dall'89% del 2004 al 67,5% del 2008. All'origine del fenomeno hanno agito: la diversa contabilizzazione della compartecipazione Irpef (voce di entrata assimilabile ai trasferimenti statali), i fenomeni di esternalizzazione di servizi e (per il 2008) la riduzione del gettito Ici da collegarsi all'abolizione dell'imposta per l'abitazione principale.

¹⁰ Sul sistema premiante, poi abbandonato dal Ministero dell'Interno, è sorta una lunga diatriba in quanto la norma così come è strutturata creerebbe un effetto contrario alla meritocrazia. Il patto avrebbe dovuto incentivare gli enti con i bilanci in attivo ma nella pratica rischia di distribuire i premi al contrario in quanto la maggior parte dei capoluoghi di provincia con saldo positivo dovranno peggiorare i saldi rispetto al 2008. Le cause sono da ricercare nel cambio delle basi di calcolo, non più il triennio 2003-2005 ma il 2007 e l'introduzione della competenza mista anche nel saldo di riferimento.

¹¹ Nei bilanci di previsione 2008-2010 il valore dell'autonomia finanziaria risulta condizionato dall'abolizione del gettito collegato alla voce di entrata dell'Ici per prima abitazione.

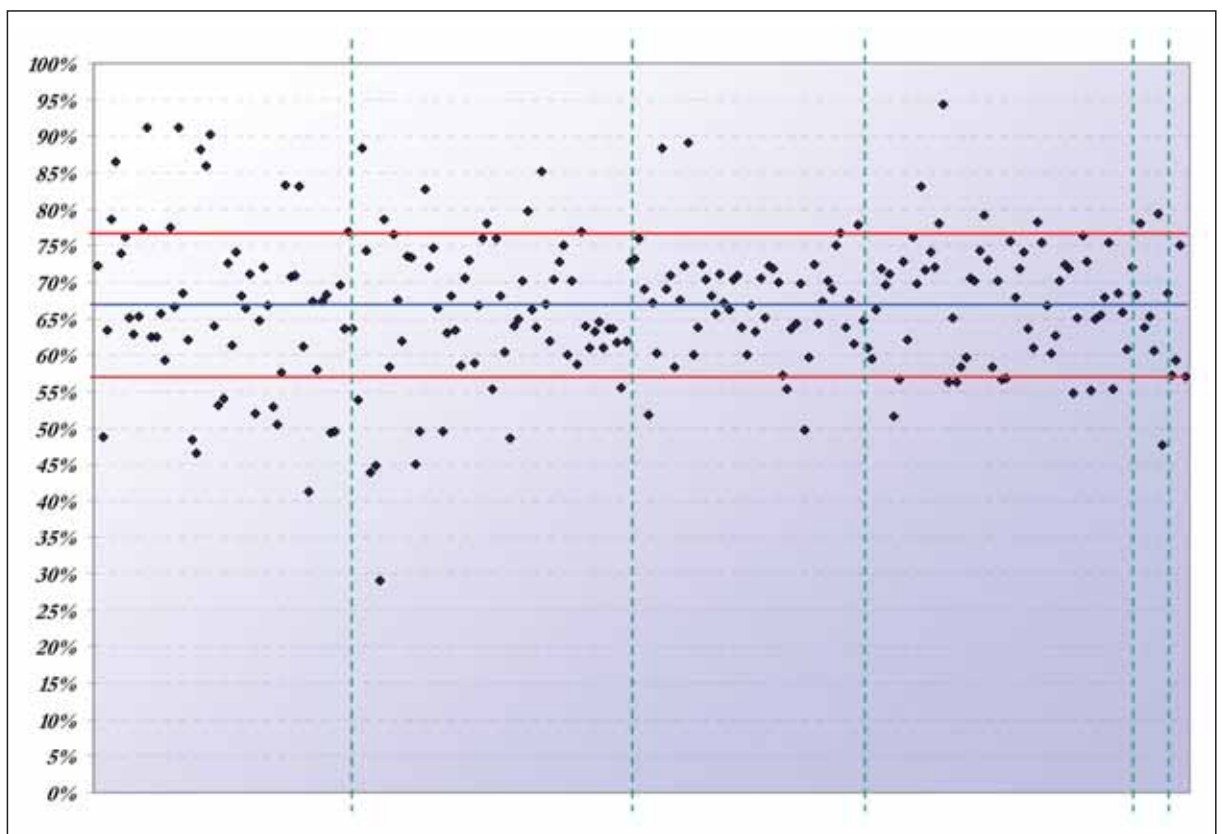
Nelle analisi che seguono, il calcolo dell'Autonomia finanziaria è stato "normalizzato" rispetto alla compartecipazione IRPEF. Considerare o meno tale voce di bilancio (che in sostanza deve essere considerata quale trasferimento erariale) nelle entrate tributarie (Titolo I), può infatti far emergere sostanziali differenze nell'evoluzione dell'indicatore.

Tra il 2004 ed il 2008, il grado di autofinanziamento dei Comuni del bergamasco diminuisce a livello regionale dell'5,4%, assottigliamento che riguarda principalmente il biennio 2007-2008 (-5,1%).

I rendiconti 2008 ed i bilanci di previsione 2009-2010 risentono inoltre del fatto che il gettito ICI venga ora contabilizzato tra i trasferimenti statali e non più tra le imposte. In conseguenza diminuisce il margine di autonomia finanziaria dei Comuni.

Restringsendo le considerazioni ai soli comuni con più di 20.000 abitanti, la diminuzione dell'indice di Autonomia finanziaria ("normalizzato" rispetto alla compartecipazione Irpef, come descritto in precedenza), non conosce battuta d'arresto neanche nel 2009, se non per il comune di Seriate (+3,6% 2008-2009). Scende infatti al 55,6% l'indicatore calcolato per il comune di Bergamo (-1,4%) ed al 51,7% nel comune di Dalmine (-5,5% nell'ultimo biennio) e sebbene a livello assoluto più elevato (72,9%) il trend 2008-2009 risulta negativo anche per il comune di Treviglio (-2,2%).

Fig. 8: Autonomia finanziaria Anno 2008. Valore medio e deviazione Standard



Il grafico riportato, costruito a partire dalla totalità dei valori assunti dell'indicatore di autonomia finanziaria per ciascun comune, ordinati da sinistra a destra rispetto alla loro dimensione demografica, mostra come i dati si distribuiscano nel 2008 attorno al valore centrale pari a 66,7% (linea blu).

In questo caso il valore medio considerato attribuisce uguale "peso" a ciascuno dei comuni in esame. La deviazione standard " σ " (misura la variabilità di una popolazione di dati) ri-

sulta pari a 9,4%; di seguito potrebbe tornare maggiormente semplice lavorare con il coefficiente di variazione (o deviazione standard relativa), misura che ci permetterà di confrontare indicatori diversi. Nel caso dell'autonomia finanziaria, il coefficiente di variazione, nel 2008, risulta pari a 14,6; nell'intervallo $+ \sigma - \sigma$ ricadono circa il 73% dei comuni.

Come evidenziato nel grafico, sono principalmente i comuni più piccoli a presentare valori che si discostano maggiormente dal valore atteso, mostrando peculiarità che andrebbero analizzate caso per caso in maniera qualitativa.

Il grado più elevato di autonomia finanziaria viene registrato nel comune di Gandino (94,4%) principalmente in funzione del trend 2007-2008 (+13,6%); congiuntamente altri 14 comuni mantengono nel 2008 un valore dell'indice superiore all'80%; questi enti, ad esclusione di Gandino stesso e di Ciserano, presentano popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Anche tra i meno virtuosi (autonomia finanziaria al di sotto del 50%) troviamo per lo più comuni con meno di 3mila abitanti, la cui unica eccezione sembra essere Albino (circa 18.000 abitanti) che presenta nel 2008 un indice di autonomia finanziaria pari a 47,7%.

Prendendo in esame il capoluogo di provincia invece, il comune di Bergamo fa segnare un'importante diminuzione dell'autonomia finanziaria pari a oltre 11 punti percentuali nei 5 anni presi in esame dai rendiconti finanziari, stabilizzando poi il valore dell'indicatore attorno al 57%. L'analisi per fascia demografica dei comuni mette inoltre in evidenza come la diminuzione dell'indice in esame sia una tendenza diffusa che assume maggior rilevanza all'aumentare delle dimensioni demografiche dei comuni. Nelle comunità con meno di 1.000 abitanti, risulta al contrario, un aumento dell'autonomia finanziaria pari all'1,4%.

Per quanto riguarda la **pressione tributaria**, con riferimento sia ai bilanci di previsione che ai certificati di conto consuntivo, i valori rilevati tra i comuni della provincia di Bergamo crescono progressivamente tra il 2004 ed il 2007 (+13%); l'abbattimento dell'Imposta sugli immobili si riflette già nei rendiconti 2008, tanto che l'indice risultante 2004-2008 mostra al contrario una flessione di circa 3 punti percentuali.

Analizzando i dati rispetto alle fasce demografiche, i comuni con una popolazione al di sopra dei 20 mila abitanti contrastano questo andamento generale, facendo registrare un aumento (2004-2008) della pressione tributaria del 14%; nello specifico Seriate (+12,3%), Treviglio (25,7%), Dalmine (46,6%) e lo stesso comune capoluogo di provincia (+26,1%).

Nella fascia demografica subito a ridosso (10.000/20.000) l'indice si muove tra quello calcolato per il comune di Alzano Lombardo (172 euro; -10% tra il 2004 ed il 2008) e quello di Caravaggio (359 euro; +5%); nel complesso questa fascia demografica segue l'andamento provinciale, con un aumento tra il 2004 ed il 2007 (+9%) ed una decisa contrazione nel biennio seguente (-16%). Si riscontra un analogo trend nella fascia 5.000-10.000, nonostante il valore medio "nasconda" una variabilità da sottolineare.

In 6 casi (su 59 complessivi nella fascia demografica) ad esempio possiamo riscontrare un aumento della pressione tributaria superiore al 20%, talvolta anche al di sopra del 35% come nel caso di Bolgare (36,5%) e di Almeno San Salvatore (+46,8%).

Tra i comuni con meno di 5.000 abitanti aumentano le differenze riguardo il gettito pro-capite; in alcuni casi la pressione tributaria può superare i 1.000 euro pro capite, come nei comuni di Foppolo (€ 2.803; +36%) o di Valleve (€ 1.378; +32%), oltre a Piazzatorre, Orio al Serio, Aviatico e Carona. Di contro altre amministrazioni riescono a contenere l'indice al di sotto dei 150 euro pro-capite, come nel caso di Borgo di Terzo (€ 103) e di Capizzone (€ 129).

Dal 2008 al 2010 (cfr Bilanci di previsione) il gettito della pressione tributaria diminuisce ulteriormente soprattutto in ragione del nuovo sistema di classificazione delle entrate da ICI per abitazione principale, ora contabilizzate come trasferimenti statali. Riferendosi però al solo biennio 2009-2010, oltre il 60% delle amministrazioni comunali torna a far leva sulle entrate tributarie, facendo nuovamente aumentare questo indice. Sono soprattutto i comuni con

popolazione tra i 5.000 ed i 10.000 abitanti a far registrare i maggiori aumenti, tra questi Azzano San Paolo (+59%), Sorisole (+55%) e Urgnano (+49%); di dimensione demografica maggiore, invece, Cologno al Serio (+49%) e lo stesso comune di Bergamo (+42%). L'indice di pressione tributaria nel 2010, rimane particolarmente alto (sopra ai 1.000 euro pro-capite) in tutti i comuni già evidenziati nel 2008 (Aviatico, Carona, Foppolo, Orio al Serio, Piazzatorre e Valleve) ai quali si aggiunge "negativamente" Selvino, 1.020 euro nel 2010, a causa di un aumento percentuale vicino al 9% tra il 2009 ed il 2010.

Tab. 18

	Autonomia finanziaria normalizzata					
	[(Entrate tributarie + Entrate extratributarie - Compartecipazione all'IRPEF) / Entrate correnti]					
	2004	2005	2006	2007	2008	Var. % 2004-2008
Fino a 1.000 Abitanti	67,8%	69,5%	68,9%	70,0%	69,3%	1,4%
1.001 - 3.000 Abitanti	71,1%	72,1%	73,6%	71,2%	67,9%	-3,2%
3.001 - 5.000 Abitanti	71,2%	74,0%	74,0%	72,4%	67,8%	-3,4%
5.001 - 10.000 Abitanti	72,3%	74,1%	73,3%	73,9%	67,6%	-4,7%
10.001 - 20.000 Abitanti	71,8%	73,0%	70,3%	71,1%	66,0%	-5,8%
Oltre 20.000 Abitanti *	71,5%	74,5%	71,1%	71,6%	65,7%	-5,8%
Comune di Bergamo	68,2%	68,2%	62,5%	62,7%	57,0%	-11,2%
Provincia di Bergamo	71,1%	72,7%	70,9%	70,8%	65,6%	-5,4%
LOMBARDIA	72,3%	73,3%	72,7%	73,4%	67,7%	-4,5%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Elaborazione su certificati di conto consuntivo 2004-2008

Tab. 19

	Autonomia finanziaria normalizzata					
	[(Entrate tributarie + Entrate extratributarie - Compartecipazione all'IRPEF) / Entrate correnti]					
	2006	2007	2008	2009	2010	Var. % 2006-2010
Fino a 1.000 Abitanti	69,2%	69,2%	71,4%	70,0%	69,1%	0,0%
1.001 - 3.000 Abitanti	72,8%	71,8%	71,0%	68,1%	67,7%	-5,2%
3.001 - 5.000 Abitanti	73,3%	72,2%	71,4%	67,9%	67,0%	-6,3%
5.001 - 10.000 Abitanti	72,4%	74,1%	72,7%	68,1%	67,5%	-4,9%
10.001 - 20.000 Abitanti	70,0%	70,1%	69,2%	66,0%	67,6%	-2,5%
Oltre 20.000 Abitanti *	73,9%	72,1%	70,8%	64,1%	67,4%	-6,5%
Comune di Bergamo	59,6%	61,1%	63,2%	54,5%	60,2%	0,6%
Provincia di Bergamo	70,3%	70,6%	70,2%	65,4%	66,3%	-4,1%
LOMBARDIA	72,8%	72,6%	72,8%	67,2%	67,6%	-5,2%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Elaborazione sui bilanci di previsione 2006-2010

La rigidità strutturale, insieme all'autonomia finanziaria, risulta uno degli indicatori facenti parte del "meccanismo della premialità" applicato agli enti che rispettano i vincoli introdotti dal patto di stabilità. Questo indicatore rileva quanta parte delle entrate correnti viene assorbita dalle spese per il personale e per il rimborso delle rate dei mutui e dei prestiti, evidenziando quindi l'ammontare delle entrate correnti utilizzate dall'ente per finanziare le spese di natura "rigida". **Un più contenuto valore del parametro considerato indica una maggiore possibilità dell'ente di finanziare invece le spese di natura "discrezionale", oggetto di contrattazione sociale.**

L'analisi per fasce demografiche non evidenzia nei bilanci di previsione 2010 sostanziali differenze collegate alle dimensioni dei comuni; ciononostante i comuni al di sotto dei 1.000 abitanti e quelli tra i 5.000 ed i 10.000 abitanti mostrano, rispetto agli altri, maggiori difficoltà nel contenere la spesa di natura "rigida", in larga parte legata alla spesa per il personale e alla presenza di elevate quote capitali di rimborso dei mutui e dei prestiti precedentemente accesi. Permane comunque la tendenza, negli ultimi anni, all'allinearsi della quota di spesa vincolata, attorno al 36-38%, facendo quindi diminuire nel contempo le differenze tra l'una e l'altra fascia demografica. Sia i rendiconti che i bilanci di previsione mostrano comunque un contenimento dell'indice che, prima tra il 2004 ed il 2008 e quindi tra il 2008 ed il 2010, recupera complessivamente oltre 2 punti percentuali. In particolare il freno posto alle spese vincolate risulta più evidente nei comuni grandi (oltre 20.000 abitanti e Bergamo) nei quali l'indice di Rigidità Strutturale diminuisce di circa 7 punti percentuali nel quinquennio preso in esame dai rendiconti finanziari. Nello specifico, il comune di Bergamo, fa registrare anche tra il 2008 ed il 2010 un'ulteriore flessione dell'indicatore, fissandosi nei bilanci di previsione 2010 al 30,7% rispetto al 41,9% riportato nei certificati di conto consuntivo del 2004.

Se però si utilizzano i rendiconti 2009, disponibili al momento della stesura di quest'analisi solamente per i comuni più grandi, la porzione di spesa vincolata definita dall'indice di rigidità strutturale appare nuovamente in crescita; la spesa per il personale, le quote di rimborso mutui e per oneri finanziari, sfiorano il 35% del totale complessivo delle entrate correnti per il comune di Bergamo (+0,5% rispetto al 2008), mentre riguardo il comune di Seriate l'aumento risulta più rilevante, circa il 3,8% solamente nell'ultimo biennio.

Tab. 20

	Rigidità Strutturale					
	[(Spese personale + Spese per oneri finanziari + Quote capitali rimborso mutui e prestiti) / Entrate correnti]					
	2004	2005	2006	2007	2008	Var. % 2004-2008
Fino a 1.000 Abitanti	40,9%	39,4%	38,5%	36,8%	38,4%	-2,5%
1.001 - 3.000 Abitanti	35,7%	36,8%	34,4%	33,8%	34,4%	-1,3%
3.001 - 5.000 Abitanti	35,1%	38,5%	35,4%	35,1%	36,3%	1,2%
5.001 - 10.000 Abitanti	37,7%	40,7%	38,2%	38,3%	38,9%	1,1%
10.001 - 20.000 Abitanti	36,1%	47,8%	43,8%	35,2%	35,7%	-0,4%
Oltre 20.000 Abitanti *	41,9%	59,2%	37,5%	38,0%	34,8%	-7,1%
Comune di Bergamo	41,2%	41,7%	33,9%	33,0%	34,4%	-6,7%
Provincia di Bergamo	37,9%	42,2%	37,1%	35,9%	36,5%	-1,4%
LOMBARDIA	40,0%	39,3%	40,3%	38,7%	38,9%	-1,2%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Elaborazione su certificati di conto consuntivo 2004-2008

Tab. 21

	Rigidità Strutturale					
	[(Spese personale + Spese per oneri finanziari + Quote capitali rimborso mutui e prestiti) / Entrate correnti]					
	2006	2007	2008	2009	2010	Var. % 2006-2010
Fino a 1.000 Abitanti	39,4%	37,8%	37,9%	38,9%	39,5%	0,1%
1.001 - 3.000 Abitanti	35,9%	35,5%	34,8%	36,5%	36,2%	0,2%
3.001 - 5.000 Abitanti	36,5%	36,6%	36,8%	37,5%	36,4%	-0,1%
5.001 - 10.000 Abitanti	39,6%	39,9%	40,4%	40,1%	38,0%	-1,7%
10.001 - 20.000 Abitanti	35,9%	37,1%	37,3%	36,8%	36,4%	0,4%
Oltre 20.000 Abitanti *	37,4%	39,2%	36,7%	34,7%	37,0%	-0,4%
Comune di Bergamo	40,1%	35,8%	36,7%	36,5%	30,7%	-9,4%
Provincia di Bergamo	38,1%	37,7%	37,8%	37,8%	36,1%	-2,1%
LOMBARDIA	39,6%	39,8%	39,4%	37,6%	36,5%	-3,1%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Elaborazione sui bilanci di previsione 2006-2010

A conferma di quanto considerato a proposito della rigidità strutturale, riportiamo di seguito, oltre alle tabelle riguardanti l'indicatore in senso stretto, la composizione percentuale (per interventi) della spesa corrente dei comuni della provincia di Bergamo.

L'incidenza della spesa per il personale (la principale voce di spesa corrente vincolata), risulta infatti in assottigliamento tra il 2004 ed il 2008 (-2,1%), così come tra il 2008 ed il 2010 (-0,7%), attestandosi, almeno fino al 2008, al di sotto della media regionale in tutte le fasce demografiche considerate. Nel 2010 invece, secondo i bilanci di previsione, i comuni bergamaschi con più di 20.000 abitanti (ad eccezione di Bergamo) fanno registrare un'incidenza della spesa per il personale di poco al di sopra del valore regionale.

Questo indicatore risulta ancora più importante alla luce dell'approvazione della legge di Stabilità per il 2011, che ha modificato il comma 9 dell'articolo 14 del decreto legge 78/2010 contenente disposizioni finalizzate al contenimento di costi del personale per gli enti locali e le camere di commercio. La nuova disposizione consente infatti agli enti nei quali l'incidenza della spesa per il personale sia inferiore al 35% della spesa corrente, di effettuare assunzioni per turnover in deroga al limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

In flessione è, inoltre, anche l'incidenza della spesa per Interessi passivi, in particolare nei bilanci di previsione 2009-2010, indice di uno sforzo da parte delle amministrazioni comunali nell'allinearsi alle indicazioni contenute nei Patti di stabilità.

Le altre entrate

Come già visto, gli equilibri di parte corrente risentono dell'incertezza della base imponibile dei Comuni, del blocco delle principali aliquote imposto dal governo centrale e soprattutto dei ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale. Le voci di entrata non vincolate diventano quindi una leva alla quale ricorrere per ripristinare, almeno in parte, gli equilibri economici. Solamente nel triennio 2008-2010, secondo i dati riportati nei bilanci di previsione, il gettito Tarsu/Tia (la maggior parte delle amministrazioni comunali applica ancora la Tassa per lo Smalti-

mento dei Rifiuti Solidi Urbani) mostra un aumento complessivo di circa il 9%. Il più consistente (circa il 12%) viene applicato dai comuni con più di 20.000 abitanti, in particolare Treviglio (+18%); anche nella fascia demografica 5.000-10.000, che nel complesso nel triennio mostra un incremento del gettito Tarsu pari al 10%, troviamo esempi forte inasprimento della tassa: Sarnico (+30%), Ciserano (+30%) e San Giovanni Bianco (+39%).

Relativamente ai certificati di conto consuntivo dei Comuni del bergamasco, nel periodo 2004-2008 il gettito aumenta mediamente del 21%, stimando quindi un trend 2004-2010 in crescita di circa 30 punti percentuali.

Tra i principali comuni, nei quali possiamo verificare un deciso aumento della Tassa per lo Smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani in merito al periodo preso in esame dai rendiconti (2004-2008), troviamo Ciserano (+44%), Osio Sotto (+33%), San Paolo (43%), Treviglio (+31%) e Vilongo (+44%), insieme a molti altri comuni secondari.

Per quel che riguarda i dati relativi ai rendiconti 2004-2008, si è eseguita una normalizzazione rispetto a quei dati ritenuti "anomali", con molta probabilità affetti da fenomeni di esternalizzazione nel corso del quinquennio. Lo stesso comune di Bergamo, ad esempio, tra il 2004 ed il 2008, riporta una diminuzione del gettito Tarsu pari a circa il 93%, gettito poi nullo nei bilanci di previsione 2008-2010. Casi come questo, così come aumenti oltre il 100% tra un anno e l'altro in uno stesso comune, non sono stati considerati ai fini del calcolo del valor medio riportato precedentemente. Analogo procedimento, qualora necessario, verrà effettuato nelle altre voci di entrata analizzate in seguito (Tosap, Proventi dei Servizi, etc..)

Relativamente alla Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche (Tosap), il gettito riportato nei consuntivi 2008 appare complessivamente in aumento del 7/8% rispetto i dati del 2004. L'analisi per fascia demografica, però, mette in evidenza come l'andamento generale rimanga legato alla diminuzione della tassa riportata tra i comuni con popolazione tra i 10.000 ed i 20.000 abitanti (-8%), in particolare dovuta ai comuni di Alzano Lombardo (-26%) e di Romano di Lombardia (-24%).

Il gettito rilevato presso numerosi comuni, infatti, mostra in realtà incrementi più rilevanti, come nel caso di Caravaggio (+11%), di Dalmine (+13%), di Mapello (+46%) o di Torre Boldone (+31%), solamente per citarne alcuni tra i più rappresentativi del fenomeno.

Tra il 2008 ed il 2010 proprio i comuni tra i 10.000 ed i 20.000 abitanti fanno invece registrare un aumento della Tassa per l'occupazione del suolo pubblico pari al 6%, in particolare i già menzionati Alzano Lombardo (+12%), Caravaggio (+14%) e Romano di Lombardia (+12,5%)

Va sottolineato, inoltre, che una parte dei Comuni ha scelto negli anni di trasformare la tassa in canone (Cosap); conseguentemente, il gettito del canone è stato contabilizzato non più nella sezione dei tributi, piuttosto nel quadro delle entrate extratributarie. Se si prendono in considerazione contemporaneamente i gettiti relativi alla Tassa e al Canone per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche, allora si evince come le entrate dai Comuni crescano maggiormente sia nel periodo 2004-2008 (+9%) che 2008-2010 (+5%). Si rende noto che nel calcolo di tal valore medio, relativamente ai rendiconti 2004-2008, non è stato considerato il comune di Bergamo che, al contrario, fa registrare una diminuzione di oltre il 30% del gettito Cosap nei 5 anni considerati. Nel dettaglio l'aumento interessa, tra il 2004 ed il 2008, tutte le fasce demografiche, ad esclusione dei comuni tra i 10.000 ed i 20.000 abitanti, che tendono a rimanere stabili. Nel triennio 2008-2010, invece, sono proprio i comuni tra i 5.000 ed i 20.000 abitanti, congiuntamente al comune di Bergamo, a sostenere un aumento del gettito Tosap/Cosap. Tra questi possiamo evidenziare l'andamento riportato tra il 2008 ed il 2010 nei comuni di Curno (+62%), Pedrengo (+73%) e di Spirano (+87,5%), oltre a Bergamo stesso (+20,6%).

Nel Titolo III delle entrate (extratributarie) troviamo riferimento al gettito relativo ad altre voci di entrata in gran parte assimilabili alle tariffe imposte dalle amministrazioni per gli analoghi servizi.

Il gettito da proventi di servizi (tariffe e proventi da multe), è pari nel 2008 ad 88 euro

pro-capite, con una diminuzione rispetto al 2004 di oltre il 22%. Il dato risulta comunque falsato dai numerosi casi di esternalizzazione dei servizi comunali, fenomeno certamente in aumento tra il 2004 ed il 2008.

Per quanto riguarda le singole tariffe, infatti, si può effettuare una stima che non prenda in considerazione i dati ritenuti incoerenti rispetto ad un “naturale” andamento della tariffa, con procedura analoga a quella descritta precedentemente per le entrate tributarie. A fronte di questa operazione, ad esempio, gli introiti derivanti dalla gestione degli Asili nido, dei servizi per l’infanzia e per i minori aumentano di circa il 3-4%; in particolare possiamo avere conferma del fenomeno prendendo in esame, singolarmente, alcuni comuni di media dimensione quali Caravaggio (+23%), Dalmine, (+20%), Nembro (+27%) o Treviglio (+40%).

A proposito delle strutture residenziali e di ricovero per anziani (nei bilanci comunali sono riportati ovviamente solo i dati relativi a quelle gestite direttamente dalle amministrazioni locali) il gettito aumenta di circa il 16-18%. Anche in questa voce di entrata, però, sono molti i comuni nei quali tale voce di bilancio tra il 2004 ed il 2008 assume valori non considerabili in maniera omogenea, a causa probabilmente di una diversa contabilizzazione. Confrontando tra loro solamente i casi ritenuti “utili” notiamo come l’aumento delle entrate dovuti alle strutture residenziali e di ricovero per anziani risulti molto consistente in diversi comuni: Brembate di Sopra (+17%), Fara Gera d’Adda (+46%), Treviglio (+15%).

Le spese per gli investimenti

I dati sulla spesa in conto capitale assumono particolare rilievo, in quanto gli investimenti comunali costituiscono l’intervento strategico fondamentale dell’ente locale, finalizzato alla realizzazione e alla manutenzione straordinaria di infrastrutture: primarie per dotare le città dei principali servizi, viarie e per il trasporto pubblico, per la tutela dell’ambiente, per la realizzazione di interventi di edilizia, ecc.

A questo proposito va sottolineato che secondo Anci e Legautonomie (le principali associazioni di rappresentanza dei comuni) attualmente circa l’80% degli interventi di infrastrutturazione del territorio è garantito proprio dalle amministrazioni comunali.

La spesa comunale per investimenti è caratterizzata da una progressiva tendenza alla riduzione, su cui pesano in modo particolare le disposizioni della manovra finanziaria triennale (2008-2010) varata con il decreto legge 112/2008, convertito con modifiche nella legge 133. In base a questa norma ai Comuni è imposto di non aumentare i propri debiti oltre una determinata soglia, facendo coincidere questo limite con l’attuale media nazionale. A questo proposito, l’esame dei bilanci comunale consente di anticipare che, attualmente, ad un numero elevato di Comuni del Centro-Nord è inibito l’uso del debito, mentre quelli del Mezzogiorno conservano qualche spazio di manovra. Inoltre, la manovra finanziaria inibisce l’uso dei proventi da alienazione del patrimonio pubblico per il finanziamento della spesa per investimenti, impedendo, nei fatti, a numerosi comuni di utilizzare i proventi delle vendite del patrimonio non funzionale alle attività, per la realizzazione di nuovi investimenti.

In base all’esame delle disposizioni introdotte dalla manovra cosiddetta correttiva varata nel 2010 (Legge 122/2010) e dalla legge 133/2008 (manovra triennale, dl 112/2008), si è stimato come risultato complessivo il sacrificio di circa 100 miliardi di euro¹².

I margini di autonomia e le risorse a disposizione dei Comuni continueranno a restringersi; nel triennio che va dal 2010 al 2012 gli effetti saranno quantomeno contraddittori: in tutta Italia i Comuni si ritroveranno con bilanci in pareggio o in avanzo, rischiando però di dover comunque subire le pesanti sanzioni derivanti dal mancato rispetto del Patto di stabilità. E diminuendo drasti-

¹² Stima Anci riportata nell’articolo, Un impatto immediato di 22 euro per abitante, La Stampa, 23 luglio 2010.

camente, in ogni caso, le spese per gli investimenti¹³. In base al Rapporto Ifel 2010 sul Quadro finanziario dei Comuni, nel nuovo scenario si raggiungerebbe il pareggio di bilancio nel 2010, e un avanzo negli anni successivi. Ciò avverrebbe per la maggior parte dei casi attraverso la contrazione della spesa in conto capitale, e un moderato ricorso alle entrate extratributarie o tariffarie.

Occorre poi sottolineare che le somme impegnate ma non spese (residui passivi) dai Comuni a causa dei vincoli del Patto di stabilità costituiscono ormai un importo molto cospicuo.

Il Patto di stabilità, così com'è, "strangola l'economia". Anziché contenere la spesa, il Patto provoca ritardi nei pagamenti, con una conseguenza di non poco conto: le imprese che lavorano per i Comuni corrono il rischio concreto di fallire.

La stima dei ritardi della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese è pari, a seconda delle elaborazioni, a 50-70 miliardi di euro¹⁴ (relativamente a tutto il Paese). I tempi di pagamento sono più che doppi rispetto alla media UE (in media i piccoli imprenditori devono aspettare 3 mesi e mezzo per essere pagati dalla PA contro i 65 giorni della media europea). A causa dei problemi di liquidità, provocati dal ritardo nell'incasso delle fatture, gli imprenditori devono ricorrere a prestiti bancari. I soli costi di interessi legati ai ritardi di pagamento sono compresi tra 1.5 e 2 miliardi di euro. I ritardi di pagamento causano l'incapacità delle imprese di far fronte agli obblighi fiscali e previdenziali e ciò paradossalmente diventa causa del blocco di pagamenti da parte delle amministrazioni stesse, una misura quest'ultima considerata come particolarmente "odiosa" dalle imprese.

Tuttavia, va ricordato come le istituzioni locali possano varare interventi di supporto al settore delle imprese, con lo scopo di accelerare i pagamenti della pubblica amministrazione e di snellire gli oneri burocratici che gravano sul settore.

In particolare, per agevolare le imprese che vantano crediti nei confronti delle amministrazioni pubbliche, l'art. 9, comma 3 bis, del d.l. 185/2008 e l'art. 1 comma 16 del d.l. n. 194 del 30.12.2009, convertito in Legge 25/2010 – Guri n. 48 del 27.02.2010 – hanno stabilito che, per l'anno 2009 e 2010: "su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le regioni e gli Enti locali possono certificare, entro il termine di venti giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito è certo, liquido ed esigibile, al fine di consentire al creditore la cessione del credito pro-soluto a favore di istituto di credito o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente" In conseguenza, alcuni Comuni hanno avviato iniziative per aiutare le imprese che hanno svolto lavori ed opere pubbliche a recuperare i crediti attivi con l'ente.

Tornando alle analisi statistiche, di seguito riportiamo sinteticamente l'andamento dell'indice di "propensione all'investimento" che mostra un progressivo e deciso calo, tra il 2004 ed il 2008 pari ad oltre il 6%; la diminuzione interessa in particolare proprio i comuni con popolazione tra i 5.000 ed i 20.000 abitanti, mentre tra i comuni più grandi (oltre 20.000 abitanti), il già basso valore dell'indice nel 2004 (24%) si traduce in un trend positivo di un punto percentuale. In particolare, il comune di Seriate fa registrare nel quinquennio un aumento della propensione all'investimento di circa l'8%; di contro, il comune di Bergamo fa segnare, relativamente allo stesso indice, una diminuzione di oltre 15 punti percentuali attestandosi, nel 2008, al 23,2%. Il trend relativo a questi comuni appare confermato anche dall'analisi dei rendiconti finanziari 2009, dai quali si evince un'ulteriore battuta d'arresto relativamente agli investimenti. Il comune di Bergamo, infatti, fa registrare un indice di propensione all'investimento ulteriormente assottigliato, pari al 13,7%, ben 10 punti percentuali in meno rispetto al già esiguo valore fatto segnare nel 2008. Allo stesso modo nel comune di Seriate, nonostante poi nel calcolo dell'indicatore 2009 per questo non sia stato sottratto alle spese in conto capitale l'intervento 10, la propensione all'investimento diminuisce comunque di circa 9 punti percentuali.

¹³ È quanto emerge dal Rapporto Ifel 2010 sul Quadro finanziario dei Comuni.

¹⁴ Fillea CGIL Torio Informa, www.pmt.cgil.it/fillea/giornale/giornalefillea_12.pdf.

Tra i comuni con popolazione tra i 10.000 ed i 20.000 abitanti i valori più bassi dell'indice, riferito al 2008, vengono registrati nei territori di Albino (14%) e di Alzano Lombardo (19%), mentre Osio Sotto (41,5%) è l'unico a superare la soglia del 30%.

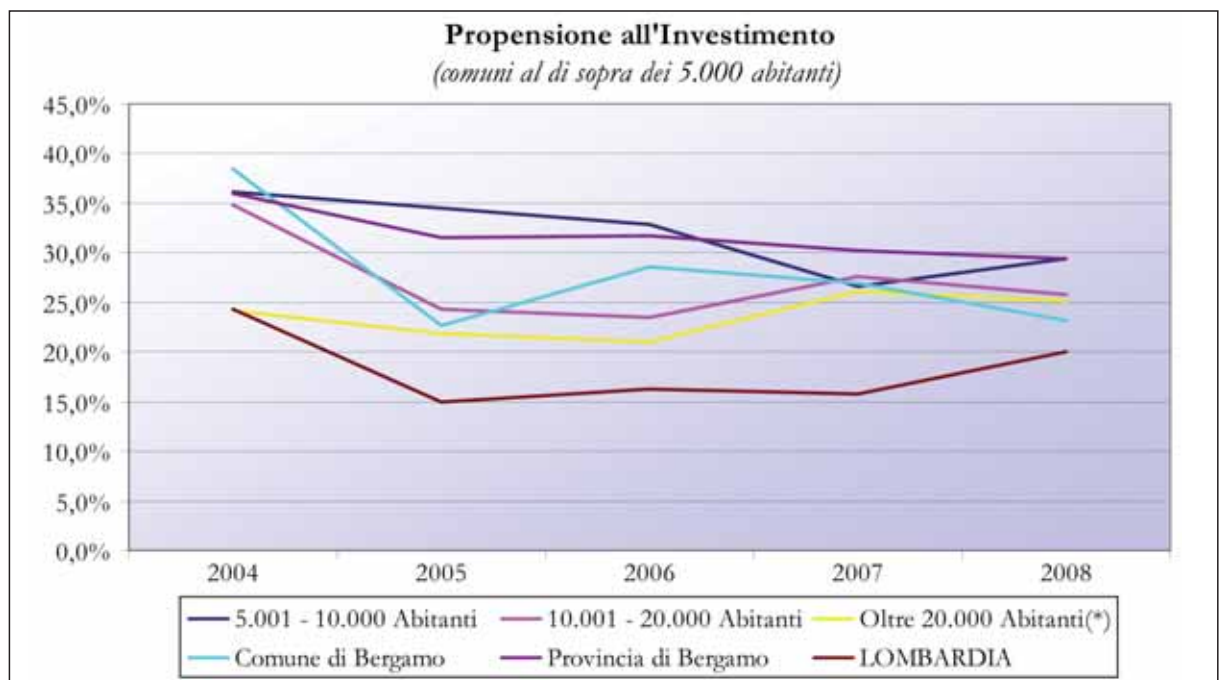
Nella fascia demografica 5-10mila abitanti, che nel complesso mostra una flessione dell'indice pari al 6,7%, i comuni di Almè e Calcinante si distinguono invece per un aumento (circa +20%) della propensione all'investimento che si attesta nel 2008, rispettivamente al 51% e 57%. Valori elevati soprattutto se li si confronta con i valori registrati negli altri comuni appartenenti alla stessa fascia demografica che, in oltre un terzo dei casi, non raggiungono il 25%. In particolare i comuni di Brembate di Sopra, Chiuduno, Martinengo e San Giovanni Bianco si attestano al di sotto della soglia del 10%.

Anche le comunità con meno di 1.000 abitanti fanno registrare una flessione dell'indice oltre il 10%, pur mantenendo il gettito riservato agli investimenti rispetto a quello destinato alle spese correnti, al di sopra del 40%.

Tra il 2008 ed il 2010¹⁵, comunque, la propensione all'investimento dei comuni del Bergamasco, mediamente, continua a diminuire (-6,3%), nonostante i comuni con più di 20.000 abitanti (Bergamo escluso) facciano registrare una ripresa dell'indice di circa 9 punti percentuali.

Congiuntamente diminuisce la quota pro-capite destinata agli investimenti (-18,4% mediamente tra il 2004 ed il 2008), in maniera diffusa in tutte le fasce demografiche ad esclusione dei comuni con meno di 1.000 abitanti. Sono invece i comuni tra i 10mila ed i 20mila abitanti a far registrare nel 2008 la quota pro-capite più bassa (203 euro); poco meglio i 9 comuni con più di 20mila residenti (238 euro) mentre il comune di Bergamo riesce a garantire 318 euro per abitante. I comuni più piccoli, invece riescono a riservare una quota più cospicua (fino ad 844 euro) da destinare agli investimenti.

Fig. 9



(*) Comune di Bergamo escluso.

¹⁵ Si ricorda che i dati di previsione relativi agli investimenti sono in genere da considerarsi poco indicativi, tenuto conto che l'andamento di tali tipologie di spesa (avente carattere straordinario) risulta fortemente influenzato da numerosi fattori (vincoli amministrativi e introdotti dal Patto di stabilità, scelte politiche locali collegate anche alla necessità di garantire in primo luogo il funzionamento della macchina amministrativa e l'erogazione dei servizi pubblici (spesa corrente), ecc.

Tab. 22

	Investimenti per abitante						Propensione all'investimento					
	[Spese in conto capitale (pagato in c/competenza e in c/residui del Tit. II, escluso int. 10) / (n. abitanti)] (Valori in Euro)						Spese in conto capitale (Tit. II, escluso int. 10) / Totale Spese Correnti (Tit. I+II+III)					
	2004	2005	2006	2007	2008	Var. % 2004-2008	2004	2005	2006	2007	2008	Var. % 2004-2008
Fino a 1.000 Abitanti	804,8	800,6	840,0	885,8	843,8	4,8%	51,8%	46,1%	48,7%	41,8%	40,9%	-10,9%
1.001 - 3.000 Abitanti	445,3	382,5	379,4	417,1	387,5	-13,0%	35,3%	40,2%	39,2%	35,3%	35,4%	0,1%
3.001 - 5.000 Abitanti	373,4	288,6	280,9	273,0	293,1	-21,5%	34,1%	32,1%	30,3%	35,3%	30,9%	-3,3%
5.001 - 10.000 Abitanti	280,2	251,1	290,8	234,7	229,6	-18,1%	36,1%	34,5%	32,8%	26,5%	29,4%	-6,7%
10.001 - 20.000 Abitanti	218,1	238,8	256,9	214,2	203,0	-6,9%	34,8%	24,4%	23,5%	27,6%	25,7%	-9,1%
Oltre 20.000 Abitanti *	302,5	198,8	253,9	222,3	238,4	-21,2%	24,2%	21,8%	21,1%	26,1%	25,2%	1,0%
Comune di Bergamo	472,8	277,2	321,9	308,8	318,0	-32,7%	38,5%	22,7%	28,5%	26,9%	23,2%	-15,3%
Provincia di Bergamo	347,9	286,9	312,1	285,9	283,8	-18,4%	36,0%	31,6%	31,8%	30,1%	29,4%	-6,5%
LOMBARDIA	334,3	280,9	277,5	288,6	259,2	-22,5%	24,3%	14,9%	16,3%	15,7%	20,0%	-4,3%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Tab. 22/b

	Propensione all'investimento						
	Spese in conto capitale (Tit. II, escluso int. 10) / Totale Spese Correnti (Tit. I+II+III)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. % 2004-2009
Bergamo	38,5%	22,7%	28,5%	26,9%	23,2%	13,7%	-24,8%
Dalmine	25,4%	13,2%	24,2%	32,6%	25,6%	-	
Seriate	21,6%	25,8%	18,7%	16,9%	29,8%	20,9% (*)	-0,7%
Treviglio	25,0%	25,2%	20,4%	25,8%	21,9%	22% (*)	-3,0%

(*) Incluso l'intervento 10 del titolo II delle spese.

A fronte delle nuove norme introdotte già menzionate, il ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti risulta mediamente in diminuzione (-6,2%) tra il 2004 ed il 2008.

In particolare i comuni tra i 10mila ed i 20mila abitanti mostrano un trend negativo pari al 18%, riducendo tale ricorso all'indebitamento al 5,3%; analogamente i comuni con più di 20mila abitanti (7%) ed in particolare Bergamo che annulla nel 2007 e poi nel 2008 la quota di entrate da mutui e prestiti. Tra i comuni più piccoli, soprattutto al di sotto dei 3mila abitanti, si conserva ed in taluni casi si rafforza la tendenza al ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti.

L'analisi dei bilanci di previsione 2006-2010, conferma e sottolinea questo andamento generale con particolare riferimento ai comuni con più di 20.000 abitanti, che prevedono nulle le entrate da mutui e prestiti. A differenza dei consuntivi 2008, invece, i comuni tra i 10mila ed i 20mila abitanti, sembrano dover ricorrere nuovamente all'indebitamento nel 2010, seppur in maniera non consistente.

Tab. 23

	Propensione all'investimento					
	Spese in conto capitale (Tit. II, escluso int. 10) / Totale Spese Correnti (Tit. I+II+III)					
	2006	2007	2008	2009	2010	Var. % 2006-2010
Fino a 1.000 Abitanti	56,3%	55,5%	69,1%	65,1%	65,0%	8,8%
1.001 - 3.000 Abitanti	49,0%	47,2%	48,9%	44,7%	46,4%	-2,5%
3.001 - 5.000 Abitanti	40,7%	42,6%	40,2%	36,5%	33,9%	-6,8%
5.001 - 10.000 Abitanti	38,2%	32,2%	34,2%	32,0%	28,3%	-9,9%
10.001 - 20.000 Abitanti	34,2%	34,8%	37,9%	29,9%	25,7%	-8,5%
Oltre 20.000 Abitanti *	23,1%	30,0%	25,6%	15,6%	32,4%	9,3%
Comune di Bergamo	35,0%	37,3%	38,8%	33,5%	25,0%	-10,0%
Provincia di Bergamo	39,4%	38,5%	40,9%	36,3%	34,6%	-4,8%
LOMBARDIA	23,9%	23,6%	22,9%	24,4%	29,5%	5,6%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Tab. 24

	Ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti					
	Entrate da mutui e prestiti (Tit. V, categorie 3 e 4) / Spese in conto capitale (Tit. II, escluso int. 10)					
	2004	2004	2004	20094	2008	Var. % 2004-2008
Fino a 1.000 Abitanti	14,6%	23,6%	29,6%	15,6%	24,0%	9,3%
1.001 - 3.000 Abitanti	22,5%	21,4%	20,8%	21,9%	24,5%	2,1%
3.001 - 5.000 Abitanti	27,8%	25,1%	21,0%	23,6%	29,3%	1,5%
5.001 - 10.000 Abitanti	19,3%	33,4%	36,8%	8,1%	16,3%	-2,9%
10.001 - 20.000 Abitanti	23,4%	63,2%	47,7%	25,3%	5,3%	-18,1%
Oltre 20.000 Abitanti *	18,8%	167,9%	8,3%	17,6%	7,0%	-11,8%
Comune di Bergamo	31,7%	17,3%	52,5%	0,0%	0,0%	-31,7%
Provincia di Bergamo	23,1%	40,3%	32,9%	15,0%	16,9%	-6,2%
LOMBARDIA	30,4%	88,3%	32,8%	18,4%	21,4%	-8,9%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Tab. 25

	Ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti					
	Entrate da mutui e prestiti (Tit. V, categorie 3 e 4) / Spese in conto capitale (Tit. II, escluso int. 10)					
	2006	2007	2008	2009	2010	Var. % 2006-2010
Fino a 1.000 Abitanti	28,3%	23,0%	10,7%	6,2%	11,8%	-16,5%
1.001 - 3.000 Abitanti	24,2%	25,0%	25,0%	15,2%	17,2%	-7,0%
3.001 - 5.000 Abitanti	33,3%	29,5%	31,6%	28,2%	23,1%	-10,2%
5.001 - 10.000 Abitanti	34,5%	10,4%	19,5%	21,9%	18,7%	-15,8%
10.001 - 20.000 Abitanti	14,9%	19,0%	8,6%	9,1%	16,6%	1,7%
Oltre 20.000 Abitanti(*)	6,8%	15,1%	8,5%	0,0%	0,0%	-6,8%
Comune di Bergamo	36,3%	13,9%	0,0%	14,3%	19,7%	-16,6%
Provincia di Bergamo	29,6%	19,3%	16,5%	16,7%	16,6%	-13,0%
LOMBARDIA	21,6%	19,0%	16,8%	13,4%	19,9%	-1,7%

(*) Comune di Bergamo escluso.

La dinamica delle Spese correnti

Tra il 2006 ed il 2010, secondo i dati rilevati nei bilanci di previsione dei Comuni bergamaschi, la spesa corrente pro-capite aumenta di 10 punti percentuali, pari a circa 62 euro per abitante. Questo si traduce in un incremento della spesa, a livello assoluto, del 13,4%: oltre 87milioni 800mila di euro aggiuntivi stanziati dalle amministrazioni locali. La spesa corrente pro-capite risulta in particolare molto elevata nei comuni al di sotto dei 1.000 abitanti (1.030 euro), secondi solamente al Comune di Bergamo (1.152 euro); il valore medio provinciale, invece, si ferma a 693 euro, ben al di sotto di quello regionale (900 euro). Sono in particolare i comuni tra i 5.000 ed i 10.000 abitanti a mantenere basso il livello pro-capite della spesa corrente che tra questi, mediamente, non supera i 580 euro procapite, mentre i comuni al di sopra dei 20.000 abitanti si attestano a 775 euro, pur facendo registrare un trend di 8 punti percentuali nel quinquennio considerato.

In generale, tra i comuni con un più alto livello pro-capite della spesa corrente, troviamo Foppolo (3.786 euro), Isola di Fondra (2.852 euro), Valleve (3.307 euro), tutti con popolazione inferiore ai 1.000 residenti, mentre tra i comuni con almeno 5 mila abitanti occorre sottolineare Brembate di Sopra (1.605 euro), Lovere (938,5 euro) e Treviglio (905,5 euro), oltre al già menzionato capoluogo di provincia (1.152 euro).

Di contro, poniamo in evidenza, tra i comuni con oltre 5mila residenti, il contenuto valore della spesa corrente pro-capite di Scanzorosciate (393,5 euro), Villa d'Almè (422 euro) e Almè (423 euro), congiuntamente ad altri 17 casi nei quali il valore del gettito pro-capite rimane comunque al di sotto dei 500 euro.

Riguardo la composizione percentuale della spesa corrente, tra il 2006 ed il 2010, non riscontriamo variazioni rilevanti di carattere tendenziale delle principali funzioni di spesa. L'amministrazione generale impegna mediamente il 31% delle risorse (quota in diminuzione del 2,45%) mentre le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente e le funzioni nel settore sociale, rimangono le altre 2 principali voci di spesa, con quote rispettivamente pari al 16,7% (+2,4% tra il 2006 ed il 2010) ed al 16,9% (+0,8%); all'istruzione pubblica viene riservato poco più del 12% della spesa corrente, nel 2010 come nel 2006.

Va sottolineato inoltre, che nei comuni compresi tra i 1.000 e i 3.000 abitanti, la frazione di spesa corrente destinata all'autoamministrazione, solamente il lieve in flessione nel quinquennio (-0,9%), supera nel 2010 il 40% delle risorse complessivamente impegnate dagli enti. Tra i 58 comuni al di sotto dei mille abitanti tale quota raggiunge addirittura il 42,6%.

In molti piccoli comuni, infatti, la spesa corrente destinata alle funzioni di amministrazione generale, assorbe quasi completamente le risorse degli enti; possiamo riportare a titolo esemplificativo la relativa incidenza percentuale nelle spese di comuni, con meno di 3.000 abitanti, come Luzzana (91,5%), Vigano San martino (84%), oppure Borgo di Terzo (83%). Di contro, alcuni comuni di maggiori dimensioni demografiche, riescono a contenere la quota destinata all'autoamministrazione al di sotto del 20% come nel caso di Brembate di Sopra (12,5%), Dalmine (19%) e Bergamo (19%).

Relativamente alle dinamiche della spesa per il welfare "allargato" (servizi sociali in senso stretto, istruzione, cultura, sport e tempo libero), nei bilanci di previsione 2006-2010 l'incidenza percentuale di tali voci di spesa (complessivamente intese) sul totale delle spese correnti, aumenta dello 0,3%, a fronte di una riduzione dell'1,2% registrata a livello regionale. Sul trend dei comuni del bergamasco incide in modo particolare la variazione negativa fatta registrare dal comune di Bergamo (-5,4%)¹⁶, e quella rilevata presso i Comuni con popolazione compresa tra i 10.000 e i 20.000 abitanti (-0,4%); in questi comuni, nel 2010, la quota destinata al welfare (così come è stato definito) scende al 38,9%. Nonostante questo sono numerosi i casi in cui i comuni appartenenti a questa fascia demografica riservano (nelle previsioni iniziali) un'elevata quota della spesa corrente al welfare; tra questi Alzano Lombardo (43,6%), Nembro (53,6%) e Albino (56,5%), mentre il comune di Ponte San Pietro prevede nel 2010 una contrazione della spesa in quest'ambito, di oltre 14 punti percentuali.

Parallelamente, si attesta attorno al 39% la quota che i comuni con popolazione tra i 5.000 ed i 10.000 destinano al welfare; tra questi il comune di Brembate di Sopra, che in assoluto riserva la quota più alta (78,5%), rispetto a tutti gli altri comuni bergamaschi.

Tra i comuni con popolazione al di sotto dei 3.000 abitanti, al contrario, sono numerosi i casi in cui tale quota risulta decisamente più bassa e/o in diminuzione; da sottolineare il particolare caso del comune di Biello che nel 2010 riserva al welfare solamente il 2,2%, quota in diminuzione, rispetto al 2006 di circa il 33%. Anche nel Comune di Bergamo si verifica una contrazione della quota relativa agli stanziamenti per il welfare (-5,4%), fenomeno connesso ad un aumento percentuale della spesa per il sociale più contenuto se paragonato all'andamento della spesa corrente in generale.

Considerando i singoli servizi, occorre sottolineare come nel quinquennio considerato la crescita delle risorse destinata al welfare abbia riguardato solo la componente dei servizi sociali in senso stretto (pari al 16,9% nel 2010, con un incremento dello 0,8%. Al contrario, diminuiscono l'incidenza della spesa per l'istruzione (12,3; -0,3%) e per lo sport e il tempo libero (2,4%; -0,2%); risulta invece invariata la quota di spese destinate dai Comuni alla cultura (4,6%).

Come detto, cresce la quota di spesa corrente destinata dai Comuni ai Servizi sociali in senso stretto (asili nido, assistenza e beneficenza e strutture residenziali), con un intervento di spesa pro-capite che cresce, tra il 2006 ed il 2010, da 101,9 a 117,3 euro pro capite (+15,1%), dato che conferma l'"inelasticità" mostrata dalla domanda sociale nei confronti della riduzione delle risorse pubbliche.

Nei consuntivi comunali, tra il 2004 ed il 2008 il totale della spesa corrente registra aumento percentuale medio pro-capite, a livello provinciale, di circa il 9,3% (15% se si considera il valore assoluto e non l'importo per abitante), pari a circa 56 euro aggiuntivi per ciascun re-

¹⁶ Occorre precisare che il Comune di Bergamo gestisce i servizi sociali anche attraverso un soggetto esterno o ente strumentale, l'Istituzione per i Servizi alla Persona.

sidente (oltre 93milioni di euro) impegnati nel complesso dalle amministrazioni pubbliche bergamasche.

Nello stesso periodo anche le entrate correnti sono cresciute del 15% (circa il 9% considerando gli accertamenti pro capite).

Per quanto riguarda la composizione percentuale della spesa corrente (e in modo particolare la variazione nel 2004-2008 di tale indicatore), come visto per i bilanci di previsione 2006-2010, si conferma la sostanziale "invarianza" della ripartizione delle risorse nelle principali funzioni di spesa.

In particolare la spesa per l'amministrazione generale non è sostanzialmente diminuita (-0,9%) nel quinquennio preso in considerazione e si attesta ancora al 32,5% delle spese correnti totali, al di sopra del valore medio regionale (30,1%).

Considerando i 4 comuni con più di 20.000 abitanti, questi riducono nel 2009 rispetto al 2004 la quota parte della spesa destinata all'Istruzione Pubblica tra il 2,9% (Treviglio) ed il 4,2% (Bergamo). In flessione, ad eccezione del comune di Dalmine (+2,4%) anche la quota destinata alle funzioni generali di amministrazione, fino al -3,7% nel caso di Bergamo. Il capoluogo, infatti, nel 2009, impegna ben il 17,8% del totale della spesa corrente nelle funzioni nel campo della Viabilità (+12% rispetto al 2004). Nel complesso, come già visto a livello più generale, non risultano evidenti altre variazioni di carattere tendenziale.

Rispetto alla composizione per interventi, invece, nei bilanci 2004-2009 dei comuni di Bergamo e di Dalmine si verificano aumenti dei trasferimenti (+8,7% per Bergamo e +14,2% per Dalmine), recuperando parte della spesa prima impegnata per il Personale; l'amministrazione di Dalmine, inoltre per raggiungere la quota del 25% destinata ai trasferimenti, riduce di oltre il 4% anche la quota destinata alle prestazioni di servizi. Anche il comune di Seriate allarga la parte di spesa riservata ai trasferimenti (+7,1%), recuperando però risorse dal minor acquisto di beni di consumo e di materie prime, e dalle altre funzioni di spesa corrente.

I dati di bilancio riguardanti il settore dei Servizi sociali (classificato come la funzione 10 delle spese correnti) presentano forti disparità territoriali, in parte giustificabili con la diversa natura socio-demografica dei singoli comuni e attraverso il ricorso alla chiave di lettura delle esternalizzazione dei servizi.

Relativamente ai consuntivi nel 2008, infatti, la quota di spesa sociale impegnata dai comuni appartenenti al distretto di Valle Seriana, ad esempio, raggiunge circa il 24% del totale della spesa corrente (148 euro pro-capite) mentre nei distretti di Valle Brembana e Valle Seriana Superiore - Valle di Scalve, tale percentuale si arresta rispettivamente al 6,3% (51 euro pro capite) ed 8,2% (63 euro pro-capite). Da sottolineare, inoltre, la contrazione di questa importante porzione della spesa corrente nel distretto di Bergamo (-1,1%) con un aumento della spesa pro-capite attorno al 15%.

In generale, il livello pro-capite della spesa per i servizi sociali cresce nei comuni più grandi; tuttavia, anche all'interno della stessa fascia demografica possiamo verificare forti disparità. Tra i comuni con popolazione tra i 10.000 ed i 20.000 abitanti, ad esempio, possiamo individuare comuni che impegnano oltre 110 euro pro-capite nel settore dei servizi sociali, come nel caso di Albino (356,6 euro), Nembro (113 euro) o Stezzano (112 euro), così come enti che contengono analoga spesa, quali Cologno al Serio (47,8 euro) o Osio Sotto (71,7 euro). Il valore medio riportato per fascia demografica (in questo caso 125,4 euro) descrive solo marginalmente il reale scenario comunale. Tra i comuni più grandi, comunque, aumenta la quota di spesa corrente destinata al sociale, garantendo fino a 210 euro nel caso di Dalmine (+61% tra il 2004 ed il 2008) e 215 euro nel comune di Treviglio (+21%).

Tende invece a diminuire, secondo i bilanci di previsione, la spesa sociale-pro capite tra il 2009 ed il 2010, in particolare tra i comuni con popolazione tra i 10.000 ed i 20.000 abitanti (-11,3%) ed in quelli con popolazione maggiore (-9%); anche il comune di Bergamo programma nel biennio una riduzione della spesa pari a circa il 3%.

Tab. 26: Spesa corrente per il Welfare "allargato".
Incidenza % sul totale della Spesa Corrente e valori pro-capite.
Anni 2004-2008 e var. %. (Servizio necroscopico e cimiteriale escluso)

	Incidenza della spesa per il Welfare "allargato" (servizio necroscopico e cimiteriale escluso) sul totale delle spese correnti						Spesa corrente pro-capite per il Welfare "allargato" (servizio necroscopico e cimiteriale escluso) - Valori in Euro					
	2004	2005	2006	2007	2008	Var. % 2004- 2008	2004	2005	2006	2007	2008	Var. % 2004- 2008
Fino a 1.000 Abitanti	16,8%	17,5%	18,1%	18,3%	17,3%	0,6%	141,2	151,4	162,2	166,3	166,3	17,8%
1.001 - 3.000 Abitanti	24,4%	25,6%	25,7%	26,1%	26,3%	1,9%	149,2	159,3	165,1	169,4	180,5	21,0%
3.001 - 5.000 Abitanti	29,8%	31,1%	31,2%	32,1%	32,3%	2,5%	170,3	180,5	181,4	188,3	194,1	14,0%
5.001 - 10.000 Abitanti	34,1%	35,0%	37,4%	37,7%	37,9%	3,8%	176,7	189,6	197,1	203,1	208,6	18,1%
10.001 - 20.000 Abitanti	34,4%	34,4%	38,1%	38,5%	39,7%	5,3%	199,6	203,9	226,4	238,4	246,6	23,5%
Oltre 20.000 Abitanti *	42,8%	41,2%	43,7%	44,6%	45,8%	3,0%	310,5	298,6	310,3	324,5	338,7	9,1%
Comune di Bergamo	47,5%	48,0%	41,1%	40,1%	39,1%	-8,4%	386,1	398,5	386,2	406,7	402,7	4,3%
Prov Bergamo	34,3%	34,9%	35,4%	35,7%	35,8%	1,4%	207,2	216,2	221,8	230,3	236,0	13,9%
LOMBARDIA	34,3%	34,7%	36,2%	36,2%	36,0%	1,7%	263,9	275,4	281,6	291,4	298,0	12,9%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Tab. 26/b

	Incidenza della spesa per il Welfare "allargato" (servizio necroscopico e cimiteriale incluso) sul totale delle spese correnti							Spesa corrente pro-capite per il Welfare "allargato" (servizio necroscopico e cimiteriale incluso) - Valori in Euro						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. % 2004- 2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. % 2004- 2009
Bergamo	47,5%	48,0%	41,1%	40,1%	39,1%	40,7%	-6,8%	386,1	398,5	386,2	406,7	402,7	419,1	8,5%
Dalmine *	47,3%	42,1%	54,6%	56,1%	56,2%	59,6%	12,3%	297,8	257,9	369,3	405,1	400,3	465,1	56,2%
Seriate	38,2%	36,4%	39,5%	39,5%	42,0%	40,1%	1,9%	262,2	242,1	255,1	242,0	267,7	260,8	-0,5%
Treviglio	43,7%	44,5%	39,6%	40,6%	42,0%	40,8%	-2,9%	366,1	384,0	312,8	334,4	356,1	349,9	-4,4%

(*) incluso il servizio necroscopico e cimiteriale.

Analizzando nel dettaglio la spesa per il settore sociale dei Comuni della provincia di Bergamo, attraverso l'esame della classificazione economica riportata nei bilanci di previsione 2006-2010, bisogna rilevare una tendenza generale delle Amministrazioni verso la riduzione delle risorse destinate al personale (-5,6%) soprattutto tra i comuni più grandi (-4,7%)¹⁷. Questo fenomeno interessa inoltre particolarmente i comuni di Bagnatica (-22,9%) e di Telgate (-18%) oltre a quello di Mornico al Serio (-17,3%) e di Romano di Lombardia (-16,9%).

Di contro proprio i comuni con oltre 10mila abitanti aumentano considerevolmente (circa l'8%) i trasferimenti monetari ad associazioni e famiglie nonché ad altri enti come nel caso appunto delle amministrazioni comunali di Bergamo (+34,5%), di Ponte San Pietro (+27,6%), di Boltiere (+16%) e di Nembro (+15,3%).

¹⁷ Il fenomeno va messo in relazione anche con il processo di esternalizzazione dei servizi di welfare avviato dal Comune di Bergamo con la creazione dell'Istituzione per i servizi alla persona.

Tab. 27: Spesa corrente per il Welfare "allargato".
Incidenza % sul totale della Spesa Corrente e valori pro-capite.
Anni 2006-2010 e var. %. (Servizio necroscopico e cimiteriale incluso)

	Incidenza della spesa per il Welfare "allargato" (servizio necroscopico e cimiteriale escluso) sul totale delle spese correnti						Spesa corrente pro-capite per il Welfare "allargato" (servizio necroscopico e cimiteriale escluso) - Valori in Euro					
	2006	2007	2008	2009	2010	Var. % 2006- 2010	2006	2007	2008	2009	2010	Var. % 2006- 2010
Fino a 1.000 Abitanti	19,4%	19,4%	19,3%	19,2%	19,4%	-0,1%	179,9	187,8	191,3	191,5	199,3	10,8%
1.001 - 3.000 Abitanti	26,9%	27,2%	27,6%	27,6%	28,7%	1,8%	173,8	180,7	193,2	195,1	204,1	17,4%
3.001 - 5.000 Abitanti	32,0%	33,3%	33,9%	34,1%	34,7%	2,6%	190,8	195,7	206,7	208,6	211,5	10,9%
5.001 - 10.000 Abitanti	38,0%	38,9%	39,2%	39,3%	39,1%	1,1%	202,8	211,4	222,1	227,0	225,3	11,1%
10.001 - 20.000 Abitanti	39,4%	39,9%	40,6%	40,8%	38,9%	-0,4%	234,8	245,2	255,7	259,6	245,6	4,6%
Oltre 20.000 Abitanti *	42,7%	45,1%	45,4%	47,1%	45,6%	2,9%	306,6	329,2	350,3	379,3	353,6	15,3%
Comune di Bergamo	40,8%	41,9%	41,6%	41,5%	35,5%	-5,4%	371,4	407,3	417,1	427,4	408,6	10,0%
Provincia di Bergamo	35,9%	36,9%	37,1%	37,4%	36,2%	0,3%	226,2	237,9	249,2	255,2	250,8	10,8%
LOMBARDIA	36,1%	36,9%	36,7%	35,2%	34,9%	-1,2%	284,6	299,4	310,9	316,5	314,0	10,3%

(*) Comune di Bergamo escluso.

Cresce la quota destinata alle Prestazioni di Servizi nel 70% dei comuni con popolazione tra i 5mila ed i 10mila abitanti (+7,8%), in particolar modo nei comuni di Fara Gera d'Adda (+39,5%), di Terno d'Isola (+38,8%) e di Sovere (+34,6%), mentre nella fascia demografica 3-5mila le scelte delle singole amministrazioni risultano meno omogenee. Alcuni comuni come ad esempio Credano, Foresto Sperso e Lefte tendono infatti a diminuire considerevolmente la quota destinata ai trasferimenti a favore delle prestazioni di servizi, al contrario nel caso di Brembilla, Brusaporto o Castione della Presolana, la tendenza risulta essere opposta.

Analizzando i dati dei comuni facenti parte lo stesso "distretto sanitario", la classificazione economica mette in evidenza importanti divari nella composizione della spesa per il Sociale (stanziamenti); l'incidenza dei trasferimenti monetari (59/60%) risulta molto elevata nei distretti di Bergamo e di Valle Seriana Superiore - Valle di Scalve, mentre va sottolineato come la spesa per il personale assorba, nelle previsioni iniziali, una più ampia quota di risorse nei distretti di Valle Seriana (21,4%) ed Isola Bergamasca (21,5%).

Passando ad esaminare la composizione della spesa corrente per il sociale, questa volta suddivisa nei singoli servizi che la compongono, possiamo ricavare una omogenea tendenza all'aumento della quota parte destinata all'assistenza, beneficenza pubblica ed ai servizi diversi alla persona.

Nel 2008 (troviamo nota della suddivisione funzionale esclusivamente nei rendiconti finanziari), nei consuntivi risultano infatti ulteriori 23milioni di euro, rispetto al 2004, destinati a questo servizio nell'ambito delle funzioni sociali, corrispondenti ad un aumento degli impegni di oltre il 50%. Questo elemento appare ancor più evidente nei comuni al di sotto dei 3.000 abitanti; complessivamente, essi impegnano nell'assistenza, beneficenza pubblica ed ai servizi diversi alla persona, oltre il 90% delle risorse totali destinate ai servizi sociali.

Nel quinquennio considerato i comuni con più di 5mila abitanti prediligono invece aumentare la quota parte relativa ai servizi per l'infanzia (+2,6%), sottraendo risorse alle strutture residenziali e di ricovero per anziani (-4,8%), come nel caso di Capriate San Gervasio (+18,7%; -7,6%) e di Mozzo (+25,3%; -6,4%).

Sia considerando l'unità territoriale del distretto, sia la dimensione demografica, il livello

**Tab. 28: Composizione della spesa corrente per il sociale
Interventi (servizio necroscopico e cimiteriale incluso)
Anno 2006-2010 e var. %**

	Personale		Prestazioni di servizi		Trasferimenti		Altro	
	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010	2010	Var. % 2006-2010
Fino a 1.000 Abitanti	4,5%	-0,8%	30,5%	0,5%	54,1%	4,3%	10,8%	-4,0%
1.001 - 3.000 Abitanti	3,5%	0,7%	40,4%	0,7%	47,1%	0,4%	9,0%	-1,7%
3.001 - 5.000 Abitanti	15,8%	-1,7%	43,4%	3,6%	33,7%	0,0%	7,1%	-1,9%
5.001 - 10.000 Abitanti	16,8%	-2,6%	55,2%	7,8%	22,1%	-3,7%	5,9%	-1,4%
10.001 - 20.000 Abitanti	17,5%	0,3%	34,2%	-9,5%	42,9%	8,8%	5,3%	0,5%
Oltre 20.000 Abitanti	15,2%	-4,7%	49,9%	-0,9%	31,0%	7,6%	3,9%	-2,1%
Comune di Bergamo	10,2%	-21,0%	23,3%	-11,8%	63,8%	34,5%	2,7%	-1,7%
Provincia di Bergamo	14,3%	-5,6%	43,5%	0,2%	36,7%	6,8%	5,4%	-1,4%
LOMBARDIA	19,9%	-3,0%	50,8%	8,2%	25,4%	-3,7%	3,9%	-1,5%

**Tab. 28/b: Composizione della spesa corrente per il sociale
Interventi (servizio necroscopico e cimiteriale escluso)
Anno 2004-2009 e var. %**

	Personale		Prestazioni di servizi		Trasferimenti		Altro	
	2009	Var. % 2004-2009	2009	Var. % 2004-2009	2009	Var. % 2004-2009	2009	Var. % 2004-2009
Bergamo	7,2%	-22,2%	18,6%	-12,5%	72,2%	36,3%	2,0%	-1,5%
Dalmine	-	-	-	-	-	-	-	-
Seriate	13,1%	-0,3%	43,2%	6,2%	42,7%	25,8%	1,0%	-31,7%
Treviglio	15,9%	-1,8%	61,5%	-5,7%	17,8%	10,7%	4,7%	-3,1%

di spesa pro-capite per i singoli servizi che compongono la spesa per il sociale, risultano molto variabili, ancor più prendendo in esame i singoli comuni.

In riferimento ai comuni più grandi (oltre 20.000 abitanti) in base ai rendiconti finanziari 2009, torna al di sopra della soglia del 40% la quota parte destinata alle spese per il welfare "allargato" nel comune di Bergamo, nonostante rimangano comunque lontani i valori fatti registrare fino al 2005 (48%). A livello pro-capite, però, sempre rispetto al 2004 cresce (+8,5%) la quota destinata alla spesa per il welfare, come definito in precedenza, pari nel 2009 a 419 euro per abitante. In realtà l'incremento riguarda la spesa relativa al sociale in senso stretto (+22,6% e +34,5 euro pro capite) mentre le altre funzioni subiscono mediamente nei 6 anni una flessione. Nel dettaglio la spesa per il sociale è composta, nel 2009, per oltre il 72% dai trasferimenti, quota che guadagna circa il 36% rispetto al 2004, a discapito degli altri interventi, principalmente il personale (-22%) e le prestazioni di servizi (-12,5%). La suddivisione per servizi della spesa sociale, mostra inoltre come gli asili nido, i servizi per l'infanzia e per i minori assieme all'assistenza, beneficenza pubblica ed i servizi diversi alla persona assorbano circa il 70% del totale; la quota destinata ai servizi di prevenzione e riabilitazione guadagna inoltre quasi il 5% tra il 2004 ed il 2009.

Nell'ultimo biennio per il quale abbiamo a disposizione i rendiconti finanziari, l'incidenza della spesa per il welfare "allargato" risulta, nei comuni di Seriate e Treviglio, in diminuzione tra l'1% ed il 2%; sussiste contestualmente una diminuzione del valore pro-capite vicina ai 7 euro. Differenti

comunque risultano gli importi impegnati dai 2 comuni nel 2009: l'amministrazione comunale di Treviglio riesce a destinare alla spesa per il welfare circa 350 euro pro-capite, mentre il comune di Seriate si ferma a 261 euro¹⁸. Ovviamente l'andamento della spesa per il welfare risulta in larga parte rispecchiare quello della spesa per il sociale in senso stretto che, infatti, tra il 2008 ed il 2009 conosce una importante battuta d'arresto in entrambi gli enti. Il comune di Treviglio spende per il sociale nel 2009 la stessa quota pro-capite impegnata nel 2008, sebbene l'incidenza di tal parte della spesa sul totale della spesa corrente diminuisca dello 0,3%. Per quel che riguarda Seriate, invece, diminuisce contestualmente sia il "peso" della spesa per il sociale (-1,2%), sia il pro-capite (-3,5 euro). Tra il 2004 ed il 2009, comunque, aumenta la quota destinata all'assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona (+36,6% Seriate, +10,8% Treviglio), mentre diminuisce quella riservata agli asili nido ed ai servizi per l'infanzia; per quel che riguarda Seriate, inoltre, le strutture residenziali e di ricovero per anziani mostrano il peggior trend (-29,2%).

In questo contesto è utile verificare, laddove possibile, anche il grado di copertura delle spese correnti per i servizi che compongono il Sociale. Il rapporto entrate/spese riguardo gli asili nido, i servizi per l'infanzia e per i minori si attesta nel 2008 all'12,1%, in diminuzione di ben nove punti percentuali rispetto al 2004. In questo caso tale indicatore è fortemente influenzato dalla mancanza del gettito in entrata rilevata per i servizi per l'infanzia nel comune di Bergamo (a partire dal 2007), più in generale dai fenomeni di esternalizzazione dei servizi o di diversa contabilizzazione in sede di bilancio in molti dei comuni oggetto di analisi. Prendendo in esame alcuni Comuni che negli anni considerati gestiscono il servizio in economia, possiamo verificare per questo servizio come il rapporto percentuale tra entrate e spese risulti decisamente più elevato: Albino (40%), Alzano Lombardo (41%), Cologno al Serio (49%), Nembro (55%), citando solamente alcuni casi.

Relativamente al grado di copertura delle spese correnti per le strutture residenziali e di ricovero per anziani, il numero di casi validi si riduce a 4 impedendo quindi ogni ragionamento statistico sull'andamento dell'indice. Riportiamo di seguito Treviglio (82,7% in diminuzione dello 0,5% rispetto al 2004), Seriate (3,9%; +3,9%) ed altri comuni minori, quali Brembate di Sopra (57,1%; -0,2%) e Cene (53,7%; -2,3%).

Tab. 29: Composizione della spesa corrente per il sociale
Funzioni (servizio necroscopico e cimiteriale escluso)
Anno 2004-2008 e var. %

	Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori		Strutture residenziali e di ricovero per anziani		Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona		Servizi di prevenzione e riabilitazione	
	2004	Var. % 2004-2008	2004	Var. % 2004-2008	2004	Var. % 2004-2008	2004	Var. % 2004-2008
Fino a 1.000 Abitanti	3,8%	-6,7%	0,5%	0,3%	93,9%	6,7%	1,8%	-0,3%
1.001 - 3.000 Abitanti	6,6%	-3,0%	3,5%	-1,8%	88,5%	2,9%	1,5%	1,9%
3.001 - 5.000 Abitanti	12,6%	1,4%	10,1%	-1,1%	75,5%	-0,5%	1,8%	0,2%
5.001 - 10.000 Abitanti	14,4%	2,6%	19,7%	-4,8%	62,6%	3,1%	3,4%	-0,9%
10.001 - 20.000 Abitanti	16,0%	-8,7%	0,7%	-0,1%	81,9%	11,6%	1,4%	-2,8%
Oltre 20.000 Abitanti *	15,8%	-5,6%	17,1%	-10,2%	58,3%	19,3%	8,8%	-3,5%
Comune di Bergamo	37,7%	2,1%	8,8%	-2,5%	35,7%	0,7%	17,8%	-0,3%
Provincia di Bergamo	18,3%	-1,2%	12,5%	-3,7%	63,1%	6,5%	6,1%	-1,6%
LOMBARDIA	28,3%	-0,7%	9,9%	-3,9%	56,5%	4,4%	5,3%	0,2%

¹⁸ Le informazioni sui servizi sociali esternalizzati vengono riportate nelle pagine successive.

Tab. 29/b: Composizione della spesa corrente per il sociale
Funzioni (servizio necroscopico e cimiteriale escluso)
Anno 2004-2009 e var. %

	Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori		Strutture residenziali e di ricovero per anziani		Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona		Servizi di prevenzione e riabilitazione	
	2009	Var. % 2004-2009	2009	Var. % 2004-2009	2009	Var. % 2004-2009	2009	Var. % 2004-2009
Bergamo	35,0%	-0,6%	8,2%	-3,0%	33,7%	-1,3%	23,1%	4,9%
Dalmine	-	-	-	-	-	-	-	-
Seriate	14,1%	-9,3%	11,9%	-29,2%	66,1%	36,6%	7,9%	1,9%
Treviglio	20,8%	-4,3%	30,1%	-0,6%	45,1%	10,8%	4,0%	-5,9%

Tab. 30: Spesa corrente per il Sociale.
Incidenza % sul totale della Spesa Corrente e valori pro-capite.
Anni 2004-2008 e var. %. (Servizio necroscopico e cimiteriale escluso)

	Incidenza della spesa per il Sociale (servizio necroscopico e cimiteriale escluso) sul totale delle spese correnti						Spesa corrente pro-capite per il Sociale (servizio necroscopico e cimiteriale escluso) - Valori in Euro					
	2004	2005	2006	2007	2008	Var. % 2004-2008	2004	2005	2006	2007	2008	Var. % 2004-2008
Fino a 1.000 Abitanti	3,1%	3,3%	3,7%	4,0%	3,6%	0,6%	25,8	28,5	33,0	36,5	34,8	34,9%
1.001 - 3.000 Abitanti	7,0%	7,4%	7,3%	7,6%	7,6%	0,6%	42,9	46,3	47,1	49,5	52,0	21,3%
3.001 - 5.000 Abitanti	10,0%	10,5%	10,6%	10,9%	11,3%	1,4%	56,9	60,9	61,8	64,2	68,0	19,4%
5.001 - 10.000 Abitanti	13,8%	14,2%	17,1%	17,4%	17,7%	3,9%	71,4	77,2	90,4	93,5	97,3	36,3%
10.001 - 20.000 Abitanti	14,0%	13,8%	18,8%	18,7%	20,2%	6,2%	81,0	81,5	112,0	116,1	125,4	54,7%
Oltre 20.000 Abitanti	20,9%	18,8%	24,6%	25,7%	26,5%	5,6%	151,8	136,1	174,6	187,1	196,2	29,3%
Comune di Bergamo	18,8%	19,7%	18,1%	18,8%	16,7%	-2,1%	153,2	163,6	170,5	190,6	172,7	12,7%
Provincia di Bergamo	13,3%	13,5%	15,3%	15,7%	15,7%	2,4%	80,2	83,6	95,8	101,3	103,3	28,8%
LOMBARDIA	16,0%	16,2%	18,7%	18,6%	18,4%	2,5%	123,0	128,4	145,8	149,6	152,8	24,2%

Tab. 30/b

	Incidenza della spesa per il sociale (servizio necroscopico e cimiteriale escluso) sul totale delle spese correnti							Spesa per il sociale pro-capite (servizio necroscopico e cimiteriale escluso)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. % 2004-2009	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var. % 2004-2009
Bergamo	18,8%	19,7%	18,1%	18,8%	16,7%	18,2%	-0,6%	153,2	163,6	170,5	190,6	172,7	187,7	22,6%
Dalmine *	22,0%	16,0%	31,0%	31,9%	31,1%	38,0%	16,0%	138,5	98,0	209,8	230,5	221,2	296,5	114,0%
Seriate	20,5%	16,9%	21,2%	22,3%	25,0%	23,8%	3,2%	140,9	112,6	136,9	136,4	159,1	154,6	9,7%
Treviglio	21,3%	22,4%	23,1%	24,4%	25,4%	25,1%	3,8%	178,1	192,9	182,3	201,4	215,3	215,3	20,9%

(*) incluso il servizio necroscopico e cimiteriale

Esternalizzazioni dei Servizi dei Comuni in ambito Sociale

Nella provincia di Bergamo troviamo complessivamente 75 Servizi, riguardanti le funzioni nel sociale, affidati da 68 Comuni a 14 soggetti con bilancio esterno a quello comunale. La quasi totalità dei servizi riguarda l'assistenza e beneficenza pubblica e i servizi diversi alla persona (66 casi); gli asili nido ed i servizi per l'infanzia ed i minori (5) e le strutture residenziali e di ricovero per anziani (3) completano il quadro. Sono spesso i grandi comuni (Bergamo, Treviglio, Seriate) insieme ad altri di media dimensione (Albino, Alzano Lombardo, Caravaggio, Osio Sotto, Ponte San Pietro) a prediligere forme alternative alla gestione diretta dei servizi in ambito sociale, attraverso la creazione (partecipazione) di aziende esterne ed enti strumentali (come l'Istituzione dei servizi per la persona di Bergamo). I comuni più piccoli si indirizzano invece verso l'Unione dei Comuni della Presolana, alla Comunità Montana di Scalve o alle società d'ambito territoriale per la gestione dei servizi socio-sanitari

Globalmente il costo dei servizi esternalizzati dai comuni bergamaschi supera i 40 milioni di euro, nei quali confluiscono principalmente i costi derivanti dall'attività svolta dall'Istituzione per i Servizi alla Persona nel Comune di Bergamo (8milioni 756mila euro), dall'Azienda Speciale Consortile Risorsa Sociale Gera D'Adda (6milioni 602mila euro), dell'Ygea S.p.A. (6milioni 560mila euro) oltre che dai Servizi Sociosanitari Val Seriana S.r.l. (4milioni 492mila euro) ed altri enti dei quali si può trovare l'elenco completo nelle tabelle sottostanti.

Tab. 31: Numero servizi nelle funzioni Sociali esternalizzati, per dimensione demografica dei comuni appartenenti alla Provincia di Bergamo. Anno 2008.

(Servizio del bilancio dell'ente a cui l'attività sarebbe riferibile se la spesa non fosse gestita all'esterno)

	ND	Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Servizi di prevenzione e riabilitazione	Strutture residenziali e di ricovero per anziani	Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	TOTALE (servizio necroscopico e cimiteriale escluso)
Fino a 1.000 Abitanti	0	0	0	0	8	8
1.001 - 3.000 Abitanti	0	0	0	0	18	18
3.001 - 5.000 Abitanti	0	0	0	0	20	20
5.001 - 10.000 Abitanti	1	2	0	3	14	20
10.001 - 20.000 Abitanti	0	1	0	0	5	6
Oltre 20.000 Abitanti	0	2	0	0	1	3
Provincia di Bergamo	1	5	0	3	66	75

Di seguito l'indicazione sintetica del servizio del bilancio dell'ente a cui l'attività sarebbe riferibile se la spesa non fosse gestita all'esterno, utile per la lettura della tabella successiva:

- 0** Non Disponibile
- 1** Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori
- 2** Servizi di prevenzione e riabilitazione
- 3** Strutture residenziali e di ricovero per anziani
- 4** Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona
- 5** Servizio necroscopico e cimiteriale (non considerato nelle tabelle seguenti)

Tab. 32: Soggetti Giuridici con bilancio esterno a quello dei comuni, che operano sul territorio della Provincia di Bergamo - Servizio ed Impegno per Spese Correnti, Costi di Gestione ed Attività del soggetto. Anno 2008

DENOMINAZIONE SOGGETTI GIURIDICI CON BILANCIO ESTERNO	Servizio di collegamento con il bilancio del comune	Impegni per spese correnti / costi di gestione del servizio o attività del soggetto esterno
Istituzione per i Servizi alla Persona - Bergamo	1	8.755.839
Azienda Speciale Consortile Risorsa Sociale Gera D'Adda (*)	4	6.602.473
Ygea S.p.A.	4	6.560.396
Servizi Sociosanitari Val Seriana S.r.l.	1-4	4.492.643
Istituzione Sant'Andrea S.r.l.	3	3.524.661
Azienda Speciale Consortile Isola Bergamasca	4	3.178.906
Sodalitas S.r.l.	3	1.928.600
Fondazione San Giuliano	1-4	1.362.997
Consorzio Parco Adda Nord	4	1.216.590
Comunità Montana di Scalve	4	1.156.601
San Donato S.r.l.	1-4	635.473
Sanitas Seriate Srl	1	600.148
Fondazione Centro Diurno Integrato Serafino Cuni	3	267.573
Unione Comuni della Presolana	4	149.293
Totale Impegni di Spesa		40.432.193

(*) il totale degli impegni di spesa potrebbe essere sovrastimato.

L'analisi e le tabelle seguenti potrebbero contenere errori di imputazione di dati da parte dei soggetti che hanno compilato il quadro finanziario dei certificati di conto consuntivo, relativamente alla quota comunale di attribuzione dei costi e delle spese del bilancio esterno. Il quadro cui fanno riferimento i dati, è infatti un quadro sperimentale introdotto a partire dai rendiconti 2008, ed ancora in fase di aggiustamento e precisazione. In taluni casi, infatti, potrebbe essere stata incerta l'interpretazione, da parte del singolo ente, di talune voci che compongono il quadro.

Secondo i dati in nostro possesso, le amministrazioni comunali contribuiscono per oltre il 75% all'impegno di spesa totale; la quota risulta particolarmente elevata soprattutto in merito alla totale attribuzione, ai comuni, dei costi e delle spese del bilancio di alcuni enti. Nello specifico questo si verifica per il comune di Bergamo e l'istituzione per i Servizi alla persona, così come per il comune di Clusone e l'Istituzione Sant'Andrea S.r.l., o per quello di Trescore Balneario con la Sodalitas S.r.l. Negli ultimi 2 esempi riportati si tratta, in entrambi i casi, di strutture residenziali e di ricovero per anziani.

Quattro enti esterni gestiscono, tra le altre cose, prestazioni d'opera riguardanti Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori. Assume rilevanza la gestione dei servizi educativi per l'infanzia, dei servizi e dei progetti per i giovani, oltre che delle attività sportive e del tempo libero, da parte dell'Istituzione dei servizi alla persona del comune di Bergamo.

Tab. 33: Impegni per spese correnti / costi di gestione del servizio o attività del soggetto esterno nelle funzioni Sociali attribuiti ai Comuni.

Per servizi e dimensione demografica dei comuni. Valori in Euro, anno 2008

(Servizio del bilancio dell'ente a cui l'attività sarebbe riferibile se la spesa non fosse gestita all'esterno)

	ND	Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Servizi di prevenzione e riabilitazione	Strutture residenziali e di ricovero per anziani	Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	TOTALE (servizio necroscopico e cimiteriale escluso)
Fino a 1.000 Abitanti	0	0	0	0	298.743	298.743
1.001 - 3.000 Abitanti	0	0	0	0	2.380.735	2.380.735
3.001 - 5.000 Abitanti	0	0	0	0	3.325.061	3.325.061
5.001 - 10.000 Abitanti	233.725	246.032	0	5.545.895	1.682.395	7.708.047
10.001 - 20.000 Abitanti	0	177.645	0	0	900.271	1.077.916
Oltre 20.000 Abitanti	0	9.355.987	0	0	6.560.396	15.916.383
Provincia di BERGAMO	233.725	9.779.664	0	5.545.895	15.147.601	30.706.885
LOMBARDIA	1.428.360	19.772.913	5.826.867	25.811.248	62.250.383	115.089.772

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Tab. 34: Impegni per spese correnti / costi di gestione del servizio o attività del soggetto esterno nelle funzioni Sociali attribuiti ai Comuni.

Per servizi e dimensione demografica dei comuni. Valori pro-capite (1) (in Euro), anno 2008

(Servizio del bilancio dell'ente a cui l'attività sarebbe riferibile se la spesa non fosse gestita all'esterno)

ASL	ND	Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Servizi di prevenzione e riabilitazione	Strutture residenziali e di ricovero per anziani	Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	TOTALE (servizio necroscopico e cimiteriale escluso)
Fino a 1.000 Abitanti	0,00	0,00	0,00	0,00	121,49	121,49
1.001 - 3.000 Abitanti	0,00	0,00	0,00	0,00	70,89	70,89
3.001 - 5.000 Abitanti	0,00	0,00	0,00	0,00	45,27	45,27
5.001 - 10.000 Abitanti	1,51	1,59	0,00	35,74	10,84	49,67
10.001 - 20.000 Abitanti	0,00	2,53	0,00	0,00	12,85	15,38
Oltre 20.000 Abitanti	0,00	55,52	0,00	0,00	38,93	94,44
Provincia di BERGAMO	0,46	19,43	0,00	11,02	30,10	61,01
LOMBARDIA	0,38	5,32	1,57	6,94	16,74	30,94

1) per il calcolo del pro-capite, è stata considerata la sola popolazione dei comuni con almeno un servizio esternalizzato nelle funzioni sociali.

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Tab. 35: Impegni per spese correnti / costi di gestione del servizio o attività del soggetto esterno nelle funzioni Sociali attribuiti ai Comuni.
Per servizi e dimensione demografica dei comuni . . Valori pro-capite (2) (in Euro), anno 2008
 (Servizio del bilancio dell'ente a cui l'attività sarebbe riferibile se la spesa non fosse gestita all'esterno)

ASL	ND	Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Servizi di prevenzione e riabilitazione	Strutture residenziali e di ricovero per anziani	Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	TOTALE (servizio necroscopico e cimiteriale escluso)
Fino a 1.000 Abitanti	0,00	0,00	0,00	0,00	9,53	9,53
1.001 - 3.000 Abitanti	0,00	0,00	0,00	0,00	20,31	20,31
3.001 - 5.000 Abitanti	0,00	0,00	0,00	0,00	16,53	16,53
5.001 - 10.000 Abitanti	0,57	0,60	0,00	13,49	4,09	18,75
10.001 - 20.000 Abitanti	0,00	1,45	0,00	0,00	7,33	8,77
Oltre 20.000 Abitanti	0,00	48,85	0,00	0,00	34,26	83,11
Provincia di BERGAMO	0,22	9,10	0,00	5,16	14,09	28,56
LOMBARDIA	0,15	2,04	0,60	2,66	6,41	11,85

2) è stata considerato il totale della popolazione residente.

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Tab. 36: Impegni per spese correnti / costi di gestione del servizio o attività del soggetto esterno nelle funzioni Sociali attribuiti ai Comuni.
Comuni con almeno un servizio nel sociale esternalizzato. Valori in Euro, anno 2008
 (Servizio del bilancio dell'ente a cui l'attività sarebbe riferibile se la spesa non fosse gestita all'esterno)

	ND	Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Servizi di prevenzione e riabilitazione	Strutture residenziali e di ricovero per anziani	Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	TOTALE (servizio necroscopico e cimiteriale escluso)
Albino	0	0	0	0	2.222	2.222
Alzano Lombardo	0	0	0	0	222.172	222.172
Arcene	0	0	0	0	7.007	7.007
Arzago D'Adda	0	0	0	0	1.218.785	1.218.785
Aviatico	0	0	0	0	233.725	233.725
Azzone	0	0	0	0	60.188	60.188
Bergamo	0	8.755.839	0	0	0	8.755.839
Boltiere	0	23.860	0	0	104.423	128.283
Bonate Sopra	0	0	0	0	29.273	29.273
Bonate Sotto	0	0	0	0	120	120
Brembate	0	0	0	0	7.313	7.313
Brembate Di Sopra	0	0	0	0	68	68
Brignano Gera D'Adda	0	0	0	0	576.154	576.154
Calusco D'Adda	0	0	0	0	22.768	22.768
Calvenzano	0	0	0	0	337.284	337.284

Capriate San Gervasio	0	0	0	0	10.828	10.828
Caravaggio	0	0	0	0	217.950	217.950
Carvico	0	0	0	0	116.501	116.501
Casirate D'Adda	0	0	0	0	282.822	282.822
Casnigo	0	0	0	0	222.172	222.172
Castione Della Presolana	0	0	0	0	25.835	25.835
Cazzano Sant'Andrea	0	0	0	0	233.725	233.725
Cene	0	0	0	0	233.725	233.725
Cerete	0	0	0	0	10.025	10.025
Chignolo D'Isola	0	0	0	0	9.462	9.462
Ciserano	0	0	0	0	45.687	45.687
Clusone	0	0	0	3.524.661	0	3.524.661
Fara Gera D'Adda	0	0	0	0	13.437	13.437
Fino Del Monte	0	0	0	0	4.602	4.602
Fiorano Al Serio	0	0	0	0	233.725	233.725
Fornovo San Giovanni	0	0	0	0	316.901	316.901
Gazzaniga	0	0	0	0	233.725	233.725
Lefte	0	0	0	0	233.725	233.725
Lurano	0	0	0	0	323.589	323.589
Madone	0	0	0	0	107.630	107.630
Mapello	0	0	0	0	12.123	12.123
Medolago	0	0	0	0	10.053	10.053
Misano Di Gera D'Adda	0	0	0	0	175.900	175.900
Mozzanica	0	0	0	0	363.401	363.401
Onore	0	0	0	0	1.253	1.253
Osio Sotto	0	177.645	0	0	457.828	635.473
Peia	0	0	0	0	233.725	233.725
Ponte San Pietro	0	0	0	0	99	99
Pontirolo Nuovo	0	0	0	0	691.767	691.767
Pradalunga	0	0	0	0	2.222	2.222
Presezzo	0	0	0	0	119.753	119.753
Ranica	0	222.172	0	0	0	222.172
Rovetta	0	0	0	0	22.856	22.856
Schilpario	0	0	0	0	160.868	160.868
Seriate	0	600.148	0	0	0	600.148
Songavazzo	0	0	0	0	3.577	3.577
Sotto Il Monte Giovanni XXIII	0	0	0	0	6.505	6.505
Spirano	0	0	0	0	626.476	626.476
Suisio	0	0	0	0	1.230	1.230
Trescore Balneario	0	0	0	1.928.600	0	1.928.600
Treviglio	0	0	0	0	6.560.396	6.560.396
Villa Di Serio	233.725	0	0	92.634	0	326.359
Provincia di BERGAMO	233.725	9.779.664	0	5.545.895	15.147.601	30.706.885

Fonte: Elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Tab. 37: Impegni per spese correnti / costi di gestione del servizio o attività del soggetto esterno nelle funzioni Sociali attribuiti ai Comuni.
Comuni con almeno un servizio nel sociale esternalizzato. Valori pro-capite (in Euro), anno 2008
 (Servizio del bilancio dell'ente a cui l'attività sarebbe riferibile se la spesa non fosse gestita all'esterno)

ASL	ND	Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Servizi di prevenzione e riabilitazione	Strutture residenziali e di ricovero per anziani	Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	TOTALE (servizio necroscopico e cimiteriale escluso)
Albino	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	0,12
Alzano Lombardo	0,00	0,00	0,00	0,00	16,58	16,58
Arcene	0,00	0,00	0,00	0,00	1,50	1,50
Arzago D'Adda	0,00	0,00	0,00	0,00	435,12	435,12
Aviatico	0,00	0,00	0,00	0,00	452,08	452,08
Azzone	0,00	0,00	0,00	0,00	135,87	135,87
Bergamo	0,00	75,04	0,00	0,00	0,00	75,04
Boltiere	0,00	4,28	0,00	0,00	18,71	22,99
Bonate Sopra	0,00	0,00	0,00	0,00	3,53	3,53
Bonate Sotto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02
Brembate	0,00	0,00	0,00	0,00	0,91	0,91
Brembate Di Sopra	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
Brignano Gera D'Adda	0,00	0,00	0,00	0,00	101,61	101,61
Calusco D'Adda	0,00	0,00	0,00	0,00	2,74	2,74
Calvenzano	0,00	0,00	0,00	0,00	87,00	87,00
Capriate San Gervasio	0,00	0,00	0,00	0,00	1,45	1,45
Caravaggio	0,00	0,00	0,00	0,00	13,67	13,67
Carvico	0,00	0,00	0,00	0,00	25,34	25,34
Casirate D'Adda	0,00	0,00	0,00	0,00	73,84	73,84
Casnigo	0,00	0,00	0,00	0,00	66,84	66,84
Castione Della Presolana	0,00	0,00	0,00	0,00	7,46	7,46
Cazzano Sant'Andrea	0,00	0,00	0,00	0,00	150,69	150,69
Cene	0,00	0,00	0,00	0,00	56,06	56,06
Cerete	0,00	0,00	0,00	0,00	6,14	6,14
Chignolo D'Isola	0,00	0,00	0,00	0,00	3,08	3,08
Ciserano	0,00	0,00	0,00	0,00	8,18	8,18
Clusone	0,00	0,00	0,00	400,71	0,00	400,71
Fara Gera D'Adda	0,00	0,00	0,00	0,00	1,71	1,71
Fino Del Monte	0,00	0,00	0,00	0,00	4,00	4,00
Fiorano Al Serio	0,00	0,00	0,00	0,00	75,47	75,47
Fornovo San Giovanni	0,00	0,00	0,00	0,00	100,13	100,13
Gazzaniga	0,00	0,00	0,00	0,00	45,75	45,75
Lefte	0,00	0,00	0,00	0,00	49,22	49,22

Lurano	0,00	0,00	0,00	0,00	132,56	132,56
Madone	0,00	0,00	0,00	0,00	27,23	27,23
Mapello	0,00	0,00	0,00	0,00	1,96	1,96
Medolago	0,00	0,00	0,00	0,00	4,34	4,34
Misano Di Gera D'Adda	0,00	0,00	0,00	0,00	58,21	58,21
Mozzanica	0,00	0,00	0,00	0,00	79,92	79,92
Onore	0,00	0,00	0,00	0,00	1,57	1,57
Osio Sotto	0,00	15,43	0,00	0,00	39,76	55,18
Peia	0,00	0,00	0,00	0,00	127,65	127,65
Ponte San Pietro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
Pontirolo Nuovo	0,00	0,00	0,00	0,00	140,89	140,89
Pradalunga	0,00	0,00	0,00	0,00	0,49	0,49
Presezzo	0,00	0,00	0,00	0,00	24,61	24,61
Ranica	0,00	36,76	0,00	0,00	0,00	36,76
Rovetta	0,00	0,00	0,00	0,00	5,95	5,95
Schilpario	0,00	0,00	0,00	0,00	126,77	126,77
Seriate	0,00	25,63	0,00	0,00	0,00	25,63
Songavazzo	0,00	0,00	0,00	0,00	5,10	5,10
Sotto Il Monte Giovanni XXIII	0,00	0,00	0,00	0,00	1,62	1,62
Spirano	0,00	0,00	0,00	0,00	113,72	113,72
Suisio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,32	0,32
Trescore Balneario	0,00	0,00	0,00	205,21	0,00	205,21
Treviglio	0,00	0,00	0,00	0,00	230,75	230,75
Villa Di Serio	35,98	0,00	0,00	14,26	0,00	50,24
Provincia di BERGAMO (1)	0,46	19,43	0,00	11,02	30,10	61,01
Provincia di BERGAMO (2)	0,22	9,10	0,00	5,16	14,09	28,56

1) per il calcolo del pro-capite, è stata considerata la sola popolazione dei comuni con almeno un servizio esternalizzato nelle funzioni sociali.

2) è stata considerato il totale della popolazione residente.

Elementi di sintesi

L'analisi seguente prende in esame i 27 Comuni bergamaschi con più di 8.000 abitanti confrontandoli tra loro attraverso l'analisi di alcuni indicatori di bilancio ritenuti significativi. In primo luogo, una prima valutazione è stata effettuata rispetto al valore dell'Equilibrio di parte corrente: i comuni di Brembate, Calusco d'Adda, Caravaggio, Castelli Calepio, Clusone, Costa Volpino e Stezzano, presentano nel 2010 i valori più bassi dell'indice, al di sotto del 94%; inoltre, ad esclusione di Clusone, riportano tutti una decisa diminuzione, tra il 2006 ed il 2010, dell'indice in esame. Alzano Lombardo, Bergamo, Cologno al Serio, Osio Sotto, Ponte San Pietro, Treviolo e Urgnano, sempre rispetto all'equilibrio di parte corrente, si posizionano al di sotto del valore di soglia 96,5% (mediana).

In 6 casi, ad un basso equilibrio di parte corrente si associa anche un'elevata rigidità strutturale, in particolare nei comuni di Alzano Lombardo (48,9%), Calusco d'Adda (42,4%), Castelli Calepio (49,7%) e Clusone (49,6%).

In alcuni casi i comuni che presentano un basso valore dell'equilibrio di parte corrente, sono orientati a far leva sulle entrate tributarie e sulle tariffe, pur di avvicinarsi al pareggio come confermano l'elevato gettito pro-capite delle entrate e dei proventi dei servizi nel 2010. Questo accade in particolare nei comuni di Bergamo, Caravaggio, Cologno al Serio, Osio Sotto e Ponte San Pietro e Stezzano; nei comuni di Caravaggio ed Osio Sotto possiamo verificare anche un gettito pro capite della Tarsu superiore, seppur di poco, al valore medio.

Alcuni dei comuni già evidenziati inoltre, non riescono a garantire un adeguato livello di spesa nel settore sociale, facendo registrare valori, per abitante, inferiori agli altri ed in alcuni casi persino in diminuzione nel quinquennio preso in considerazione. In particolare facciamo riferimento a Cologno al Serio (58,1 euro; -13,6%), Ponte San Pietro (87,6 euro; -53,7%) e Castelli Calepio (59,6 euro; -0,9%) oltre a Caravaggio ed Osio Sotto.

Tra i Comuni che presentano un buon equilibrio di parte corrente, solo alcuni di essi mostrano un'elevata spesa pro-capite (stanziamenti) nel settore sociale e solamente Dalmine, Seriate e Treviglio evidenziano un trend sufficientemente positivo tra il 2004 ed il 2010.

Torre Boldone, comunque, appare l'unico Comune che riesca a conciliare una spesa per il sociale superiore alla media con una basso ricorso alla leva delle entrate da parte dell'amministrazione, pur conservando un buon grado di propensione all'investimento ed un equilibrio di parte corrente di poco superiore alla mediana dei valori in esame.

Tab. 38

	Equilibrio di Parte Corrente		Rigidità Strutturale		Propensione all'investimento		Spesa per il sociale pro-capite (servizio necroscopico e cimiteriale escluso)		
	2010	Var. 2006-2010	2010	Var. 2006-2010	2010	Var. 2006-2010	2010 Pro-Capite	Var. Pro-Capite 2006-2010	Var. 2006-2010
Albino	96,8%	1,7%	37,7%	3,3%	27,8%	2,8%	701,6	-0,9%	0,3%
Alzano Lombardo	94,5%	0,0%	48,9%	-1,0%	17,9%	-9,1%	568,6	5,9%	8,7%
Bergamo	94,2%	-3,9%	30,7%	-9,4%	25,0%	-10,0%	1133,6	20,4%	21,4%
Bonate Sopra	98,2%	-0,6%	34,9%	-5,6%	17,9%	-7,0%	470,6	5,6%	16,2%
Brembate	91,9%	-6,2%	34,3%	-2,7%	13,5%	-5,5%	567,2	-2,7%	11,2%
Calusco d'Adda	93,8%	-4,3%	42,4%	-1,4%	22,9%	-21,4%	636,1	11,1%	13,5%
Caravaggio	90,9%	-16,8%	38,1%	4,1%	34,8%	6,3%	704,1	-10,1%	-6,0%
Castelli Calepio	92,4%	-26,9%	49,7%	16,6%	24,1%	-26,5%	527,8	-24,8%	-22,9%
Clusone	93,8%	-0,7%	49,6%	0,8%	34,2%	-4,5%	723,5	3,7%	5,4%
Cologno al Serio	94,6%	-1,2%	29,8%	-5,6%	30,3%	-11,0%	728,6	9,8%	12,9%
Costa Volpino	93,7%	-10,8%	33,3%	-1,5%	7,2%	-5,4%	515,0	-4,5%	0,7%
Dalmine	98,1%	3,3%	36,3%	-0,3%	19,4%	-7,3%	763,5	22,6%	25,8%
Martinengo	98,3%	3,8%	43,0%	5,2%	10,5%	-37,2%	510,5	-1,0%	5,4%
Nembro	99,4%	-2,4%	39,3%	4,0%	20,4%	-3,6%	517,5	2,8%	5,0%
Osio Sotto	95,7%	-5,7%	28,5%	0,1%	27,2%	-22,3%	756,6	-8,0%	-5,4%
Ponte San Pietro	95,5%	-1,5%	36,0%	-1,5%	22,3%	1,3%	648,8	-3,0%	1,3%
Romano di Lombardia	97,2%	-12,8%	35,7%	-2,8%	22,1%	-29,7%	562,2	7,2%	14,7%
Scanzorosciate	98,9%	2,9%	47,8%	0,1%	7,3%	-19,2%	414,9	0,0%	4,2%
Seriate	98,1%	0,2%	33,6%	-0,4%	9,3%	-1,7%	661,5	-4,1%	2,0%
Sorisole	97,8%	3,5%	41,1%	-8,5%	9,1%	-27,0%	518,2	27,2%	31,1%
Stezzano	91,2%	-7,9%	33,4%	-0,5%	18,0%	-2,7%	517,9	-0,9%	4,4%
Torre Boldone	96,7%	-2,2%	50,0%	2,4%	42,3%	3,2%	440,6	-9,4%	-8,2%
Trescore Balneario	100,6%	-4,9%	35,4%	-3,2%	26,7%	-9,2%	704,1	8,1%	13,3%
Treviglio	101,1%	-18,2%	39,3%	-0,3%	47,0%	18,9%	963,2	-8,5%	-6,2%
Treviolo	96,5%	-5,9%	38,2%	-1,3%	17,2%	-21,6%	472,3	7,0%	10,3%
Urgnano	94,6%	1,6%	30,4%	-10,0%	24,3%	-28,6%	677,9	42,6%	47,1%
Zogno	102,3%	0,8%	39,4%	-6,8%	19,8%	-13,9%	557,7	13,5%	14,0%
Media	96,2%	-4,3%	38,4%	-1,0%	22,2%	-10,8%	628,3	4,0%	8,1%
1° Quartile	94,0%	-6,0%	33,9%	-3,0%	17,5%	-21,5%	517,7	-3,6%	1,0%
Mediana	96,5%	-2,2%	37,7%	-1,0%	22,1%	-9,1%	568,6	2,8%	5,4%
3° Quartile	98,2%	0,5%	41,8%	0,5%	26,9%	-3,1%	704,1	8,9%	13,7%

Tab. 39

	Entrate Correnti			Tarsu			Proventi dei Servizi Pro-Capite		
	2010 Pro- Capite	Var. Pro-Capite 2006-2010	Var. 2006- 2010	2010 Pro- Capite	Var. Pro-Capite 2006-2010	Var. 2006- 2010	2010 Pro- Capite	Var. Pro-Capite 2006-2010	Var. 2006- 2010
Albino	-	-	-	91,1	-12,4%	-11,4%	245,1	-1,6%	-0,4%
Alzano Lombardo	-	-	-	82,1	-28,1%	-26,2%	113,2	30,2%	33,6%
Bergamo	-	-	-	88,6	-0,1%	0,8%	196,2	13,3%	14,3%
Bonate Sopra	-	-	-	141,0	6,6%	17,4%	71,5	12,0%	23,3%
Brembate	92,1	14,6%	31,0%	76,5	2,2%	16,8%	90,3	31,9%	50,7%
Calusco d'Adda	-	-	-	65,6	-30,1%	-28,6%	166,7	31,2%	34,0%
Caravaggio	98,1	13,8%	19,0%	179,7	1,8%	6,4%	93,5	14,5%	19,7%
Castelli Calepio	-	-	-	76,2	33,4%	36,8%	59,6	-0,9%	1,6%
Clusone	102,3	14,8%	16,7%	48,4	5,3%	7,1%	112,3	33,8%	36,0%
Cologno al Serio	-	-	-	248,0	-14,2%	-11,7%	58,1	-13,6%	-11,2%
Costa Volpino	106,2	5,3%	11,1%	19,6	-60,1%	-57,9%	88,7	66,3%	75,4%
Dalmine	67,0	16,3%	19,3%	60,4	-15,9%	-13,7%	230,4	34,9%	38,4%
Martinengo	-	-	-	65,4	1,3%	7,9%	93,8	9,7%	16,9%
Nembro	-	-	-	97,8	-5,2%	-3,1%	126,7	12,8%	15,3%
Osio Sotto	92,2	12,9%	16,1%	223,0	-27,1%	-25,1%	90,9	0,0%	2,8%
Ponte San Pietro	-	-	-	154,1	187,1%	199,8%	87,6	-53,7%	-51,7%
Romano di Lombardia	71,7	6,2%	13,7%	92,7	22,6%	31,2%	76,3	17,1%	25,3%
Scanzorosciate	-	-	-	28,1	-19,1%	-15,7%	94,8	53,3%	59,7%
Seriate	86,3	3,5%	10,1%	60,4	-57,6%	-54,9%	167,9	30,7%	39,1%
Sorisole	-	-	-	36,4	-11,5%	-8,8%	71,4	1,0%	4,1%
Stezzano	59,3	4,0%	9,5%	86,4	8,8%	14,6%	130,8	8,6%	14,4%
Torre Boldone	-	-	-	39,8	-36,4%	-35,5%	120,1	12,8%	14,3%
Trescore Balneario	74,8	18,0%	23,8%	139,9	4,6%	9,7%	95,1	-6,9%	-2,3%
Treviglio	144,7	33,3%	36,6%	160,7	-4,2%	-1,9%	236,9	26,3%	29,4%
Treviolo	-	-	-	59,9	30,1%	34,0%	130,7	3,8%	7,0%
Urgnano	-	-	-	100,9	-1,5%	1,7%	177,6	50,3%	55,1%
Zogno	-	-	-	46,7	-48,9%	-48,7%	50,4	21,1%	21,6%
Media	90,4	13,0%	18,8%	95,2	-2,5%	1,5%	121,4	16,3%	21,0%
1° Quartile	73,2	5,8%	12,4%	60,1	-23,1%	-20,4%	88,1	2,4%	5,6%
Mediana	92,1	13,8%	16,7%	82,1	-4,2%	-1,9%	95,1	13,3%	19,7%
3° Quartile	100,2	15,6%	21,6%	120,4	5,0%	12,2%	148,7	31,0%	35,0%

Finito di stampare
il 27 gennaio 2011