



# SOMMARIO

INTRODUZIONE .....	3
PRIMO CAPITOLO. LA DOMANDA SOCIALE .....	7
Quanti sono i poveri .....	7
Chi sono i poveri? .....	12
Le condizioni sociali nella Provincia di Bergamo .....	18
Le interviste agli operatori sociali: la presenza del disagio nella provincia di Bergamo .....	30
SECONDO CAPITOLO. LE POLITICHE DI SOSTEGNO AL REDDITO E L'OFFERTA DI SERVIZI .....	35
Le Misure nazionali: dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza .....	36
Il Reddito di Cittadinanza nella Provincia di Bergamo .....	44
I servizi sociali locali .....	47
Lo stato dei servizi secondo gli operatori: modalità di intervento, limiti e punti di forza .....	55
CONCLUSIONI .....	62
BIBLIOGRAFIA .....	64

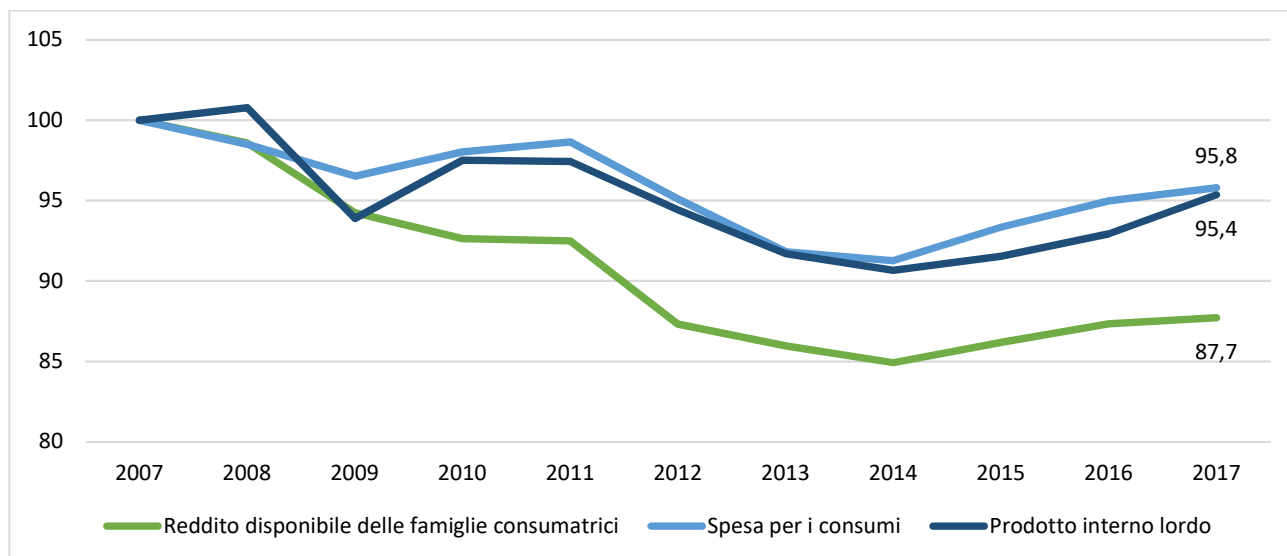
## INTRODUZIONE

Rilevando una sostanziale carenza di contributi specialistici sulla povertà e il disagio economico nella Provincia di Bergamo, questo studio, commissionato dalla CGIL – Camera del Lavoro di Bergamo, mira a colmare il vuoto acquisendo elementi conoscitivi sulla loro consistenza e intensità. Il loro monitoraggio è considerato essenziale dalla comunità globale, che ha fissato come primo obiettivo della sua *Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* quello di porre fine alla povertà in tutte le sue manifestazioni.

Il rinnovato interesse per questi fenomeni è testimoniato dalla recente assegnazione del premio Nobel per l'economia a Banerjee, Duflo e Kremer “per il loro approccio sperimentale nella lotta alla povertà globale”. La povertà che hanno in mente i tre ricercatori è quella tradizionalmente definita dall'economia dello sviluppo come l'assenza dei mezzi necessari per ricavare il proprio nutrimento; una concezione che poco si adatta alla realtà europea di oggi, poiché stabilisce una linea di demarcazione tra poveri e non poveri ad un livello estremamente basso (pochi dollari giornalieri), al di sotto del quale, fortunatamente, si colloca una quota esigua della popolazione comunitaria e nazionale.

La situazione italiana è tuttavia molto preoccupante. Gli indicatori disponibili convergono nel mostrare che, al termine di un decennio molto travagliato per il nostro Paese, iniziato con una grave crisi finanziaria e proseguito con una lunga fase di recessione economica, le persone in condizioni di disagio economico sono in aumento. Se in passato gli studi sulla povertà focalizzavano l'attenzione sulle “contraddizioni strutturali” dello sviluppo economico e sull'assenza di crescita del benessere in presenza di un aumento della ricchezza, la fase attuale riporta all'attenzione del dibattito il ruolo della congiuntura economica sull'inasprimento delle condizioni sociali e del mercato del lavoro. È sufficiente un colpo d'occhio alla Figura 1 per farsi un'idea dell'entità della caduta del reddito che ha colpito la Lombardia, che peraltro rappresenta una delle regioni che meglio ha risposto alla crisi. Anche dopo un triennio di ripresa dell'attività economica, nel 2017 il reddito disponibile delle “famiglie consumatrici” (ovvero quello degli individui e dei gruppi di individui in qualità di consumatori) era pari soltanto all'87,7% di quello del 2007, in valori pro capite.

Figura 1. Evoluzione reale del reddito disponibile delle famiglie consumatrici, della spesa per i consumi finali sul territorio delle famiglie (residenti e non residenti) e del prodotto interno lordo. Valori pro capite. Indici a base fissa pari a 100 nel 2007. Lombardia.



**Nota:** I valori in volume della spesa per i consumi e del prodotto interno lordo stati calcolati alla fonte. Il valore in volume del reddito disponibile è stato ottenuto moltiplicando il reddito nominale ottenuto alla fonte per un fattore correttivo (deflatore) che consente di tenere conto delle variazioni nei prezzi dell'intero sistema economico (indice NIC).

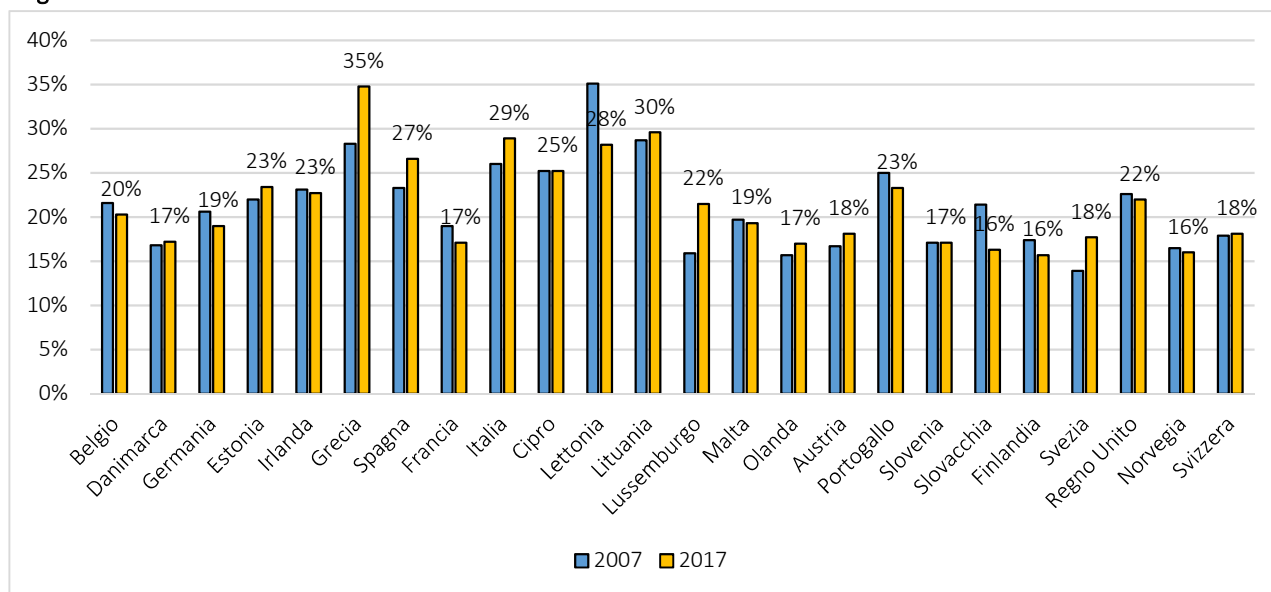
**Fonte:** Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

Nei confronti internazionali più significativi, ovvero con i paesi dell'Area Euro, la Svezia, la Norvegia, il Regno Unito e la Svizzera, l'Italia occupa i primi posti per percentuale di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale<sup>1</sup>: nel 2017 il 29% dei residenti nel nostro paese viveva in famiglie in cui gli individui in età attiva lavorano molto meno del proprio potenziale, oppure in cui il reddito familiare è molto inferiore a quello "tipico" del Paese, oppure in cui non è possibile effettuare spese per consumi essenziali per conseguire standard di vita dignitosi (un valore più basso soltanto di quello osservato in Grecia e in Lituania). Le persone in questa condizione erano il 27% in Spagna, il 22% nel Regno Unito, il 19% in Germania e il 17% in Francia (Figura 2).

La stagnazione economica del Paese non ha prodotto la crescita del potere di acquisto che ha interessato i principali partner europei, penalizzando in particolare i lavoratori, le cui carriere sempre più discontinue non garantiscono un'adeguata protezione dal rischio. I concetti di disoccupazione e povertà, pertanto, appaiono oggi sempre meno sovrapponibili. In un'area caratterizzata da elevata capacità di assorbimento dell'offerta di lavoro come la nostra provincia (dove la disoccupazione si mantiene su livelli paragonabili a quelli dei paesi del Nord Europa) abbiamo voluto quindi focalizzare l'attenzione sulle nuove forme di povertà *in work*, che spesso coinvolgono, indirettamente, anche i minori.

<sup>1</sup> Si tratta delle persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro – dove le persone in età lavorativa (esclusi gli studenti fino a 24 anni) hanno lavorato per meno del 20% del loro potenziale – e/o a rischio di povertà e/o in grave privazione materiale. Si rimanda al primo capitolo per una definizione degli ultimi due concetti.

Figura 2. Percentuale di persone a rischio di povertà o esclusione sociale nei paesi dell'Europa a 19, in Svezia, Norvegia, Regno Unito e Svizzera. Anni 2007 e 2017.



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati Eurostat

In questa ricerca, adottando una prospettiva multidimensionale, abbiamo inteso la povertà come una “mancanza” che investe molteplici aspetti dell’esistenza, non limitata alla sfera del benessere economico. Essa, infatti, non può essere concepita soltanto nei termini di una penuria di mezzi economici, poiché abbraccia una vasta gamma di condizioni, come precarietà di salute, depauperamento delle relazioni, assenza di affetti, incapacità di prendere parte alla vita comunitaria, mancanza di autostima. Pertanto, abbiamo cercato di non appiattare le analisi su un approccio monetario, che quantifica i mezzi di cui le persone dispongono, tenendo conto anche delle “capacità di fare” che esse sono in grado di conseguire e dei fattori individuali e relazionali che favoriscono l’ingresso e l’uscita dalla condizione di povertà (intesa come un *processo*, anziché uno *stato*, come proposto dagli studi sui corsi di vita).

Abbiamo tentato inoltre di valutare l’impatto, l’efficacia nell’individuare le situazioni di bisogno e le potenziali criticità delle politiche di contrasto alla povertà predisposte sia a livello nazionale sia a livello locale. Particolare attenzione è stata rivolta alla transizione dal SIA al REI e infine al Reddito di Cittadinanza. Secondo diversi organi istituzionali (Corte dei Conti, Ragioneria Generale dello Stato) queste misure, fin dalla loro introduzione nel 2012, hanno avuto l’effetto di ampliare la platea dei beneficiari delle prestazioni di sostegno economico, rendendo i criteri di inclusione progressivamente meno stringenti. Tuttavia, le loro modalità di applicazione rischiano, secondo alcuni osservatori, di generare sperequazioni tra gli individui e tra i territori, di prestare il fianco a possibili abusi e finanche di produrre effetti perversi (il più noto dei quali è la cosiddetta *trappola della povertà*). Anche con il coinvolgimento del sindacato e degli operatori sociali, abbiamo voluto osservare e anticipare le ripercussioni della misura introdotta dal primo Governo Conte sulla realtà bergamasca.

Obiettivo finale della ricerca è stato quello di elaborare, attraverso il confronto con gli attori protagonisti, la disamina della letteratura specialistica e lo studio delle esperienze internazionali, proposte mirate per far fronte alle nuove e vecchie forme di povertà, da rendere operative anche attraverso lo strumento della negoziazione sociale.

Le analisi, di tipo quantitativo e qualitativo, sono state condotte tenendo conto delle caratteristiche dei gruppi sociali e di diverse dimensioni individuali (età, genere, cittadinanza, ...), effettuando comparazioni con le macro-aree di riferimento (in primo luogo le altre province lombarde) e a livello sub-provinciale, in considerazione delle difformità socio-economiche che caratterizzano questo territorio (si pensi ai marcati divari tra la Grande Bergamo e le zone vallive).

Il materiale empirico utilizzato è costituito da dati campionari e informazioni statistiche di fonte istituzionale (ISTAT, INPS, Banca d'Italia, Corte dei Conti, ...) e da alcune interviste semi-strutturate rivolte agli operatori dei servizi sociali locali (2019) e ad esponenti del mondo sindacale, dell'impresa e delle associazioni (2017). Ci siamo avvalsi inoltre della letteratura specialistica per l'analisi *desk* (secondaria).

Il presente rapporto, che ha la funzione di presentare i risultati della ricerca e le conclusioni raggiunte, è strutturato in due capitoli. Il primo riguarda l'analisi della domanda sociale, e ha lo scopo di quantificare e qualificare il fenomeno del disagio economico-sociale nella Provincia di Bergamo e, ad un livello territoriale superiore, in Lombardia. Per restituire una fotografia sufficientemente approfondita della povertà è stato infatti necessario ricorrere anche a questo secondo aggregato territoriale, poiché le informazioni statistiche disponibili spesso non raggiungono il livello provinciale. Nella seconda parte abbiamo ricostruito il quadro delle politiche di contrasto al disagio economico-sociale predisposti a livello nazionale e locale, evidenziandone i punti di forza e i limiti e individuando alcune possibili direzioni di intervento.

## PRIMO CAPITOLO. LA DOMANDA SOCIALE

Le indagini sulla povertà muovono da due domande fondamentali. *Quanti* sono i poveri? E *chi* sono i poveri (in altre parole, quali sono le loro caratteristiche)? Per rispondere al primo quesito, è necessario affrontare un problema preliminare, ovvero quello della definizione e della conseguente misurazione del fenomeno della povertà, per il quale sono state proposte diverse formulazioni fondate su distinti modelli teorici, e che oggi vengono adottate dagli istituti nazionali di statistica per elaborare stime comparabili nel tempo e nello spazio. Nel seguito presenteremo le diverse accezioni che l'idea di povertà ha assunto nel dibattito scientifico e, contestualmente, forniremo dei dati che consentono di rispondere al primo dei due interrogativi, considerando la situazione della Lombardia. Adotteremo come confronti spaziali le altre tre grandi regioni del Nord Italia (Piemonte, Emilia-Romagna e Veneto) e, come riferimento temporale, l'anno 2007, che precede l'inizio della Grande Recessione. Esiste infatti un largo consenso, nella letteratura specialistica, sul ruolo di spartiacque che ha avuto questa fase storica sull'evoluzione quantitativa del fenomeno della povertà in Italia. Al secondo interrogativo è dedicato il paragrafo successivo.

Nel terzo e nel quarto paragrafo focalizzeremo l'attenzione sulla nostra provincia, per studiarne le caratteristiche socio-economiche e le tipicità della domanda sociale, al fine di individuare le forme che assume il disagio nell'area bergamasca, quali tipologie di persone e quali territori si mostrano più vulnerabili.

### Quanti sono i poveri

In ordine cronologico, il primo modello di misurazione utilizzato dagli studiosi è stato quello della **povertà assoluta**. In questa accezione, la povertà è concepita come la mancanza dell'insieme di beni e servizi considerati essenziali per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. La sua misurazione parte dalla definizione, da parte del ricercatore, di un paniere che include un assortimento di tali beni e servizi (cibo, abitazione, abbigliamento, servizi sanitari, di trasporto, di comunicazione ...); il passo successivo è quello di calcolare la spesa necessaria per acquistare il paniere al livello corrente dei prezzi (detta "soglia di povertà assoluta"); infine viene rilevata la spesa per i consumi delle famiglie della popolazione di riferimento e vengono classificate come "assolutamente povere" quelle famiglie (e quelle persone che compongono tali famiglie) che nel corso dell'anno hanno conseguito una spesa inferiore alla soglia. La povertà assoluta, pertanto, rappresenta l'incapacità di soddisfare i bisogni di base che, in particolare, l'ISTAT identifica con un'alimentazione adeguata, la disponibilità di un'abitazione – di ampiezza consona alla dimensione del nucleo familiare, riscaldata, dotata dei principali servizi, beni durevoli e accessori – e le risorse minime necessarie per vestirsi, comunicare, informarsi, muoversi sul territorio, istruirsi e mantenersi in buona salute. Il paniere, che ha la stessa composizione di quello definito nel 2005, è in realtà un insieme di panieri cui corrispondono altrettante soglie di povertà che variano rispetto al numero di componenti della famiglia e alla loro composizione per età, all'area geografica, alla dimensione del comune di residenza e all'anno di rilevazione (per tenere conto dei cambiamenti del livello dei prezzi che si verificano nel tempo). Per una famiglia residente nella Provincia di Bergamo composta da quattro persone, di cui due adulti e due minori di età compresa tra 4 e 10 anni, nel 2018 la soglia di povertà assoluta era di 1.600 euro se viveva nel Capoluogo e di 1.526 euro se viveva in uno degli altri

comuni. OpenPolis ha stimato che le famiglie in povertà assoluta residenti in Lombardia fossero circa 185mila nel 2016 (ovvero 670mila persone), che corrispondono ad una percentuale del 4,2% sul totale delle famiglie. Si tratta di un dato in crescita rispetto al 2007, quando si calcolava fossero intorno al 3,2%, ed anche rispetto al 2014 (3%). Secondo una stima del Consiglio dei Sindaci di Bergamo, i poveri assoluti nella nostra provincia sono circa 60.000, più del 5% dei residenti.

Una critica che ha accompagnato, fin dalla sua comparsa, l'idea stessa della povertà assoluta è la sua incapacità di cogliere la dimensione relazionale del fenomeno. Ossia, di concettualizzarlo come una privazione la cui presenza e la cui gravità possono essere valutate non soltanto prendendo in considerazione l'individuo (o la famiglia) come un'unità atomica che, prescindendo da ogni elemento di contesto, deve soddisfare dei bisogni vitali definiti a priori, ma anche come un "attore sociale" le cui necessità vengono definite in relazione al livello di benessere generale che caratterizza *la sua* società *in quel* momento storico. È questa l'idea alla base del modello della **povertà relativa**, nell'ambito del quale vengono considerate "relativamente povere" le famiglie che hanno un livello di benessere inferiore ad una soglia determinata in relazione allo standard dell'intera nazione.

Un primo modo di misurare la diffusione delle situazioni di povertà in senso relativo è di prendere in considerazione, come per la povertà assoluta, il livello della spesa per i consumi. Seguendo questo approccio, l'ISTAT identifica la soglia di povertà relativa per una famiglia di due persone come la spesa pro capite sostenuta nel Paese nel corso dell'anno. In altre parole, affinché una famiglia di due persone superi la soglia di povertà relativa, deve conseguire una spesa almeno pari a quanto spendono in media i singoli individui residenti in Italia. Per famiglie di ampiezza diversa, il valore della soglia si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza, che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti (ossia del fatto che le risorse necessarie per conseguire un certo livello di benessere aumentano meno che proporzionalmente al crescere del numero di componenti, per via della condivisione di beni e servizi). Ad esempio, la soglia per una famiglia di un solo individuo è il 60% della soglia per una famiglia di due persone, per una famiglia di 3 persone è il 133%, per una famiglia di 4 persone il 163% ... La soglia di povertà relativa viene aggiornata di anno in anno per effetto dei cambiamenti nella spesa, e tende ad aumentare, in parte per l'aumento del volume dei consumi, in parte per l'aumento dell'inflazione<sup>2</sup>.

A differenza di quanto accaduto in Piemonte ed Emilia-Romagna, dove l'incidenza delle famiglie in povertà relativa nel 2018 era sostanzialmente immutata rispetto a quella osservata nel 2007, in Lombardia e in Veneto si è verificata una crescita consistente di questo indicatore (

Figura 3). Nella nostra regione la percentuale di famiglie povere è aumentata costantemente, di anno in anno, a partire dal minimo rilevato nel 2010 (2,6%), con l'eccezione del 2013, quando è rimasta sostanzialmente stabile rispetto al 2012, tenendo conto dell'incertezza dovuta all'errore statistico. I tassi di crescita più elevati, paradossalmente, si sono osservati in concomitanza della fase recente di ripresa dell'attività economica (2015-2018). La crescita della povertà relativa in una fase positiva nella dinamica dei consumi e dei redditi segnala che la ripresa ha interessato in misura inferiore le fasce più povere della popolazione o – in altri termini – che sono aumentate le disuguaglianze. L'ultima

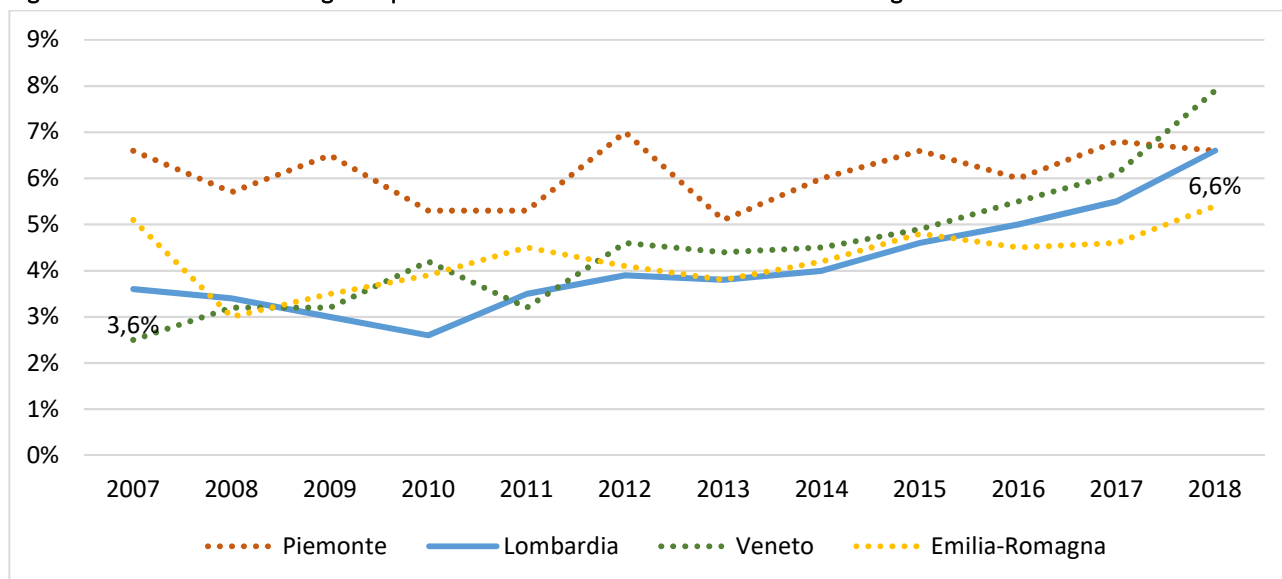
---

<sup>2</sup> Tuttavia, come si è detto, nell'ultimo decennio i consumi italiani si sono ridotti, in valori reali. Pertanto, l'aumento della soglia di povertà relativa dal 2007 al 2018 (per una famiglia di due persone, da 986 a 1.095 euro) va attribuito esclusivamente all'aumento dei prezzi.



rilevazione mostra che i poveri relativi rappresentavano nel 2018 il 6,6% dei residenti della Lombardia, una percentuale pari a quella del Piemonte e più alta dell'Emilia-Romagna (5,4%).

Figura 3. Incidenza delle famiglie in povertà relativa. Periodo 2007-2018. Grandi regioni del Nord Italia.



Fonte: dati ISTAT

In alcuni casi si ritiene più opportuno misurare la povertà in senso relativo non con la spesa per i consumi, ma con il reddito. Si argomenta, infatti, che i consumi sono in larga parte determinati dalle preferenze individuali, le quali non hanno una relazione diretta con il fenomeno oggetto di studio. Una misura che adotta questo approccio è il “rischio di povertà”. Una famiglia e i suoi componenti vengono considerati a rischio di povertà se dispongono di un reddito familiare equivalente (ossia corretto per tenere conto della dimensione familiare e delle economie di scala) inferiore al 60% del reddito mediano equivalente. Il reddito mediano è una misura del reddito tipico della popolazione e, nel dettaglio, è quello al di sopra del quale si trova il 50% dei redditi (e, quindi, al di sotto del quale si trova il restante 50%). Considerando il periodo 2007-2016, come avvenuto per la povertà relativa misurata con i consumi, anche la percentuale di individui che vivono in famiglie a rischio di povertà è cresciuta, passando dal 10,3% al 13,6%. Lo stesso è avvenuto – ma con intensità inferiore – in Piemonte, Emilia-Romagna e nell’aggregato nazionale, mentre in Veneto è rimasta sostanzialmente stabile (-0,3 punti percentuali). Come la povertà relativa, anche il rischio di povertà è aumentato ad un tasso più elevato negli anni favorevoli della congiuntura economica.

Bisogna considerare che anche il reddito è un indicatore che sconta alcuni limiti: in primo luogo, esso si caratterizza per delle forti fluttuazioni annuali, e quindi è frequente che una famiglia avanzi e arretri sopra la soglia del rischio di povertà, di anno in anno; in secondo luogo, è più difficile da rilevare in modo attendibile a causa della reticenza degli individui a dichiararlo per intero; infine, essendo destinato in parte al risparmio, all’investimento e a spese per consumi effettuati in passato (rimborso dei prestiti), ha una relazione con il livello di benessere *presente* meno diretta rispetto alla spesa per i consumi. Alla luce di questi elementi, riteniamo utile prendere in considerazione, in funzione di controllo reciproco, sia la dimensione dei consumi sia quella dei redditi, che nel caso della Lombardia forniscono indicazioni convergenti.

Le misure di povertà assoluta e relativa finora presentate hanno in comune una concezione monetaria del fenomeno, che ha il vantaggio di tendere all'oggettività della misurazione, garantendo la massima comparabilità dei diversi casi osservati. Allo stesso tempo, hanno il difetto di non fornirne una rappresentazione esaustiva, poiché non tengono conto (soprattutto quando la variabile oggetto di misurazione è il reddito) della possibilità di ottenere beni e servizi attraverso altri canali: accendendo dei prestiti, attingendo ai risparmi, ricorrendo al supporto delle reti informali, dei servizi sociali e del terzo settore, effettuando l'autoconsumo. Nello studio della povertà, l'approccio della **deprivazione materiale**, prendendo atto dei limiti delle misurazioni monetarie, mira a individuare il disagio facendo ricorso a indicatori qualitativi finalizzati a cogliere la capacità delle famiglie di conseguire uno standard di vita "accettabile", indipendentemente dalle loro disponibilità finanziarie, dal loro reddito e dal loro livello di spesa. Un indice sviluppato nell'ambito di questo filone è quello che identifica una famiglia in "grave deprivazione materiale" se dichiara di avere almeno quattro di nove problemi definiti a livello europeo che assumono il ruolo di *sintomi del disagio*: (1) non poter sostenere spese impreviste di 800 euro, (2) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa, (3) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti come gli acquisti a rate, (4) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, cioè con proteine della carne o del pesce (o equivalente vegetariano), (5) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione, (6) non potersi permettere una lavatrice, (7) un televisore a colori, (8) un telefono, (9) un'automobile. Il non possesso di beni durevoli, in particolare, è un *marker* molto affidabile della presenza di povertà familiare: gli studi condotti in Sud Africa, Costa d'Avorio e Perù all'inizio degli Anni Duemila hanno mostrato che gli individui con un potere d'acquisto di 2 dollari giornalieri avevano una probabilità più che doppia di possedere un televisore rispetto a chi disponeva di un dollaro solo. Anche secondo questa definizione, la condizione di povertà è divenuta più frequente negli ultimi dieci anni, sia in Lombardia, dove gli individui in povertà materiale sono più che raddoppiati (passando dal 3% al 6,4% tra il 2007 e il 2017), sia nell'aggregato nazionale, in Piemonte, Veneto ed Emilia-Romagna. Un aspetto degno di nota è che, dal 2007 all'anno di rilevazione più recente (2016-2018), il disagio misurato dagli indicatori monetari (povertà assoluta, povertà relativa e rischio di povertà), è cresciuto di meno rispetto alla grave deprivazione materiale, sia in senso assoluto (variazione in punti percentuali della quota di persone o famiglie in stato di povertà) sia, soprattutto, in senso relativo: si consideri che in Lombardia la quota di famiglie in povertà assoluta e quella di individui a rischio di povertà è cresciuta di circa un terzo, quella delle famiglie in povertà relativa circa dell'80% e quella delle persone in grave deprivazione materiale è più che duplicata. La spiegazione della più pronunciata crescita di questo indicatore va ricercata nei fattori non strettamente monetari che incidono sul benessere. La contrazione del welfare pubblico, in particolare quello locale, potrebbe aver avuto degli effetti negativi, ma anche la limitata capacità di trovare protezione nelle reti parentali e informali, tradizionalmente chiamate in soccorso delle situazioni di caduta in povertà dovute ad eventi eccezionali (in primo luogo la disoccupazione) che nella fase recente sono divenuti più frequenti, mettendo sotto pressione il welfare familiare (Ires Lucia Morosini, 2017).

Un ultimo approccio di cui vogliamo rendere conto, che può aiutare a comprendere gli effetti della Grande Recessione sul fenomeno della povertà in Italia, è quello della **povertà soggettiva**. Questo muove dall'assunto secondo cui le misure che ricorrono a soglie monetarie o indicatori qualitativi definiti dal ricercatore introducano un elemento di arbitrarietà (o anche di giudizio) nella definizione

del concetto di povertà. Si ritiene, invece, che sia la persona stessa il giudice più idoneo per valutare la propria condizione e la corrispondenza tra le risorse a disposizione, i propri bisogni e le proprie aspettative. L'idea, quindi, è di interpellare gli stessi soggetti chiedendo loro come giudicano la propria situazione economica e, sulla base delle informazioni ottenute, elaborare delle stime sull'entità del fenomeno. Due indicatori che perseguono questa idea sono la percentuale di persone in "grave difficoltà economica soggettiva" e la percentuale di famiglie con "risorse scarse o insufficienti". La prima viene calcolata come la percentuale di persone che vivono in famiglie che dichiarano di arrivare a fine mese con grande difficoltà, la seconda come la percentuale di famiglie che giudicano "scarse" o "assolutamente insufficienti" le proprie risorse economiche<sup>3</sup>. Il tratto caratteristico di queste misure è di lasciare all'intervistato il compito di individuare la soglia del disagio, producendo degli indicatori che inevitabilmente sono condizionati dall'interpretazione soggettiva delle domande e delle modalità di risposta previste dall'intervista (ad esempio, del significato dell'"arrivare a fine mese con grande difficoltà" e della quantità di risorse che possono essere considerate "scarse" o "insufficienti"). Essendo il frutto di giudizi orientati da elementi di natura economica, psico-sociale ed emozionale, non sono in grado di produrre misure facilmente comparabili nel tempo e nello spazio, come dimostra la loro elevata volatilità tra una rilevazione annuale e l'altra. Tuttavia, il confronto con gli indicatori di povertà oggettiva ci consente di fare delle considerazioni sul modo in cui si è evoluta in questi anni turbolenti la relazione tra *l'essere povero* e *il sentirsi povero*.

Dal 2007, mentre tutti gli indicatori oggettivi sono aumentati, quelli soggettivi si sono ridotti. In Lombardia, la percentuale di individui in grave difficoltà economica soggettiva è diminuita dall'11,6% al 7% e la percentuale di famiglie con risorse scarse o insufficienti dal 34,3% al 33,3%. La percentuale di famiglie con risorse "assolutamente insufficienti" – un indicatore di disagio più estremo – è passata dal 3,8% al 3,4%. Riduzioni ancora più marcate si rilevano nelle altre grandi regioni del Nord e nell'aggregato nazionale, dove la percentuale di famiglie con risorse scarse o insufficienti è diminuita di 2,8 punti e la percentuale di persone che vivono in famiglie in grave difficoltà economica soggettiva di 8 punti.

In conclusione, dalla disamina dei dati disponibili, sembra delinearsi un nuovo tipo di povertà. Data la convergenza di più indicatori che chiamano in causa concezioni diverse del fenomeno, essa è evidentemente più diffusa. E, allo stesso tempo, è meno percepita. Anche in assenza di studi specifici sul tema, possiamo ipotizzare che il peggioramento degli indicatori oggettivi in presenza di un miglioramento di quelli soggettivi sia il segnale di un ridimensionamento delle aspettative (e, forse, persino degli standard di vita) prodotto dagli anni della Recessione. Infatti, con il sopraggiungere dei primi segnali del rilancio – pur debole – dell'attività economica e dei consumi tra il 2015 e il 2016, il disagio soggettivo si è improvvisamente ridimensionato fino ad un livello inferiore a quello pre-crisi, come spinto dalle attese positive generate dalla ripresa (che però ha avuto il fiato corto), nonostante il reddito pro capite fosse ancora molto inferiore a quello del 2007 e i casi di povertà continuassero ad aumentare (Tabella 1).

---

<sup>3</sup> Su una scala che comprende, dal giudizio migliore al peggiore, le categorie: "ottime", "buone", "adeguate", "scarse" e "assolutamente insufficienti".

Tabella 1. Indicatori di povertà e di disagio economico. Grandi regioni del Nord Italia. Periodo 2007-2018.

	Indicatori "oggettivi"						Indicatori "soggettivi"								
	Famiglie in povertà relativa			Persone a rischio di povertà			Persone in grave deprivazione materiale			Persone in grave difficoltà economica soggettiva			Famiglie con risorse scarse o insufficienti		
	2007	2018	Var. in punti p.	2007	2016	Var. in punti p.	2007	2017	Var. in punti p.	2007	2017	Var. in punti p.	2007	2018	Var. in punti p.
Piemonte	6,6%	6,6%	0,0	12,1%	14,0%	+1,9	4,6%	9,0%	+4,4	15,4%	8,9%	-6,5	40,0%	37,7%	-2,3
<b>Lombardia</b>	<b>3,6%</b>	<b>6,6%</b>	<b>+3,0</b>	<b>10,3%</b>	<b>13,6%</b>	<b>+3,3</b>	<b>3,0%</b>	<b>6,4%</b>	<b>+3,4</b>	<b>11,6%</b>	<b>7,0%</b>	<b>-4,6</b>	<b>34,3%</b>	<b>33,3%</b>	<b>-1,0</b>
Veneto	2,5%	7,9%	+5,4	10,7%	10,4%	-0,3	3,4%	4,1%	+0,7	11,8%	3,2%	-8,6	39,6%	37,4%	-2,2
Emilia-Romagna	5,1%	5,4%	+0,3	8,7%	10,5%	+1,8	3,3%	5,9%	+2,6	12,9%	4,8%	-8,1	37,9%	35,2%	-2,7
Italia	9,9%	11,8%	+1,9	18,9%	20,3%	+1,4	7,0%	10,1%	+3,1	16,6%	8,6%	-8,0	41,9%	39,1%	-2,8

Fonte: dati ISTAT

## Chi sono i poveri?

Anche in altri periodi della storia del nostro Paese, come la prima parte degli anni Novanta, si è verificato un aumento della povertà, manifestatosi come un radicamento delle situazioni di disagio economico all'interno dei gruppi in cui già erano maggiormente diffuse (i residenti nel Mezzogiorno, le famiglie numerose, i disoccupati, gli stranieri). Tuttavia, la fase recente di inasprimento del fenomeno segna, secondo alcuni osservatori, una drastica discontinuità dal passato. Non solo e non tanto per l'aumento dei casi di indigenza (prevedibile, in una fase negativa del ciclo economico), ma soprattutto per i cambiamenti intervenuti nella probabilità di trovarsi in povertà per diverse categorie di individui e famiglie. Infatti, la nuova povertà italiana ha ormai "rotto gli argini" dei gruppi sociali tradizionalmente vulnerabili, divenendo una condizione più trasversale, meno prevedibile e meno semplice da ricondurre a ben definiti profili di rischio. In effetti, le stime disponibili mostrano come, in questa fase, la crescita delle situazioni di povertà abbia colpito soprattutto quei gruppi che precedentemente erano considerati "al riparo".

Nel seguito ci soffermeremo, facendo riferimento a stime elaborate a livello nazionale, sulle caratteristiche individuali e familiari maggiormente associate alla presenza di situazioni di povertà attraverso il confronto dei dati del 2018 con quelli del 2007, evidenziando gli elementi di continuità e di discontinuità rispetto alla fase pre-recessione. Infine, discuteremo le implicazioni di questi cambiamenti per l'area bergamasca.

L'indicatore che abbiamo individuato per effettuare questa operazione è l'incidenza della povertà assoluta familiare. La scelta discende dalla constatazione che le misure di povertà relativa, adottando una soglia mobile che si è notevolmente ridotta, in termini reali, per effetto del drastico calo del reddito nazionale e dei consumi, rischiano in questa fase di sottostimare eccessivamente il diffondersi del fenomeno. C'è però anche un'altra ragione: nel metodo di calcolo dell'ISTAT, a differenza di quelle della povertà assoluta, le soglie di povertà relativa non tengono conto delle differenze territoriali nel livello dei prezzi, tendendo a sovrastimare i divari tra Nord e Sud, sui quali vorremmo focalizzare l'attenzione. Prendendo spunto da altri contributi sul tema (Gori, 2017), valuteremo per diverse tipologie di famiglie la crescita assoluta dell'incidenza della povertà con la differenza in punti percentuali e la crescita relativa con il rapporto tra l'incidenza del 2018 e quella 2007, che esprime

quante volte vale l'incidenza del 2018 rispetto all'incidenza del 2007 (un valore inferiore a 1 segnala una riduzione, mentre un valore superiore a 1 segnala una crescita)<sup>4</sup>.

Il primo elemento di continuità che emerge dai dati è l'acuirsi del divario Nord-Sud, il cui ampliamento tendenziale rappresenta una costante storica. Nel nostro Paese, dove le disparità territoriali di reddito sono più pronunciate rispetto alle altre nazioni europee, il Mezzogiorno mantiene, per distacco nei tre "tronconi", il triste primato dell'incidenza della povertà (qualunque sia la misura adottata). Non soltanto l'Italia meridionale rappresenta ancora la parte del Paese in cui si annidano le più consistenti sacche di povertà, ma è anche quella in cui queste sono aumentate di più negli ultimi anni, sia in senso assoluto (dal 4,6% al 10% del totale delle famiglie, mentre nel Nord passavano dal 3,1% al 5,8%), sia in senso relativo. In quest'area geografica l'incidenza della povertà assoluta del 2018 è pari al 2,2 volte l'incidenza del 2007, mentre nel Nord il rapporto è di 1,9.

Guardando alle caratteristiche delle famiglie, si rileva la persistente difficoltà di quelle con cinque o più componenti, costituite principalmente da coppie con tre o più figli a carico, che in Italia rappresentano storicamente – più che nei paesi europei di riferimento – una fascia di forte diffusione del disagio. Per questa tipologia, l'incidenza della povertà assoluta è aumentata dall'8,2% al 19,6% (+11,4 punti percentuali): una crescita consistente anche in senso relativo, se si considera che il valore è più che raddoppiato. Guardando, nel dettaglio, alla specifica tipologia familiare, l'incidenza di povertà tra le coppie con tre o più figli ha seguito una dinamica simile.

La novità più importante però riguarda le famiglie composte da quattro persone. Nel 2007 queste si caratterizzavano per una povertà marginale, che interessava poco più di 3 nuclei su 100, e potevano quindi essere considerate una tipologia al riparo dal rischio. Nel 2018, in seguito ad una crescita di 5,5 punti percentuali, l'incidenza della povertà per questa tipologia si attestava all'8,9%: è un valore pari a 2,6 volte quello del 2007. Analoga evoluzione è stata quella della povertà assoluta delle coppie con due figli (che costituiscono la quasi totalità delle famiglie di quattro individui).

Tra le diverse tipologie familiari individuate dall'ISTAT, sono i nuclei con figli (compresi quelli monogenitoriali) e le coppie senza figli con meno di 65 anni ad aver più che raddoppiato l'incidenza della povertà assoluta, con quest'ultima tipologia che ha quasi visto triplicare il proprio rischio, passando dall'1,8% al 5,2%. Le uniche tipologie in cui l'incidenza è diminuita sono le coppie con persona di riferimento di età superiore a 65 anni e le persone sole con più di 65 anni. L'età sembra essere quindi una chiave più importante della dimensione familiare per comprendere i cambiamenti in atto. Infatti, se si tiene conto dell'età del componente di riferimento, la crescita relativa ha interessato con entità simile i nuclei unipersonali costituiti da un *under 65*, le coppie senza figli con persona di riferimento *under 65* e le coppie con figli (le quali, anche in assenza dell'informazione sull'età, sappiamo essere per la maggior parte composte da genitori *under 65*). Gli anziani soli erano nel 2007 una delle forme familiari con maggiore incidenza di povertà assoluta (dopo i nuclei con membri aggregati e le coppie con tre o più figli), mentre nel 2018 avevano un'incidenza più alta soltanto delle coppie con membro di riferimento *over 65*, che nel frattempo erano passate dal quintultimo all'ultimo posto, tra le nove tipologie individuate. Il cambiamento è evidente se si osserva l'incidenza per classi di età nei due anni di riferimento. Nel 2007 le situazioni di povertà erano più

---

<sup>4</sup> I concetti di crescita assoluta e di crescita relativa non hanno, naturalmente, nulla a che vedere con la povertà assoluta e la povertà relativa, ma esprimono due modalità diverse di valutare la variazione di un fenomeno: nel primo caso senza tenere conto del suo stato iniziale, nel secondo caso rapportando la variazione allo stato iniziale.

frequenti nelle famiglie con persona di riferimento anziana (5,6%), mentre si collocavano tra il 3 e il 3,6% per le classi di età più giovani. Valori più alti si rilevavano nelle fasce centrali (35-44 e 45-54), che corrispondono alle fasi del corso di vita in cui è più probabile avere dei figli a carico, mentre erano più bassi per le fasce dei giovani (18-34) e dei soggetti che avevano da poco raggiunto o che erano vicini all'età da pensione (55-64). La situazione che osserviamo nel 2018 è completamente rovesciata. L'incidenza della povertà assoluta presenta una relazione decrescente con la classe di età della persona di riferimento, ed è massima per le famiglie di individui giovani e minima per quelle di individui anziani. Per il primo gruppo, il rapporto tra le incidenze 2018-2007 è di 3 volte e mezzo, per il secondo di 0,8. L'incidenza della povertà è almeno raddoppiata per tutte le tipologie di famiglie il cui membro di riferimento ha meno di 65 anni, mentre è diminuita per le famiglie di ultrasessantacinquenni, sia in coppia sia soli. Da un altro punto di vista, potremmo dire che la povertà si è diffusa nelle fasce in età da lavoro e si è ridotta nelle fasce in età della pensione, come confermano le stime elaborate rispetto alla situazione occupazionale della persona di riferimento. Infatti, l'incidenza della povertà assoluta è aumentata di 1,3 volte per gli occupati (1,2 per i dipendenti, 1,7 per gli indipendenti) e di 0,4 volte per i non occupati. All'interno di questo secondo gruppo, tuttavia, possiamo osservare che l'incidenza per coloro che sono in cerca di occupazione (i "disoccupati") è cresciuta di quasi tre volte, raggiungendo il 27,6%, mentre è diminuita dal 4,8% al 4,3% per i ritirati dal lavoro.

Tabella 2. Incidenza della povertà assoluta familiare rispetto a diverse caratteristiche della famiglia e del membro di riferimento. Anni 2007 e 2018.

	Incidenza		Variazione	
	2007	2018	Variazione in p. p.	Rapporto tra le incidenze
<b>Area geografica</b>				
Nord	3,1%	5,8%	+2,7	1,9
Centro	2,8%	5,3%	+2,5	1,9
Sud	4,6%	10,0%	+5,4	2,2
<b>Numero di componenti</b>				
1	5,0%	5,7%	+0,7	1,1
2	3,4%	5,6%	+2,2	1,6
3	3,3%	6,9%	+3,6	2,1
4	3,4%	8,9%	+5,5	2,6
5 o più	8,2%	19,6%	+11,4	2,4
<b>Tipologia familiare</b>				
Persona sola con meno di 65 anni	3,2%	6,4%	+3,2	2,0
Persona sola con 65 anni o più	6,6%	5,1%	-1,5	0,8
Coppia con persona di riferimento con meno di 65 anni	1,8%	5,2%	+3,4	2,9
Coppia con persona di riferimento con 65 anni o più	3,7%	3,2%	-0,5	0,9
Coppia con 1 figlio	2,6%	6,0%	+3,4	2,3
Coppia con 2 figli	3,3%	8,8%	+5,5	2,7
Coppia con 3 o più figli	8,0%	16,6%	+8,6	2,1
Monogenitore	4,9%	11,4%	+6,5	2,3
Altre tipologie (con membri aggregati)	7,0%	13,3%	+6,3	1,9
<b>Situazione lavorativa della persona di riferimento</b>				
Occupato	2,7%	6,1%	+3,4	2,3
- di cui dipendente	3,2%	6,9%	+3,7	2,2
- di cui indipendente	1,4%	3,8%	+2,4	2,7
Non occupato	5,6%	8,0%	+2,4	1,4
- di cui in cerca di occupazione	10,0%	27,6%	+17,6	2,8
- di cui ritirati dal lavoro	4,8%	4,3%	-0,5	0,9
- di cui in altra condizione	8,1%	12,5%	+4,4	1,5
<b>Età della persona di riferimento</b>				
18-34 anni	3,0%	10,4%	+7,4	3,5
35-44 anni	3,6%	9,7%	+6,1	2,7
45-54 anni	3,4%	8,3%	+4,9	2,4
55-64 anni	3,1%	6,4%	+3,3	2,1
65 anni e più	5,6%	4,7%	-0,9	0,8
<b>Titolo di studio della persona di riferimento</b>				
Licenza di scuola elementare, nessun titolo di studio	7,4%	11,0%	+3,6	1,5
Licenza di scuola media	4,3%	9,8%	+5,5	2,3
Diploma e oltre	1,5%	3,8%	+2,3	2,5
Totale Italia	3,5%	7,0%	+3,5	2,0

Fonte: Stime ISTAT

Non è possibile individuare una spiegazione monolitica di questi cambiamenti. Essi sembrano piuttosto chiamare in causa interazioni complesse tra gli eventi storici recenti, l'assetto del mercato del lavoro e quello del sistema di protezione sociale.

Uno degli effetti più tangibili della Grande Recessione è stata la drammatica caduta dell'occupazione, soprattutto nel triennio di recrudescenza 2012-2014. In seguito, nella maggior parte delle aree del Centro-Nord, si è verificata una ripresa che ha consentito un ritorno ai livelli pre-crisi e in alcuni casi (come quello della Provincia di Bergamo) di superarli.

Alla crescita dell'occupazione lungo il margine estensivo fa da contraltare, tuttavia, il calo sul margine intensivo: in linea con i decenni trascorsi (e, in generale con un processo secolare che affonda le sue radici nella prima metà del '900), il numero di ore lavorate per occupato si è stabilizzato tra il 2013 e il 2018 soltanto dopo diversi anni di marcata decrescita. Grazie alla partecipazione femminile al mercato del lavoro, gli occupati della Lombardia erano nel 2016 il 112% di quelli del 2000, mentre il numero di ore lavorate per occupato era pari al 93%. Questi dati suggeriscono che si sia prodotta una crescita occupazionale sostenuta da posizioni lavorative di bassa qualità, caratterizzate in molti casi da un regime di part time e da discontinuità lavorativa.

La "precarizzazione" dei contratti è un tema centrale nel dibattito pubblico e scientifico. Si ritiene, in particolare, che alcune riforme degli ultimi vent'anni (riforma Treu, riforme Biagi, legge Fornero, Jobs Act/Decreto Poletti) abbiano determinato una polarizzazione del mercato del lavoro italiano, generando una frattura tra gli insider più anziani (tutelati) e i lavoratori più giovani (non soltanto quelli che si affacciano per la prima volta sul mercato del lavoro) ai quali vengono proposti prevalentemente contratti a tempo determinato o "atipici". Questa divisione avrebbe, secondo gli osservatori:

- ✓ Allungato e reso più difficile il periodo di transizione dalla scuola al lavoro (O'Reilly et al., 2015).
- ✓ Aumentato i divari generazionali nei tassi di occupazione (*ibidem*), esacerbando anche il fenomeno LIFO ("Last-In-First-Out"), per il quale gli ultimi lavoratori entrati in azienda sono i primi ad essere "tagliati". Infatti, risulta ormai meno costoso per le imprese, qualora sopraggiunga la necessità di effettuare esuberi, licenziare (o non rinnovare) un giovane rispetto ad un anziano (Pastore, 2012).

Le trasformazioni in atto nel mercato del lavoro avrebbero quindi esteso l'area della precarietà e accresciuto le situazioni di povertà nelle fasce dei lavoratori meno garantiti. Il problema del lavoro povero è nei numeri dell'ISTAT (l'incidenza della povertà assoluta tra gli occupati è passata dal 2,7% del 2007 al 6,1% del 2018) ed è un effetto dell'ingrossamento delle fasce di soggetti ai margini del mercato del lavoro, spesso non protetti dalla rete di garanzie (che pure è stata parzialmente estesa, a partire dalla riforma Fornero, per prevedere alcune tutele anche per i lavoratori atipici). In questo mercato del lavoro "duale", molti lavoratori sono esposti ad un maggiore rischio di accumulare svantaggi rispetto alle coorti precedenti, a causa dell'intermittenza delle carriere professionali. I nuovi e prossimi pensionati, invece, grazie a posizioni contributive più favorevoli che discendono da carriere lavorative spesso prive di interruzioni, riescono oggi a trovare maggiore protezione dal rischio di povertà rispetto al passato. Rispetto a quella degli individui più anziani, inoltre, la coorte degli attuali giovani pensionati si è caratterizzata per maggiori tassi di partecipazione al mercato del lavoro (soprattutto tra le donne) e questo ha reso meno frequenti i casi di ultrasessantacinquenni privi di trattamenti di natura previdenziale. Anche considerando un breve arco temporale, le condizioni economiche dei pensionati risultano in sostanziale miglioramento. Nella Provincia di Bergamo, dal 2015 al 2019 l'importo medio dei trattamenti previdenziali degli ultrasessantacinquenni è cresciuto significativamente: dell'11,3% quello dei trattamenti di vecchiaia, anzianità e prepensionamento, del 16,5% quello dei trattamenti di invalidità da lavoro e del 6% quello degli assegni ai superstiti. È



diminuita inoltre la diffusione degli assegni sociali e dei trattamenti previdenziali integrati al minimo, segnalando una riduzione dei casi di indigenza che danno diritto ai trattamenti di sostegno al reddito.

**Tabella 3. Trattamenti pensionistici degli ultrasessantacinquenni: valori assoluti, tasso di copertura (trattamenti/residenti) e importo medio mensile. Anni 2015 e 2019. Provincia di Bergamo e Lombardia.**

	Bergamo		Lombardia	
	2019	var. 15-19	2019	var. 15-19
<b>Vecchiaia, anzianità, prepensionamento</b>				
In valori assoluti	172.960	+6,9%	1.674.017	+3,7%
Tasso di copertura	75,4%	+0,6%	74,5%	-0,2%
Importo medio mensile (€)	1.201	+11,3%	1.274	+10,3%
<b>Invalità</b>				
In valori assoluti	3.302	-15,9%	41.462	-22,6%
Tasso di copertura	1,4%	-0,4%	1,8%	-0,6%
Importo medio mensile (€)	822	+16,5%	798	+13,1%
<b>Superstite</b>				
In valori assoluti	57.195	+0,8%	556.477	-0,7%
Tasso di copertura	24,9%	-1,3%	24,8%	-1,1%
Importo medio mensile (€)	703	+6,0%	729	+5,9%
<b>Assegni sociali</b>				
In valori assoluti	6.349	-8,0%	70.353	-6,0%
Tasso di copertura	2,8%	-0,4%	3,1%	-0,3%
<b>Invalità civile</b>				
In valori assoluti	22.935	+13,2%	221.965	+9,3%
Tasso di copertura	10,0%	+0,6%	9,9%	+0,5%
<b>Trattamenti previdenziali integrati al minimo</b>				
In valori assoluti	46.077	-10,9%	384.189	-13,5%
Tasso di copertura	19,7%	-17,7%	16,9%	-17,7%

**Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati INPS e ISTAT**

Abbiamo visto che rispetto al 2012 (uno degli anni più drammatici della recessione), nel 2017 si è verificata una ripresa del livello dei redditi, come mostrano le stime dell'ISTAT e la dinamica delle dichiarazioni fiscali. Il reddito medio per contribuente in Italia è cresciuto del 4,7%, in Lombardia del 6% e nella Provincia di Bergamo del 6,1% (più dell'inflazione, traducendosi pertanto in una crescita reale). Tuttavia, mentre i redditi medi da pensione, da impresa e da lavoro autonomo sono aumentati più del 10% (nella nostra provincia, rispettivamente, dell'11,1%, del 18,9% e del 14,1%), quelli da lavoro dipendente hanno mostrato solo una flebile variazione nominale (del 3,4% a Bergamo, del 2,5% in Lombardia e del 1,4% in Italia), corrispondente ad una stagnazione in valori reali. La crescita degli altri redditi da lavoro (impresa e autonomi), inoltre, va letta insieme alla riduzione dei contribuenti con queste tipologie di reddito: sono diminuiti del 24,6% quelli con reddito da impresa e del 14,9% quelli con reddito da lavoro autonomo, suggerendo che l'aumento del livello medio dei redditi sia in realtà determinato da un processo di selezione verificatosi negli anni della crisi che ha colpito i piccoli lavoratori autonomi a basso reddito e le micro-impese.

**Tabella 4. Reddito medio da lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo e reddito medio per contribuente. Anni di imposta 2012 e 2017. Italia, Lombardia e province.**

	Lavoro dipendente		Pensione		Lavoro autonomo		Reddito medio per contribuente	
	2017	Var. 12-17	2017	Var. 12-17	2017	Var. 12-17	2017	Var. 12-17
<b>Bergamo</b>	<b>22.818</b>	<b>+3,4%</b>	<b>17.571</b>	<b>+11,1%</b>	<b>51.802</b>	<b>+14,1%</b>	<b>22.766</b>	<b>+6,1%</b>
Brescia	21.797	+4,4%	16.791	+11,0%	48.839	+15,2%	21.830	+6,8%
Como	23.478	+2,3%	17.545	+10,4%	49.034	+22,3%	23.015	+5,0%
Cremona	22.306	+2,9%	17.571	+11,1%	45.915	+14,7%	22.226	+6,1%
Lecco	24.581	+3,2%	18.574	+11,2%	49.461	+16,3%	24.634	+6,8%
Lodi	22.992	+2,0%	18.550	+11,1%	46.319	+15,1%	22.840	+5,1%
Mantova	21.110	+2,9%	16.626	+11,5%	46.924	+19,7%	21.087	+6,2%
Milano	27.917	+1,8%	21.371	+10,2%	57.734	+18,4%	28.565	+6,2%
Monza-Brianza	25.549	+2,0%	19.237	+10,9%	47.264	+17,5%	25.116	+5,4%
Pavia	22.138	+0,1%	17.993	+11,2%	46.442	+19,0%	22.217	+4,8%
Sondrio	19.997	+2,4%	15.675	+11,5%	44.650	+13,8%	19.988	+5,5%
Varese	23.680	+2,2%	18.284	+10,1%	48.305	+18,0%	23.291	+5,1%
<i>Lombardia</i>	<i>24.626</i>	<i>+2,5%</i>	<i>18.876</i>	<i>+10,5%</i>	<i>52.475</i>	<i>+17,8%</i>	<i>24.703</i>	<i>+6,0%</i>
<i>Italia</i>	<i>20.565</i>	<i>+1,4%</i>	<i>17.433</i>	<i>+10,5%</i>	<i>43.538</i>	<i>+20,7%</i>	<i>20.652</i>	<i>+4,7%</i>

**Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati MEF**

Alla luce di questi elementi, i concetti di disoccupazione e povertà appaiono sempre meno sovrapponibili, in una fase in cui aumentano gli occupati ma crescono i poveri, poiché il lavoro in molti casi ha perso la sua funzione di assicurazione contro il rischio di impoverimento. In un'area caratterizzata da un'elevata capacità di assorbimento della forza lavoro come la nostra, dove la disoccupazione si mantiene su livelli "frizionali" fisiologici, resta elevato il rischio che si diffondano nuove forme di povertà *in work* che spesso coinvolgono, indirettamente, anche i minori, dal momento che vengono sperimentate in prima persona da coniugi in età da lavoro.

## Le condizioni sociali nella Provincia di Bergamo

In un recente rapporto (Ires Lucia Morosini, 2017) abbiamo rilevato come la Provincia di Bergamo si sia caratterizzata storicamente come un'area dalle elevate performance, con alta capacità produttiva, bassa disoccupazione e un sistema vivace di relazioni industriali, dove la presenza di risorse intangibili ma potenti (il "capitale sociale") e un tessuto produttivo ben saldato alla parte più vitale del Paese e inserito nelle catene globali del valore, seppure minacciato dalle turbolenze dei mercati, consentono ancora oggi alla maggior parte della popolazione bergamasca di trovare una protezione economica nel mercato del lavoro e nel sistema pensionistico.

Come rilevato recentemente dall'OCSE in un'indagine condotta nel 2016 tuttavia, a partire dagli Anni Duemila, l'area sembra aver perso terreno nel contesto europeo, mostrando in particolare una bassa crescita della produttività. A questi elementi di natura congiunturale si sommano le difficoltà strutturali di un territorio storicamente frammentato in piccole e piccolissime municipalità, molte delle quali situate in zone montuose e vallive distanti dai principali insediamenti produttivi e dai poli urbani che erogano servizi di cittadinanza (trasporto, istruzione, sanità), che soffrono gli effetti di un

lungo processo di de-industrializzazione e spopolamento. Altri punti di debolezza riguardano il basso sviluppo del capitale umano, l'insufficiente sinergia tra il sistema formativo e le imprese e la scarsa integrazione delle donne nel mercato del lavoro.

Questi elementi ci consentono di ipotizzare che, nonostante il sensibile miglioramento degli indicatori del mercato del lavoro – in particolare la disoccupazione, che nella fase attuale in quest'area sembra avere natura essenzialmente frizionale –, la povertà e l'esclusione sociale interessino anche questo territorio, sebbene possano essere difficili da individuare con le lenti di osservazione tradizionali, secondo le quali esse sono fenomeni indissolubilmente legati alla mancanza di occupazione.

Dopo la caduta degli anni più gravi della recessione (2012-2014), il tasso di occupazione della nostra provincia è cresciuto di anno in anno fino a raggiungere nel 2018 il suo record storico di 65,7, secondo una dinamica comune alla maggior parte delle altre aree della Lombardia. Si tratta, in ogni caso, di un valore inferiore di oltre due punti rispetto all'aggregato regionale, sul quale incide negativamente la bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro: il tasso di occupazione delle donne di età compresa tra 15 e 64 anni è il più basso della Lombardia (54,8 rispetto ad una media regionale del 59,6), risultando inferiore di 21,5 punti rispetto al corrispondente tasso maschile. La bassa occupazione femminile rappresenta una peculiarità del caso bergamasco non soltanto nel panorama lombardo, ma anche in quello più ampio del Nord Italia, sul quale sembrano incidere elementi di ordine culturale (facciamo riferimento, a questo proposito, ai risultati di un'indagine condotta nel 2017 con il supporto di testimoni privilegiati) uniti ad una tradizionale divisione dei carichi familiari e di cura che, in assenza di politiche e strumenti efficaci che favoriscano la conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro, ostacolano – più che in altre aree comparabili – le pari opportunità di genere.

Il tasso di disoccupazione, pur mantenendosi più alto rispetto agli anni Duemila, durante i quali oscillava intorno al 3%, si è decisamente scostato dai valori del 2013-2014, e nel 2018 risulta essere il più basso tra le province lombarde e il decimo più basso tra tutte le province italiane (4,9).

**Tabella 5. Indicatori del mercato del lavoro. Anni 2007, 2013 e 2018. Italia, Lombardia e Province.**

	Tasso di occupazione (15-64 anni)			Tasso di occupazione femminile (15-64 anni)			Tasso di disoccupazione (15 anni e oltre)		
	2007	2013	2018	2007	2013	2018	2008	2013	2018
<b>Bergamo</b>	<b>64,6</b>	<b>62,0</b>	<b>65,7</b>	<b>51,0</b>	<b>51,6</b>	<b>54,8</b>	<b>3,0</b>	<b>7,4</b>	<b>4,9</b>
Brescia	64,5	64,0	67,0	51,6	54,3	55,0	3,2	8,3	5,2
Como	65,9	64,4	66,7	56,3	55,7	58,1	4,2	8,6	7,3
Cremona	68,0	63,3	67,3	57,7	54,1	57,6	4,1	8,5	5,1
Lecco	66,0	64,3	68,0	54,6	55,0	60,8	3,2	8,0	5,6
Lodi	65,1	61,8	66,1	55,0	52,3	55,4	3,3	9,2	6,5
Mantova	66,9	63,8	66,3	55,2	53,2	56,2	4,1	8,8	6,7
Milano	68,2	66,3	69,5	60,1	60,8	63,9	3,8	7,7	6,4
Monza-Brianza	nd	68,4	67,4	nd	62,4	59,3	nd	8,2	6,0
Pavia	64,5	63,6	66,6	54,8	58,0	60,6	4,8	7,6	6,5
Sondrio	65,6	63,0	65,0	56,3	52,1	56,6	4,4	7,9	6,7
Varese	67,8	63,7	67,8	57,3	59,0	60,2	3,5	8,5	5,9
<i>Lombardia</i>	<i>66,7</i>	<i>64,8</i>	<i>67,7</i>	<i>56,6</i>	<i>57,4</i>	<i>59,6</i>	<i>3,7</i>	<i>8,0</i>	<i>6,0</i>
<i>Italia</i>	<i>58,6</i>	<i>55,5</i>	<i>58,5</i>	<i>46,6</i>	<i>46,5</i>	<i>49,5</i>	<i>6,7</i>	<i>12,1</i>	<i>10,6</i>

Fonte: dati ISTAT

Tuttavia, nonostante l'elevata capacità di assorbire l'offerta di lavoro, il sistema produttivo bergamasco non garantisce retribuzioni elevate. Con riferimento alla rilevazione del 2016, i lavoratori dipendenti del settore privato avevano una retribuzione media lorda di 14,49 euro all'ora, meno di quanto percepivano in media i loro omologhi delle province di Milano, Monza-Brianza, Lecco e Varese e soltanto 50 centesimi in più rispetto alla media nazionale. Il 10% meno retribuito dei dipendenti bergamaschi guadagnava una cifra pari o inferiore a 8,53 euro l'ora, il 10% più retribuito una cifra pari o superiore a 20,82 euro.

Nella Tabella 6 sono riportate le retribuzioni orarie per diverse categorie di lavoratori dipendenti, individuate sulla base di alcune variabili che, sia nella provincia di Bergamo sia nelle altre aree della Lombardia, spiegano una parte consistente delle differenze retributive. In tutte le province, le retribuzioni aumentano al crescere dell'età ("effetto anzianità/esperienza") e del titolo di studio ("effetto capitale umano"). Inoltre, sono più alte, in media, per gli uomini rispetto alle donne e per gli italiani rispetto agli stranieri. In media, hanno retribuzioni più basse i lavoratori a tempo determinato e in regime di part time: queste categorie, pertanto, non solo conseguono una retribuzione annua più contenuta per effetto del monte ore (a causa delle discontinuità contrattuali e dell'orario giornaliero ridotto) ma sono anche penalizzate da una retribuzione oraria più bassa. Infine, come ampiamente documentato dalla letteratura, un altro fattore che spiega le differenze retributive è la dimensione d'impresa: per effetto della più alta redditività, maggiore la classe dimensionale, più alta la retribuzione dei lavoratori. In particolare, nella nostra provincia, nel passaggio dalle micro-imprese (0-9 dipendenti) alle piccole imprese (10-49 dipendenti) la retribuzione media oraria cresce del 10,2% e nel passaggio dalle piccole alle medie imprese (50-249 dipendenti) del 15,3%. Le differenze retributive tra i lavoratori delle grandi e delle medie imprese sono più contenute (1,8% a livello provinciale, 3,2% a livello regionale).

**Tabella 6. Media delle retribuzioni lorde orarie nel settore privato. Anno 2016. Italia, Lombardia e province.**

	Titolo di studio			Sesso		Orario		Nascita		Età			Contratto		Dimensione impresa				Totale
	Media o <	Diplo- ma	Laurea	M	F	Pieno	Parzia- le	Estero	Italia	15-29	30-49	50+	Deter.	Indet.	0-9	10-49	50-249	250 e più	
<b>Bergamo</b>	<b>12,74</b>	<b>15,15</b>	<b>19,70</b>	<b>15,22</b>	<b>13,31</b>	<b>15,20</b>	<b>12,37</b>	<b>12,03</b>	<b>15,01</b>	<b>11,53</b>	<b>14,61</b>	<b>16,94</b>	<b>11,75</b>	<b>15,24</b>	<b>12,37</b>	<b>13,63</b>	<b>15,72</b>	<b>16,00</b>	<b>14,49</b>
Brescia	12,53	14,46	17,75	14,31	12,82	14,37	12,06	11,57	14,34	11,23	13,87	15,90	11,36	14,54	12,05	13,51	15,06	14,74	13,74
Como	12,72	14,92	18,22	14,85	13,43	14,97	12,25	12,14	14,65	11,01	14,46	16,58	11,70	14,93	12,30	14,08	15,96	15,51	14,27
Cremona	12,50	14,50	18,37	14,82	12,75	14,56	12,09	11,50	14,51	11,37	13,94	16,42	11,52	14,74	11,99	13,5	15,33	14,98	13,97
Lecco	13,23	15,47	18,73	15,64	13,21	15,39	12,41	11,98	15,15	11,24	14,78	17,24	11,45	15,52	12,46	14,38	16,66	15,49	14,71
Lodi	12,42	14,81	19,24	14,88	13,25	14,93	12,18	11,28	14,85	11,17	14,16	17,06	11,4	15,08	11,91	13,35	15,65	15,61	14,24
Mantova	12,29	13,88	16,38	14,53	12,20	13,58	13,01	11,93	13,80	11,21	13,54	15,26	11,56	14,13	11,77	14,25	14,77	13,37	13,44
Milano	12,92	17,13	25,03	18,75	15,73	19,27	12,55	12,71	18,66	12,09	17,73	22,02	13,88	18,82	14,23	16,76	18,05	19,04	17,47
Monza- Brianza	12,77	15,77	21,96	16,45	13,96	16,44	12,53	12,27	16,03	11,40	15,51	18,44	12,03	16,28	12,79	14,9	16,82	17,13	15,44
Pavia	12,22	14,15	17,22	14,08	12,84	14,29	11,80	11,15	14,05	11,32	13,50	15,41	11,47	14,27	11,70	13,67	13,92	14,95	13,55
Sondrio	12,44	13,99	16,62	14,19	12,60	14,02	11,97	11,63	13,80	11,24	13,60	15,92	11,78	14,47	12,02	12,93	14,26	16,28	13,51
Varese	12,78	15,12	19,73	15,49	13,51	15,50	12,52	12,13	15,07	11,53	14,77	17,15	12,10	15,59	12,23	14,25	16,72	15,59	14,67
<i>Lombardia</i>	<i>12,74</i>	<i>15,88</i>	<i>22,81</i>	<i>16,71</i>	<i>14,38</i>	<i>16,94</i>	<i>12,42</i>	<i>12,27</i>	<i>16,54</i>	<i>11,68</i>	<i>15,94</i>	<i>19,04</i>	<i>12,77</i>	<i>16,76</i>	<i>12,97</i>	<i>15,13</i>	<i>16,82</i>	<i>17,32</i>	<i>15,75</i>
<i>Italia</i>	<i>12,02</i>	<i>14,26</i>	<i>19,13</i>	<i>14,66</i>	<i>12,98</i>	<i>15,01</i>	<i>11,64</i>	<i>11,74</i>	<i>14,41</i>	<i>11,16</i>	<i>14,03</i>	<i>16,33</i>	<i>12,07</i>	<i>14,75</i>	<i>11,50</i>	<i>13,19</i>	<i>15,19</i>	<i>16,41</i>	<i>13,97</i>

Fonte: dati ISTAT

Per studiare in modo territorialmente più dettagliato la situazione del mercato del lavoro locale, ci serviremo di una partizione dei comuni italiani proposta nel 2001 dall'ISTAT basata non sulle convenzionali unità amministrative (province, regioni, ...), ma sulla densità delle relazioni sociali. Le

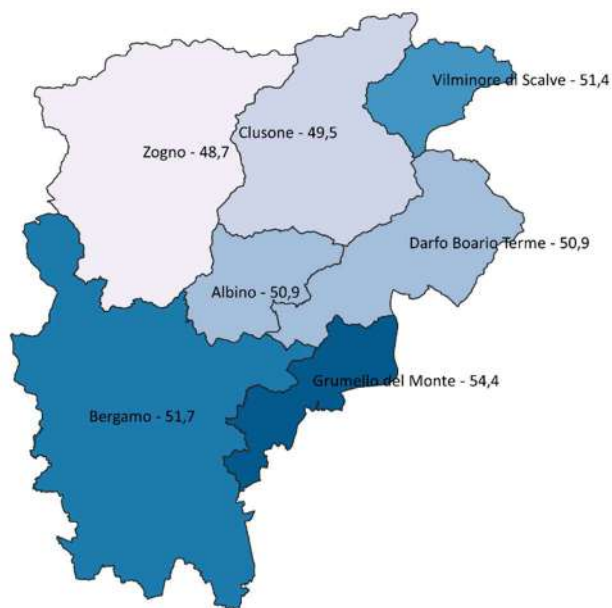
unità individuate, denominate *sistemi locali del lavoro* (SLL), sono degli agglomerati di comuni definiti attraverso la rilevazione dei flussi degli spostamenti casa-lavoro e possono essere utilizzate come *proxy* delle relazioni esistenti sul territorio che coinvolgono persone e imprese. La versione più recente dell'algoritmo (ISTAT, 2011) utilizzato per individuare gli aggregati di comuni produce una divisione del territorio in unità che presentano livelli di auto-contenimento della domanda e dell'offerta di lavoro superiori a una soglia prefissata<sup>5</sup>. In altre parole, i SLL sono aree definite da un'elevata densità delle relazioni socio-economiche interne e da una contenuta densità delle medesime relazioni verso l'esterno e rappresentano il tentativo più evoluto di definire le *labour market areas* italiane e gli ecosistemi produttivi. Il territorio della Provincia di Bergamo è attraversato da dieci SLL che prendono la loro denominazione dal comune più grande dell'agglomerato o da quello con il distretto produttivo più importante. Di questi, tre sono collocati prevalentemente in altre province (Chiari, Lecco e Orzinuovi) e sette quasi interamente nel territorio provinciale (Bergamo, Albino, Zogno, Grumello del Monte, Vilminore di Scalve, Grumello del Monte e Darfo Boario Terme). Nella Figura 4 sono rappresentati i tassi di occupazione (riferiti non, come nella Tabella 5, alla popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni, ma a quella di età superiore a 15) e i tassi di disoccupazione per questo secondo gruppo di sistemi locali del lavoro, che comprendono quasi il 97% dei 243 comuni bergamaschi e dieci comuni di altre province. Nonostante non si osservino divari sostanziali negli indicatori dei sette Sistemi bergamaschi, emerge la posizione di svantaggio dei cinque situati nelle aree vallive e montuose settentrionali, che presentano minori livelli di occupazione e maggiori livelli di disoccupazione rispetto ai due sistemi meridionali collocati nell'orbita del Capoluogo, quello di Bergamo e quello di Grumello del Monte. In particolare, nel Sistema di Zogno, specializzato nella fabbricazione di macchine, si osserva il più basso tasso di occupazione (48,7) e il più alto tasso di disoccupazione (6,8) e, al polo opposto, nel Sistema di Grumello del Monte, specializzato nel settore farmaceutico, si hanno il più alto tasso di occupazione (54,4) e il più basso tasso di disoccupazione (4,1). È possibile, pertanto, individuare nella Valle Brembana l'area che si caratterizza per il maggior "ritardo" e, in secondo luogo, l'Alta la Bassa Val Seriana (il Sistema di Clusone specializzato nell'industria farmaceutica, il Sistema di Albino specializzato nell'industria tessile), la Val Cavallina e la zona del Lago d'Iseo (Sistema di Darfo Boario Terme, specializzato nella produzione e nella lavorazione dei metalli).

---

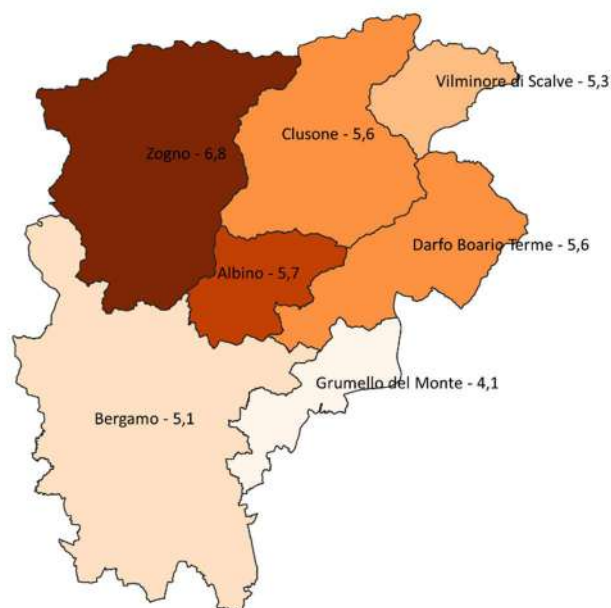
<sup>5</sup> L'indice di auto-contenimento della domanda di lavoro di un SLL è pari al rapporto tra il numero di occupati che lavorano e risiedono nel SLL e il numero complessivo di occupati che lavorano nel SLL. L'indice di auto-contenimento dell'offerta di lavoro, invece, è pari al rapporto tra il numero di occupati che lavorano e risiedono nel SLL e il numero complessivo di occupati che risiedono nel SLL.

Figura 4. Tassi di occupazione della popolazione con più di 15 anni nei sistemi locali del lavoro con epicentro nella Provincia di Bergamo (più scura la gradazione di colore, maggiore l'indicatore). Anno 2018.

4A. Tasso di occupazione.



4B. Tasso di disoccupazione



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

La Figura 5A mostra che in corrispondenza dei sistemi di Bergamo e Grumello del Monte si concentrano i comuni con la più alta densità d'impresa della provincia, che abbiamo misurato ricorrendo al tasso di addetti per 100 abitanti<sup>6</sup>. Allo stesso tempo, è in queste zone che si trovano condensati i comuni le cui imprese garantiscono la più alta retribuzione per dipendente (strettamente correlata, come si può osservare dal confronto tra la Figura 5B e la Figura 5C, al valore aggiunto per addetto). D'altra parte, nelle zone settentrionali delle aree interne si osserva una rarefazione del tessuto produttivo e una retribuzione media più bassa (nei comuni di colorazione più chiara della Figura 5B la media è inferiore a 21.600 euro). Anche se non è possibile individuare una corrispondenza perfetta tra gli indicatori di presenza e redditività delle imprese e le condizioni economiche della popolazione residente (a causa della mobilità dei lavoratori), queste rappresentazioni territoriali forniscono ulteriori indicazioni sul ritardo delle aree settentrionali rispetto a quella della Grande Bergamo, dove vi è un tessuto produttivo capillare che offre retribuzioni più elevate ai lavoratori (in particolare, nei comuni della cintura).

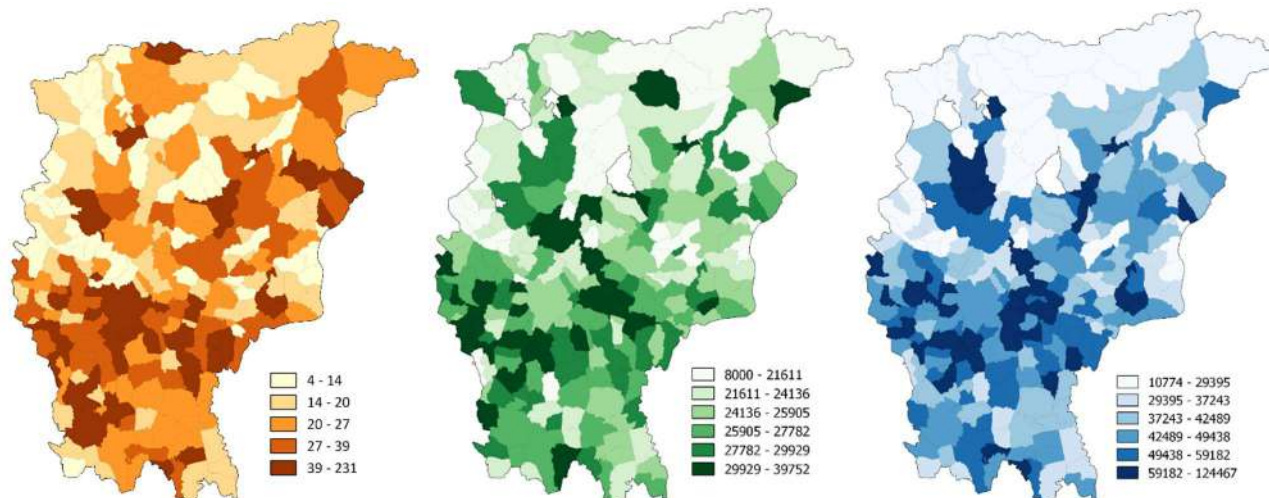
<sup>6</sup> Lo abbiamo preferito al tasso di unità locali per tenere conto della dimensione di impresa.

Figura 5. Densità produttiva, retribuzione per dipendente e valore aggiunto per addetto delle imprese presenti sul territorio (più scura la gradazione di colore, maggiore l'indicatore): suddivisione in quintili. Anno 2016. Comuni della Provincia di Bergamo.

5A. Addetti per 100 residenti

5B. Retribuzione per dipendente

5C. Valore aggiunto per addetto



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

Come si può osservare nei dati della e.

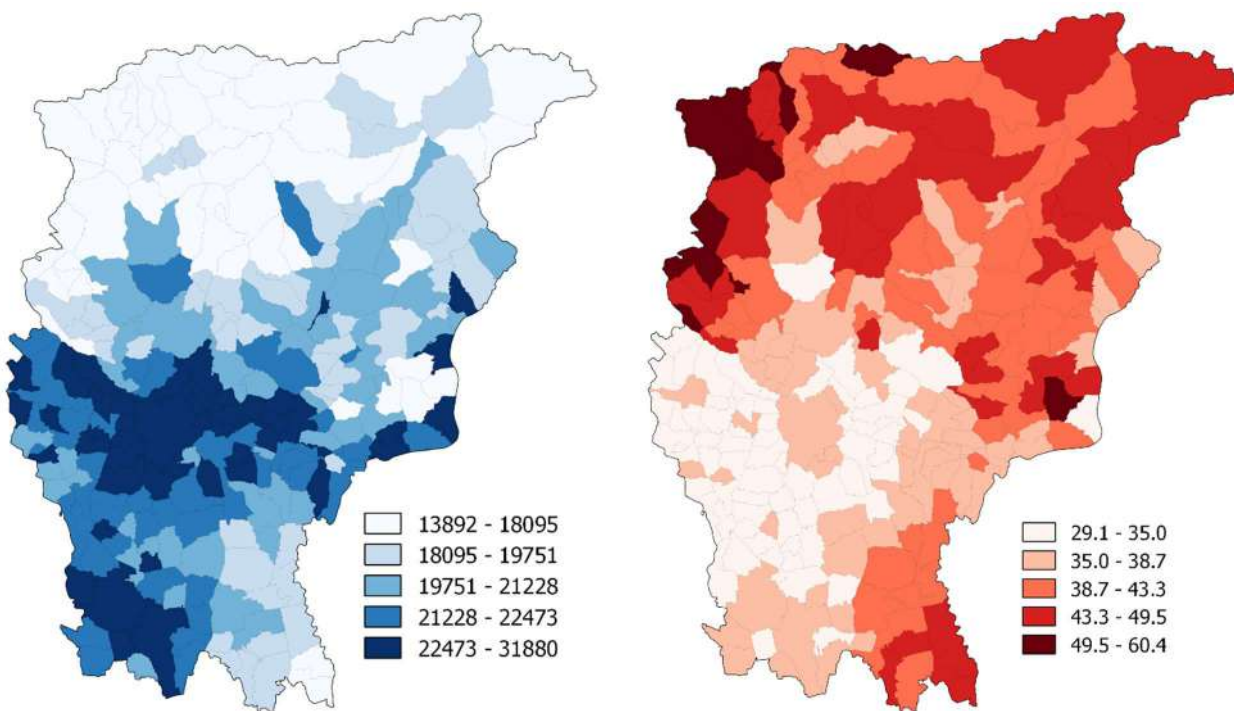
**Tabella 4**, la nostra provincia ha un reddito per contribuente più basso di quello regionale (22.766 euro nel 2017, meno di Milano, Monza-Brianza, Como, Lecco, Lodi e Varese). La stessa considerazione vale se si considerano le dichiarazioni dei dipendenti (22.818 euro), dei pensionati (17.571) e degli autonomi (51.802). Queste ultime, tuttavia, sono le più alte, in media, dopo la Città Metropolitana di Milano, che ha un effetto “distorsivo” sull’aggregato regionale.

In ogni caso, anche per la distribuzione dei redditi le differenze interne alla provincia sono rilevanti, e seguono ancora l’asse Nord-Sud. La Figura 6A mostra che il 20% dei comuni con il più alto reddito medio per contribuente (maggiore di 22.473 euro) si trova nell’area del Capoluogo, in quella di Treviglio e in quella del Sistema Locale di Grumello del Monte. All’estremo opposto, il 40% dei comuni in fondo alla graduatoria sono quasi tutti situati nelle zone montuose e vallive settentrionali ed anche nella zona sud-orientale, nei pressi del comune di Romano di Lombardia. Come prevedibile, l’incidenza di redditi bassi (meno di 15.000 euro) ha una relazione inversa con il reddito medio: tutti i comuni dell’area del Capoluogo e della sua corona hanno un’incidenza compresa tra il 29,1% e il 38,7%, mentre i comuni con un’incidenza superiore al 43,3% si trovano tutti nella parte Nord e nella zona di Romano di Lombardia. Dodici comuni, tutti situati in Valle Brembana e in Valle Imagna ad eccezione di Vigolo, hanno una percentuale di contribuenti a basso reddito almeno pari al 50% (quella più alta, del 60%, si rileva nel piccolo centro di Bello, che ha meno di 100 abitanti).

Figura 6. Le dichiarazioni fiscali nei comuni bergamaschi (più scura la gradazione di colore, maggiore l'indicatore): suddivisione in quintili. Anno di imposta 2017.

6A. Reddito medio per contribuente in euro.

6B. Contribuenti con meno di 15.000 euro per 100 contribuenti.



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati MEF

Le considerazioni appena svolte consentono di comprendere quanto sia importante tenere conto del gradiente territoriale per spiegare le differenze delle condizioni sociali nella Provincia di Bergamo. I divari di sviluppo (di cui gli indicatori del mercato del lavoro e del reddito sono solo una spia) affondano le loro radici lontano nel tempo. Infatti, le traiettorie dello sviluppo industriale italiano, iniziato del secondo Dopoguerra, hanno innescato un processo di polarizzazione delle attività economiche e dei servizi che, addensandosi nei sistemi urbani e nella loro cintura, hanno prodotto una progressiva concentrazione demografica. Gli esiti di questo fenomeno pluridecennale sono stati, da un lato, l'espansione dei poli di attrazione urbani e, dall'altro, il depauperamento economico e demografico delle aree meno dotate di infrastrutture e servizi che nella letteratura specialistica hanno assunto il nome di "aree interne", con un circolo vizioso che ha prodotto forti disuguaglianze territoriali e gravi costi per la collettività (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2013).

Secondo uno schema logico noto negli studi sulle aree interne, il calo demografico produce un "deterioramento" della popolazione in senso strettamente anagrafico (riduzione della proporzione di individui in età fertile e in età attiva). Questo input è sufficiente per determinare un calo della capacità di produrre ricchezza, reddito e consumi che si traduce inevitabilmente in un abbassamento delle soglie di economicità dei servizi locali, per via della ridotta capacità delle amministrazioni di estrarre risorse dalla popolazione. L'esito è una spirale perversa difficile da arrestare.



I territori colpiti dal calo demografico dispongono quindi di una minore dotazione di servizi che è responsabile a sua volta di un'ulteriore spinta allo spopolamento che avviene principalmente sotto forma di flussi migratori di corto raggio.

Il territorio della Provincia di Bergamo è fortemente interessato dalla presenza delle aree interne, che sono zone (individuate su base comunale, per convenienza) con scarsa presenza di servizi di cittadinanza e in corso (o a rischio) di spopolamento e invecchiamento della popolazione residente. Secondo la classificazione del 2014 prodotta dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, le aree interne interessavano il 42% degli allora 244 comuni della Provincia di Bergamo (ovvero il 58% della superficie) e in esse viveva circa il 16% della popolazione provinciale. La condizione di "svantaggio" delle zone vallive, con riferimenti specifici alle Valli Brembana e Imagna nell'area Nord-Occidentale della Provincia e alle Valli Seriana e di Scalve nell'area Nord-Orientale, ha trovato conferma nelle interviste rivolte ai testimoni privilegiati nell'indagine del 2017.

La riconfigurazione territoriale in atto da qualche decennio vede inoltre i comuni della cintura congiungersi con il Comune Capoluogo, quasi in un unico sistema urbano, definito come la "Grande Bergamo" o "Sistema Bergamo". All'interno della provincia, quest'area territoriale, che assume ormai caratteristiche metropolitane, svolge funzioni strategiche sia dal punto di vista politico-amministrativo che della concentrazione dell'offerta di servizi, grazie alla presenza attrattiva della città. Oltre a questo agglomerato e alla sua conurbazione, il "Sistema Bergamo" è costituito da una spina dorsale comprendente la Bassa Valle Seriana, l'area Dalmine/Zingonia e l'area Treviglio/Caravaggio. La forte concentrazione delle attività produttive e l'intensa crescita demografica avvenuta in quest'area nell'ultimo decennio in conseguenza di saldi migratori interni ed esteri molto positivi, sono fattori da porre in connessione anche con la capacità del Sistema Bergamo di assorbire la forte emorragia di popolazione delle aree vallive e montane. Queste tendenze hanno provocato un'alta densità urbana, forti dinamiche della mobilità e un intenso sviluppo antropico, basato anche sulla marcata crescita della grande distribuzione commerciale. In questo contesto, il rilevante consumo degli spazi disponibili ha favorito un'espansione urbanistica squilibrata e uno sviluppo edificatorio incontrollato in particolare attorno ai centri commerciali, con conseguenze importanti in termini di equilibrio ambientale e socio-economico, e di dotazione infrastrutturale (Provincia di Bergamo 2004, Provincia di Bergamo 2017). Secondo i dati dell'Ispra, nell'area dei 49 comuni della Grande Bergamo (inclusi nel perimetro tracciato dallo stesso Comune Capoluogo che nel 2009 ha individuato un'area corrispondente al 12,5% del territorio provinciale in cui vive il 43,4% della popolazione bergamasca), la superficie di suolo consumata dall'attività edificatoria è il 33,4% del totale, mentre nel resto della Provincia è pari al 9,8%.

Le ricerche sulle aree interne hanno proposto una classificazione delle municipalità italiane rispetto alla loro distanza dai centri di offerta dei principali servizi di cittadinanza (sanità, trasporti, istruzione). I *poli* sono quei comuni che, singolarmente o con altri comuni confinanti, garantiscono tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di primo livello e almeno una stazione ferroviaria di qualità media o alta. I restanti comuni sono classificati rispetto al tempo di percorrenza necessario per raggiungere il polo più vicino: comuni di *cintura* (meno di 20'), comuni *intermedi* (tra 20' e 40'), comuni *periferici* (tra 40' e 75') e comuni *ultra-periferici* (oltre 75'). I comuni intermedi, periferici ed ultra-periferici costituiscono unitamente le aree interne dell'Italia: territori difficilmente accessibili, con scarsa offerta di servizi di cittadinanza e oggetto di progressivo abbandono in favore

delle aree urbane e, soprattutto, di quelle di cintura. In quest'ultima fascia risiedeva al primo gennaio 2019 il 67% della popolazione provinciale, nei tre poli (Bergamo, Treviglio e Seriate) il 17% e nelle aree interne il 15%. Gli indicatori riportati nella Tabella 7 mostrano che la crescita demografica della provincia (+3,4% negli ultimi dieci anni, in una fase storica di inversione della dinamica della popolazione residente in Italia, che risulta in calo complessivo da quattro anni solari consecutivi), è da attribuire esclusivamente al contributo dei poli comunali e dei comuni di cintura, la cui popolazione è aumentata rispettivamente del 4,9% e del 4,6%. Nelle aree interne, invece, il calo demografico è sostanziale: -2,7% la perdita di popolazione nei comuni intermedi, -3% nei comuni periferici e -6,9% nei comuni ultra-periferici. Rispetto alla cintura e ai poli, queste ultime presentano un maggiore tasso di invecchiamento e un più basso apporto della componente straniera, che contribuisce nei comuni di cintura e, soprattutto, nei poli comunali ad abbassare l'età media e a contenere la perdita demografica di parte naturale. Si consideri che nel corso del 2018 il Comune di Bergamo ha visto aumentare la propria popolazione residente soltanto grazie al saldo positivo con l'Estero e con gli altri comuni (+1.260 la differenza assoluta tra immigrazioni ed emigrazioni), mentre le morti hanno superato le nascite di 411 unità.

Come anticipava il dettaglio comunale, è nei poli bergamaschi che si osservano i più elevati indicatori di benessere: in questi tre comuni il reddito medio per contribuente era di 27.250 euro nel 2017 (circa 4.500 euro più della media provinciale). Man mano che aumenta la distanza da questi comuni, diminuisce il livello dei redditi, che è in media di soli 19.039 euro nei comuni periferici e di 18.591 negli ultraperiferici. Nei poli comunali si osservano anche la più alta produzione di rifiuti pro capite e il più alto tasso di immatricolazioni di autoveicoli, che rappresentano indicatori indiretti di benessere non legati ai consumi e quindi non condizionati dalla presenza dell'economia sommersa.

Come prevedibile, il tasso di indennità di accompagnamento per 1.000 famiglie aumenta al crescere del livello di invecchiamento, che costituisce il principale fattore di rischio per la perdita di autonomia. Il tasso più basso (64,1) si osserva nei comuni di cintura, dove la percentuale di ultrasessantacinquenni è più bassa (21%) e aumenta fino ad 87,2 nei comuni ultraperiferici.

Contrariamente a quanto suggerirebbero gli indicatori di benessere, sono i poli comunali quelli che presentano il tasso più alto di percettori di assegno sociale tra gli anziani. Ogni 1.000 ultrasessantacinquenni residenti nella nostra provincia, sono 27,1 i beneficiari di questo trattamento, non disponendo di un reddito sufficiente a raggiungere le soglie minime fissate dalla legge. Nei tre poli comunali, il tasso raggiunge un valore di 31,7, mentre nelle aree interne oscilla dal 26,5 dei comuni intermedi al 28,3 dei comuni ultraperiferici.

Tabella 7. Indicatori demografici e sulle condizioni socioeconomiche della Provincia di Bergamo e delle sue ripartizioni secondo la classificazione dell’Agenzia per la Coesione Territoriale. Anni 2017, 2018 e 2019.

	Indicatori demografici				Ammortizzatori sociali		Indicatori di benessere		
	Popolazione		% Over 65	% Stranieri	IDA per 1.000 famiglie	Assegni sociali per 1.000 anziani	Reddito medio per contribuente	Chili di rifiuti per abitante	Immatri-colazioni per 1.000 ab.
	2019	Var. 09-19							
Polo	193.638	+4,9%	23,5%	15,6%	65,8	31,7	27.250	513,3	47,6
Cintura	751.907	+4,6%	19,6%	10,7%	64,1	25,9	22.303	424,7	27,9
Intermedio	105.659	-2,7%	23,9%	6,2%	70,2	26,5	20.052	428,3	23,9
Periferico	60.771	-3,0%	25,0%	6,6%	70,8	26,8	19.039	490,0	21,8
Ultraperiferico	2.615	-6,9%	25,7%	1,1%	87,2	28,3	18.591	456,2	27,8
Provincia di Bergamo	1.114.590	+3,4%	21,0%	10,9%	65,5	27,1	22.766	444,0	30,6

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT, INPS, MEF, ACI e ISPRA

Nei poli comunali – soprattutto nel comune di Bergamo, dove risiede il 63% della popolazione di questo aggregato – sembra più pressante che altrove il tema della povertà degli anziani, che interessa prevalentemente le donne vedove e rappresenta spesso soltanto uno degli elementi di una vulnerabilità più complessa e multidimensionale, non soltanto di natura economica, che investe anche la sfera della salute e quella delle relazioni. Il progressivo aumento della percentuale di nuclei familiari costituiti da anziani che vivono soli nel comune di Bergamo (che ha raggiunto nel 2019 il 17,3%) è di per sé un dato che segnala una presenza crescente di situazioni di rischio.

Anche se, come abbiamo visto, l’incidenza della povertà interessa maggiormente i nuclei numerosi rispetto a quelli di un solo individuo e i giovani rispetto agli anziani, tuttavia il combinarsi della condizione dell’essere anziano e di quella del vivere solo può gettare la persona in uno stato di isolamento e precarietà dello stato fisico e di salute che comporta un insieme di svantaggi difficilmente intercettabili dagli indicatori monetari. Come evidenziato nello studio di Badiali (2011), infatti, la ridotta autonomia degli anziani (che determina bisogni assistenziali) e la precarietà del loro stato di salute (che determina bisogni socio-sanitari) sono elementi di vulnerabilità indipendenti dallo status socio-economico. Un anziano che viva solo senza una completa autosufficienza necessita di supporto esterno e il peso dell’assistenza può essere economicamente gravoso, sia nel caso in cui siano i parenti a farsi carico dei suoi bisogni, sia nel caso in cui si ricorra all’assunzione di un’assistente familiare. Le difficoltà economiche degli anziani, inoltre, possono essere aggravate dalla loro minore capacità e volontà di usufruire dei servizi sociali e dalle necessità dei parenti in difficoltà, cui sovente destinano parte della pensione. Pensione che, in molti casi, quando rappresenta l’unica fonte di reddito, non è sufficiente a garantire loro un tenore di vita elevato.

Un’altra ragione per cui le analisi dei redditi e dei consumi non consentono di rilevare le vulnerabilità e le fragilità tipiche dell’età anziana è che in questa fase dell’esistenza gli individui sostengono spese sanitarie sistematicamente più alte e vanno incontro al rischio di un repentino peggioramento delle condizioni di salute, che determina la necessità di acquistare servizi di assistenza anche molto costosi sul mercato privato (posti letto nelle strutture sociosanitarie e assistenza delle badanti, in primo luogo), determinando un “irrigidimento” del bilancio familiare (Kidd e Whitehouse, 2009). Nelle situazioni in cui una parte rilevante delle risorse vengono assorbite dalla spesa per le cure e per

l'assistenza, misurare il benessere economico servendosi del livello dei redditi o dei consumi può essere fuorviante.

Ma la povertà degli anziani che vivono soli è anche e *di per sé* relazionale, nella misura in cui l'isolamento e la solitudine riducono la loro capacità di azione. L'approccio allo studio della povertà delineato da Sen (1993) sposta l'attenzione sulle *capabilities* degli individui, ovvero sulle combinazioni alternative di azioni e modi di vivere che questi possono conseguire, determinate non soltanto dai loro mezzi materiali (come il reddito o l'abitazione) ma anche da fattori ascrivibili al loro contesto di vita (costituito di beni pubblici, infrastrutture, relazioni sociali, ...) e da caratteristiche individuali. In questa prospettiva, la povertà può essere intesa come l'incapacità, da un lato, di ottenere un livello accettabile di benessere, dall'altro, di realizzare i propri obiettivi, sia dal punto di vista di un loro effettivo conseguimento, sia dal punto di vista della libertà di conseguirli. In senso multidimensionale, la povertà non è soltanto penuria di mezzi economici, poiché abbraccia una vasta gamma di condizioni, come precarietà di salute, difficoltà di mobilità, depauperamento delle relazioni, assenza di affetti, incapacità di prendere parte alla vita comunitaria, mancanza di autostima.

Un'altra problematica che produce conseguenze in termini di ampiezza dei fenomeni di disagio economico, è che continuano a crescere una serie di forme familiari alle quali ci riferiremo, per semplicità, con l'espressione di nuclei monogenitoriali. Negli ultimi decenni, alla vecchia monogenitorialità dipendente dalla vedovanza se ne è affiancata una nuova, che discende da eventi di vita diversi dalla morte di un coniuge e sostenuti da nuovi modelli culturali (in primo luogo le diverse forme di rottura volontaria dell'unione coniugale, ma anche la scelta di genitorialità dei single). La letteratura individua in essi una categoria di famiglie a forte rischio di povertà in work e di esclusione sociale (Èupolis Lombardia, 2016) che, come per il caso delle famiglie numerose, coinvolge una platea in cui i minori hanno un peso rilevante. La loro vulnerabilità discende, da un lato, dalla presenza di un'unica fonte di reddito, dall'altro, dalla loro peculiare scarsa disponibilità di reti di supporto (che tuttavia rappresentano un ammortizzatore essenziale, cui si rivolgono per ottenere aiuti materiali): aspetti, questi, che trovano riflesso in una marcata insoddisfazione dei loro membri di riferimento, soprattutto se uomini, verso diversi aspetti della vita (in primo luogo, le relazioni sociali). Le fragilità delle famiglie monogenitoriali sono accentuate inoltre dalla loro tendenza alla femminilizzazione che, come noto (Carrieri, 2012), rappresenta un fattore decisivo per l'incremento del rischio di povertà da lavoro e dalla frequente indisponibilità di un'abitazione di proprietà. Nel 2017 la loro incidenza sul totale delle famiglie residenti nel comune di Bergamo era del 13,6%, in aumento di quasi due punti percentuali rispetto al 2008.

**Tabella 8. Evoluzione delle strutture familiari e degli stili di vita della popolazione. Periodo 2008 – 2019. Comune di Bergamo.**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Matrimoni e nascite (in valori assoluti)</b>												
Matrimoni nel corso dell'anno	658	570	511	520	514	484	436	483	461	nd	nd	nd
Matrimoni con rito religioso nel corso dell'anno	337	289	273	249	240	219	188	200	192	nd	nd	nd
Nascite	1.040	1.128	999	760	1.015	958	927	820	887	872	922	nd
<b>Incidenza sul totale dei nuclei familiari</b>												
Famiglie unipersonali	42,7%	43,3%	43,8%	44,8%	45,2%	45,3%	44,4%	44,7%	44,8%	45,2%	45,7%	45,7%
Famiglie unipersonali di anziani soli	16,4%	16,4%	16,3%	16,0%	16,1%	16,2%	16,7%	17,0%	17,0%	17,1%	17,2%	17,3%
Famiglie di oltre 5 componenti	3,4%	3,5%	3,6%	3,6%	3,8%	3,9%	4,0%	4,1%	4,1%	4,0%	4,0%	4,0%
Famiglie monogenitoriali	11,9%	12,0%	12,1%	12,2%	12,2%	12,5%	13,0%	13,2%	13,5%	13,6%	nd	nd

**Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT e del Comune di Bergamo**

Non è semplice, in definitiva, individuare delle caratteristiche individuali (l'età, il genere, la nazionalità ...) o familiari associate al disagio. È piuttosto da un intreccio di attributi soggettivi, vissuti e situazioni contingenti che emerge il rischio di povertà ed esclusione. Il quale, essendo a più dimensioni, è un'esperienza unica in ogni sua manifestazione.

Nella Tabella 9 abbiamo riportato sei grandi tipologie di famiglie e persone a rischio individuate grazie alla disamina della letteratura e alle risultanze ottenute da una serie di interviste condotte a partire dal 2017. Per ciascuna di esse abbiamo specificato, da un lato, le problematiche che si trovano ad affrontare e i fattori di rischio, dall'altro, le risorse di cui dispongono e le opportunità che possono cogliere.

**Tabella 9. Individui e forme familiari a rischio di disagio economico ed esclusione sociale nell'area di Bergamo.**

Le tipologie	Le problematiche e i fattori di rischio	Le risorse e le opportunità
I "grandi anziani"	La vedovanza; la precarietà delle condizioni fisiche e di salute; il rischio di incorrere in "spese catastrofiche" (ad esempio per l'acquisto di dispositivi per la mobilità, per interventi ospedalieri, per l'assunzione di badanti, per l'inserimento in RSA); l'impoverimento dovuto alla condivisione della pensione con i parenti in difficoltà economica.	I trasferimenti pensionistici e sociali; la casa di proprietà; la cultura della dignitosa accettazione delle sfide della vita.
Le famiglie numerose	Le esigenze talvolta inconciliabili di vita e di lavoro; le spese per l'istruzione; il rischio di mancata partecipazione al lavoro o di sottoccupazione della donna.	Le economie di scala; la scuola come canale di incontro con i servizi sociali e di supporto; le reti di quartiere e di paese.
Gli stranieri	La barriera linguistica; il rischio di irregolarità; la scarsa disponibilità di reti di supporto; gli episodi di discriminazione/razzismo; il rischio di esclusione dal programma del Reddito di Cittadinanza.	La propensione a spostarsi per cogliere le opportunità di vita e di lavoro; il multilinguismo.
I giovani	I bassi salari; il costo delle abitazioni (affitti); la mancanza delle occasioni di formazione; i bisogni motivazionali; la diffusione delle sostanze stupefacenti.	La domanda di lavoro locale che consente di contenere la disoccupazione.
I nuclei monogenitoriali	I bisogni di conciliazione; la scarsa accessibilità ai servizi per l'infanzia; la tendenza alla femminilizzazione; il basso livello di soddisfazione dell'adulto di riferimento verso diversi aspetti della vita.	L'evoluzione degli stili di vita e dei modelli culturali, che può spingere il sistema dei servizi, le imprese e le comunità a garantire maggiore inclusione sociale a queste famiglie.
Gli <i>homeless</i>	Lo stigma sociale; la mancanza di una residenza (anche fittizia) che consenta l'accesso ai servizi; la cristallizzazione di abitudini e stili di vita che non favoriscono l'occupabilità e l'inclusione.	Gli interventi delle associazioni di volontariato e del terzo settore.
I lavoratori anziani con basso titolo di studio	I diffusi processi di razionalizzazione e di conversione produttiva; il capitale umano specializzato ma difficilmente convertibile; la mancanza delle occasioni di formazione.	L'operosità; le reti di sostegno informale.

## Le interviste agli operatori dei servizi sociali: la presenza del disagio nella Provincia di Bergamo

In questo paragrafo vengono raccolte e analizzate le informazioni ottenute tramite dieci interviste svolte nel Maggio 2019 ad operatori dei servizi pubblici della provincia di Bergamo. Obiettivo di questo approfondimento è stato quello di comprendere, attraverso gli strumenti dell'analisi qualitativa, lo stato attuale del fenomeno del disagio economico e sociale nell'area bergamasca, considerando tre aspetti chiave: quello della domanda, ossia la sua consistenza ed intensità per diversi gruppi sociali, secondo diverse dimensioni individuali (età, genere, cittadinanza..); quello dell'offerta, quindi le modalità di intervento, le difficoltà incontrate e le strategie messe in atto dai servizi operanti nel territorio, l'impatto del welfare nazionale, alla luce della recente introduzione del Reddito di Cittadinanza nel sistema della lotta al disagio economico e sociale.

Lo studio adotta un approccio partecipato che coinvolge i principali stakeholder e valorizza il contributo degli attori direttamente impegnati nella lotta al disagio economico e sociale nel territorio della provincia di Bergamo. La ricerca ha inteso dare spazio e voce a chi, affrontando quotidianamente i problemi sul campo, ha una percezione diretta, fondata su informazioni di prima mano, di come si articola il disagio economico e sociale nella provincia di Bergamo.

L'intervista è stata così organizzata: inizia raccogliendo il punto di vista degli operatori dei servizi sulle caratteristiche della domanda, prosegue analizzando quanto emerso dalle informazioni che ciascun operatore ha fornito circa il proprio servizio, poi con un confronto delle valutazioni fatte dagli operatori rispetto allo stato del welfare a livello locale e nazionale, alla luce dei cambiamenti in atto e termina con il tentativo di ricomporre gli elementi emersi e di mettere l'accento sui temi principali. In questo paragrafo verranno esposti i risultati riferiti alla prima parte dell'intervista (le caratteristiche della domanda). In conclusione del prossimo capitolo verranno analizzate le informazioni ottenute sullo stato e le caratteristiche dell'offerta locale e nazionale.

Le domande rivolte nella prima parte dell'intervista riguardano la percezione dell'utenza da parte degli operatori del servizio. Viene richiesto di specificare per 14 categorie da noi individuate (indicandone altre non previste dalla traccia, eventualmente) la frequenza con la quale ciascun gruppo sociale viene attualmente intercettato dai servizi, come questa è variata rispetto al 2016<sup>7</sup>, e quali sono i bisogni riscontrati più frequentemente per ogni gruppo (Tabella 10). Viene inoltre richiesto di indicare i fattori di rischio più comuni e i casi che gli erogatori del servizio fanno più fatica a gestire.

Oltre alle tendenze riferite per le singole categorie, un operatore ha segnalato come, globalmente, il numero delle persone in condizioni di disagio economico e sociale siano aumentati notevolmente negli ultimi anni, tanto da dover ripensare gli strumenti messi in campo dai servizi orientando l'offerta verso misure che agiscono su gruppi o territori piuttosto che sui singoli individui.

**Famiglie numerose.** Si rivolgono spesso agli sportelli di segretariato sociale, manifestando bisogni di tipo economico e di supporto alla genitorialità (educazione, conciliazione vita-lavoro). Sono mediamente presenti nei servizi più legati al lavoro e rari per servizi ai pensionati e assenti per servizi di reinserimento sociale. La frequenza rispetto al 2016 è sostanzialmente invariata.

**Madri/padri sole/i con figli:** i diversi servizi registrano tutti una frequenza media di genitori soli (su una scala da 0 a 5 – tutti 3 tranne un 2 e un 4). Cinque operatori dicono che la categoria è in aumento. I bisogni che manifestano sono principalmente di natura economica e di conciliazione lavoro-famiglia.

**Coppie di anziani:** si rivolgono principalmente ai servizi dedicati agli anziani, che registrano un aumento della domanda da parte di questo gruppo di utenti. I bisogni più manifestati sono relazionali, seguiti da assistenza medica e sostegno economico.

**Lavoratori a basso reddito con carichi familiari:** molto frequenti nei servizi sociali e per la ricerca di lavoro. Cinque operatori segnalano un aumento della frequenza con cui questa categoria si rivolge al loro servizio, mentre un operatore al contrario la segnala in diminuzione. I bisogni più frequenti sono di sostegno economico e di supporto per assistenza e cura, oltre che conciliazione vita-lavoro.

**Lavoratori immigrati a basso reddito con carichi familiari:** molto frequenti in sette servizi (non sono frequenti nei servizi di reinserimento sociale e servizi agli anziani). Sono registrati in aumento in sei servizi (anche servizi di reinserimento sociale). Principalmente manifestano bisogni materiali, di tipo economico e di formazione, ma anche conciliazione vita-lavoro e tutela legale. Un bisogno importante per molti è quello di ottenere una posizione regolare stabile.

**Famiglie numerose di immigrati:** molto frequenti in sette servizi (poco frequenti ma in aumento nei servizi per i pensionati, rari nei servizi di reinserimento sociale). In aumento in quattro servizi.

---

<sup>7</sup> È stato scelto il 2016 per avere un riferimento sulla percezione dei trend più recenti.

Principalmente manifestano bisogni materiali, di tipo economico e di formazione. Ma anche conciliazione vita-lavoro e tutela legale.

**Giovani soli senza rete familiare:** mostrano una frequenza medio-bassa (tra il due e il tre su cinque) in cinque servizi, ma in aumento nello sportello lavoro. Assenti o rarissimi (frequenza tra zero e uno) nei restanti. Tre operatori segnalano bisogni di tipo economico, di inserimento lavorativo e di formazione. Uno tra i servizi che segnala una frequenza più alta (frequenza di tre su cinque) riferisce bisogni di tipo relazionale e motivazionale.

**Immigrati soli di recente arrivo:** frequenti nel servizio orientamento al lavoro, dove si rivolgono sia per bisogni economici e di formazione che per necessità di regolarizzarsi. Si rivolgono con frequenza medio-bassa agli altri servizi, ma questo potrebbe essere dovuto al fatto che, come riferito da un operatore, i loro bisogni sono spesso gestiti dai centri di accoglienza. Due servizi (reinserimento sociale e lavoro) li segnalano in aumento, mentre altri due sportelli li segnalano in diminuzione.

**Adulti (40-65 anni) soli:** frequenti nei servizi sociali e di reinserimento sociale. Meno frequenti nei servizi legati a lavoro e formazione. Paradossalmente, tuttavia, i bisogni occupazionali sono proprio i più manifesti (quattro operatori segnalano ricerca di lavoro e formazione tra i bisogni principali per questa categoria di persone), seguiti da bisogni economici (segnalati da tre operatori). Sono la categoria sociale che assieme ai senza fissa dimora fa ricorso più frequentemente ai servizi di reinserimento sociale, dove sono segnalati in aumento, come anche nel segretariato sociale.

**Anziani soli:** si rivolgono soprattutto ai servizi sociali e agli sportelli di segretariato sociale e ai servizi per i pensionati. I bisogni più riscontrati sono di tipo assistenziale e relazionale, ma anche economico e di accesso a cure mediche. La loro frequenza rispetto al 2016 è invariata in tutti i servizi tranne quello per i pensionati, che li segnala in aumento.

**Senza fissa dimora:** la frequenza delle persone senza fissa dimora è molto polarizzata: sono percepiti come molto frequenti e in aumento nei servizi sociali, servizi per la bassa soglia e servizi di reinserimento sociale, mentre tutti gli altri li registrano come totalmente assenti o rarissimi. I bisogni più manifestati sono accesso a soluzioni abitative e reintegrazione relazionale, oltre a sostegno economico ma anche bisogni sanitari e consulenza legale.

**Nomadi:** quasi assenti da tutti i servizi, si rivolgono quasi solo ai servizi sociali, che li segnalano come frequenti (frequenza di quattro su cinque). I bisogni che manifestano sono materiali. I servizi sociali (che li segnalano come frequenti ma in calo) includono tra i bisogni anche processi integrativi dedicati.

**Famiglie con carichi assistenziali:** la frequenza di questo tipo di utenza è media presso tutti i servizi. In due servizi viene registrato un aumento della frequenza rispetto al 2016. I bisogni più manifestati sono di tipo economico (redditi di invalidità, misure di sostegno al reddito) e di assistenza qualificata.

**Persone non regolari:** segnalati come poco frequenti nella maggior parte dei servizi (media, moda e mediana intorno al 2 su 5). In aumento secondo la Caritas ma in diminuzione secondo lo sportello orientamento al lavoro. Manifestano bisogni primari, di ricovero e ospitalità, di assistenza legale (aiuto nella regolarizzazione), sostegno economico e assistenza medica.

Quanto ai fattori di rischio che contribuiscono maggiormente al verificarsi di situazioni di disagio economico e sociale c'è un marcata convergenza nelle risposte degli operatori (



**Figura 7)** verso fattori legati all'occupabilità (o impiegabilità): la quasi totalità dei rispondenti indica le "competenze lavorative scarse o non spendibili sul mercato" e anche un "basso titolo di istruzione" tra i fattori di rischio, seguono "solitudine e rete familiare insufficiente", segnalate da più della metà, e "esperienza di dipendenze da sostanze o da gioco". Vengono segnalati con bassa frequenza la presenza di disagio psichico o patologie invalidanti, la cittadinanza extracomunitaria e l'assenza dei diritti minimi di cittadinanza. Nessun intervistato ha indicato il genere o l'orientamento sessuale. Secondo gli operatori intervistati, le situazioni che il sistema della lotta al disagio economico e sociale operante nella provincia di Bergamo fatica maggiormente a riconoscere e gestire positivamente sono (1) quelle multiproblema, difficilmente inquadrabili in singole categorie di disagio, (2) quelle riguardanti persone con competenze professionali scarse, in particolare se over 40, e (3) quelle riguardanti genitori soli, in particolare donne straniere, nella conciliazione vita-lavoro. Sono incluse tra le situazioni più difficili da gestire positivamente anche (4) quelle cronicizzate. Il tema della cronicizzazione del disagio viene sollevato dagli informatori anche rispetto alle difficoltà che limitano il successo della presa in carico. Viene inoltre segnalato che alcune tipologie di persone presentano (5) vulnerabilità spesso trascurate (ad esempio balbuzie, timidezza), che comportano difficoltà ad inserirsi e a trovare una stabilità lavorativa, e di conseguenza economica e di vita, ma che spesso non vengono riconosciute come tali e quindi difficilmente vengono intercettate dai servizi.

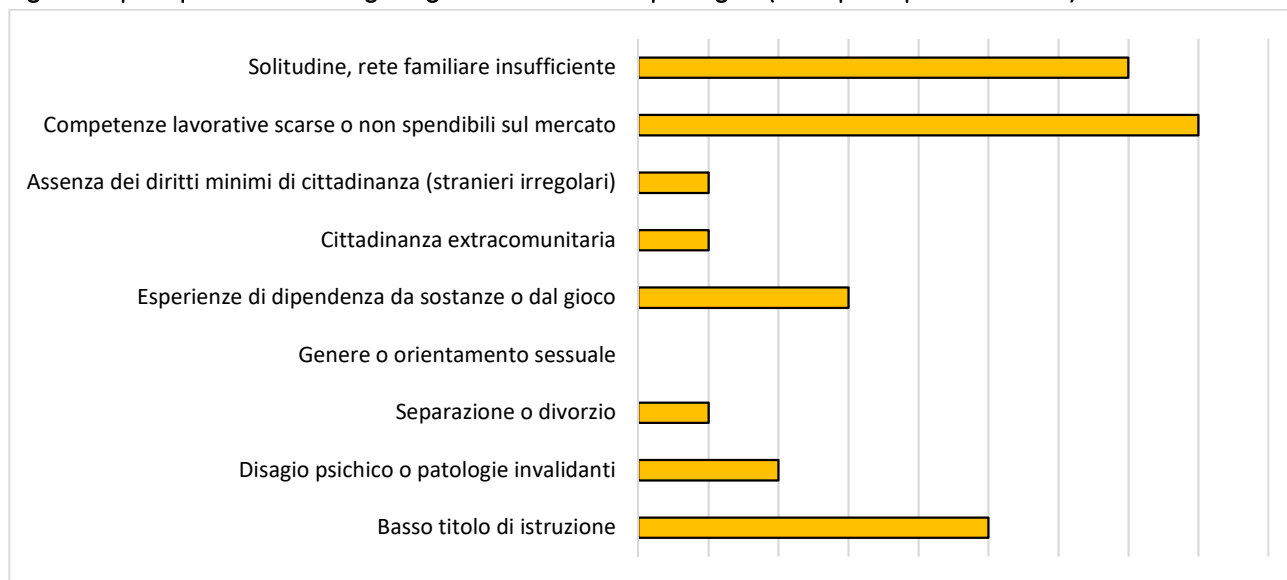
**Tabella 10. Punteggio medio fornito dai testimoni privilegiati (su una scala da 0 a 5) sulla frequenza con cui entrano in contatto con diverse categorie di potenziali utenti; numero di testimoni privilegiati che segnalano, dal 2016, un aumento, una stabilità o una riduzione dei casi per ciascuna categoria. Dati riferiti ai nove rispondenti.**

	Punteggio medio	Testimoni che segnalano		
		Aumento	Stabilità	Riduzione
Famiglie numerose	2,8	1	7	1
Madri/padri soli/e con figli	3,0	5	4	0
Coppie di anziani	1,6	1	8	0
Lavoratori immigrati a basso reddito con carichi familiari	3,4	5	3	1
Lavoratori a basso reddito con carichi familiari	3,7	6	3	0
Famiglie numerose di immigrati	3,8	4	5	0
Giovani soli senza rete familiare	1,4	1	8	0
Immigrati soli di recente arrivo	2,0	2	5	2
Adulti (40-65 anni) soli	2,4	2	7	0
Anziani soli	2,1	1	8	0
Senza fissa dimora	2,0	3	6	0
Nomadi	0,7	0	8	1
Famiglie con carichi assistenziali	3,2	5	4	0
Persone non regolari	1,4	1	7	1

Nota: risposte alla domanda "Nell'azione di contrasto al disagio economico e sociale, con quale frequenza entra in contatto con le seguenti categorie sociali? Esprima un punteggio da 0 a 5 (0 per nessun contatto, 5 per la massima frequenza) e indichi se rispetto al 2016 la frequenza del contatto è in aumento, invariata o in riduzione."

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su questionari rivolti ai testimoni privilegiati

Figura 7. I principali fattori di disagio segnalati dai testimoni privilegiati (tre risposte per intervistato).



Nota: risposte alla domanda “Selezioni i tre principali fattori individuali e familiari che, in base alla sua esperienza, esercitano un peso maggiore sul rischio di povertà ed esclusione sociale.”

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su questionari rivolti ai testimoni privilegiati

## CAPITOLO 2. LE POLITICHE DI SOSTEGNO AL REDDITO E L'OFFERTA DI SERVIZI

Tra le ragioni dell'incapacità del nostro Paese di contenere il fenomeno della povertà nell'attuale fase storica vi sono sicuramente gli effetti di una stagnazione pluridecennale dei redditi, ma anche l'insufficienza e l'inefficacia del suo modello di welfare di fronte alle nuove sfide della domanda sociale.

Per quanto riguarda i trasferimenti economici, il sistema italiano si è caratterizzato storicamente per aver concentrato la maggior parte delle sue risorse sulla componente previdenziale e quindi sulle misure finalizzate ad assicurare gli individui contro il rischio della vecchiaia, destinando a questo capitolo la quasi totalità della spesa pubblica per la protezione sociale e trascurando le altre categorie di rischio (in particolare, famiglia, lavoro e diritto alla casa). Peraltro, le uniche prestazioni assistenziali di natura non assicurativa, fino al 2012, pur essendo concepite come misure di contrasto alla povertà, erano quasi esclusivamente destinate agli anziani: l'assegno sociale, l'integrazione delle pensioni al minimo vitale e anche l'indennità di accompagnamento che, essendo destinata ai non autosufficienti e ai disabili, ha nelle fasce di età più anziane i suoi principali beneficiari. Quest'ultimo strumento, pur essendo destinato formalmente alla remunerazione delle spese di assistenza agli individui con gravi disabilità, assume in molti casi (soprattutto nelle aree del Mezzogiorno) una funzione impropria di sostegno al reddito, contribuendo ad alimentare le ambiguità e le iniquità di trattamento nelle misure di contrasto al disagio economico del nostro Paese.

Il secondo pilastro delle politiche di contrasto alla povertà è rappresentato dai servizi sociali erogati a livello locale, che costituiscono prevalentemente prestazioni "in natura" ma anche, con modalità diverse, forme di sostegno al reddito tramite erogazione di somme di denaro e contributi o agevolazioni per l'accesso ai servizi di base (scuola, trasporti, sanità e assistenza). Lo Stato italiano, avendo demandato alle Regioni la regolamentazione e l'organizzazione del Servizio Sanitario, prevede l'uniformità dei livelli minimi di offerta sanitaria, ma non fissa analoghi standard per i servizi sociali di competenza dei comuni. Osservando la loro distribuzione sul territorio nazionale, emerge chiaramente che il loro grado di copertura ed intensità dipende largamente dalla capacità di spesa delle amministrazioni locali, e quindi da quella di produrre gettito fiscale (oltre che alla programmazione, all'efficienza nell'organizzazione e nella spesa e alle sensibilità delle diverse comunità). Il risultato è che i servizi sociali sono più sviluppati nelle aree che ne avrebbero meno bisogno e spesso quasi assenti nelle zone più depresse del Paese, dove la domanda sociale è più pressante. Vedremo che, su scala ridotta, anche nella Provincia di Bergamo si rileva una loro minore presenza nelle zone con più alti indicatori di disagio sociale.

In questo capitolo tenteremo di ricostruire il quadro delle misure di contrasto alla povertà sviluppate a livello nazionale e locale. I prossimi due paragrafi sono dedicati al Reddito di Cittadinanza, di cui

analizzeremo l'impianto generale – evidenziandone i punti di forza e di debolezza – e il suo impatto sulla provincia di Bergamo. Il terzo paragrafo è dedicato all'analisi della presenza (in termini di spesa e di copertura) dei servizi sociali erogati dai comuni singoli e in forma associata (uniti in Ambiti territoriali). Infine, nel quarto paragrafo presenteremo i risultati dell'analisi delle interviste agli operatori dei servizi, ai quali è stato chiesto di rispondere ad alcuni interrogativi sullo stato dell'offerta nella Provincia di Bergamo, al fine di comprendere le modalità di intervento, la loro presenza e la loro efficacia considerando aspetti qualitativi che il quadro statistico non sempre è in grado di cogliere.

## **Le misure nazionali: dal Reddito di Inclusione al Reddito di Cittadinanza**

L'irrompere di un nuovo tipo di povertà, che interessa fasce più consistenti della popolazione rispetto a quella degli anni Duemila e che ha perso i tratti del disagio "marginale" che coinvolgeva quasi esclusivamente gruppi sociali ben definiti e aree territoriali storicamente svantaggiate, ma ne "sfonda gli argini", riducendo sensibilmente le fasce di popolazione che possono considerarsi al riparo dal rischio, ha contribuito a plasmare un contesto favorevole all'accresciuta legittimazione elettorale che le misure nazionali di sostegno al reddito hanno acquisito nell'attuale fase politica.

Con l'inaugurazione del Reddito di Cittadinanza (RdC), a soli due anni dall'introduzione del Reddito di inclusione (Rel), le politiche di contrasto alla povertà del nostro Paese hanno vissuto un sostanziale cambio di marcia, sia rispetto alle risorse destinate a questo capitolo nel Bilancio dello Stato, sia rispetto agli indirizzi e agli obiettivi assunti dal legislatore. La nostra tesi, infatti, è che il RdC rappresenti la prima misura nazionale *universale* di contrasto alla povertà di cui l'Italia si sia dotata nella sua storia. Infatti, i precedenti SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva) e Rel, seppure rappresentassero un concreto (ed esplicito) passo in avanti in questa direzione, non erano accessibili a chi presentasse un disagio esclusivamente economico, ma prevedevano altri requisiti che individuavano un insieme *multidimensionale* di svantaggi: il SIA richiedeva la presenza di un minorenni, ovvero un disabile, ovvero una donna in stato di gravidanza nel nucleo familiare; il Rel, a queste possibili casistiche aveva aggiunto quella di un componente disoccupato ultra-55enne. Il "nuovo" Rel 2019, rimuovendo queste condizioni, avrebbe assunto natura universale ma, per effetto dell'ultima Legge di Bilancio, non ha mai visto la luce, e le sue risorse sono state inglobate nel RdC.

La critica principale che ha accompagnato la misura fin dalla sua nascita è stata la scelta di finanziarla non attraverso tagli di altri capitoli di spesa corrente o un aumento dell'imposizione fiscale, ma con spesa in deficit. Per questo motivo è legittimo domandarsi se davvero il Reddito di Cittadinanza possa essere considerato una misura strutturale. Se è vero che, sul piano del consenso elettorale, la sua revoca avrebbe effetti di grande portata e che nessuna forza politica potrebbe assumersene la responsabilità senza pesanti ripercussioni, tuttavia la precarietà dei conti pubblici e la debole capacità di crescita dell'economia italiana aumentano l'incertezza circa la sua permanenza negli anni a venire. Questi aspetti, tuttavia, esulano dagli obiettivi della nostra analisi. Nel seguito proponiamo una disamina critica delle caratteristiche di questa misura così come disegnata dal legislatore, con l'obiettivo di evidenziarne i punti di forza e di debolezza e individuare i potenziali ingranaggi difettosi nel complesso meccanismo di sostegno, inclusione e attivazione sociale che il Reddito di Cittadinanza si propone di innescare, avanzando alcune proposte di correzione.

Il Reddito di Cittadinanza, elemento (o “formula”) cardine della piattaforma politica del Movimento 5 Stelle, non è soltanto l’estensione di un percorso, via via più inclusivo, inaugurato dal SIA e proseguito con il Rel, ma rappresenta un ambizioso cambio di paradigma. Questa misura, infatti, oltre a mirare ad una soluzione definitiva al problema della povertà in Italia<sup>8</sup>, si configura anche come un insieme di politiche attive per il lavoro, per la formazione e per l’inclusione sociale e come un intervento di contrasto alla disoccupazione. Dalla definizione fornita dallo stesso DL 4/2019, il RdC è una

*“misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all’informazione, all’istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all’inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”.*

Da un punto di vista tecnico, il RdC<sup>9</sup> è in primo luogo (ma non soltanto) un contributo riconosciuto su base familiare ai nuclei che soddisfano tutte le seguenti condizioni:

- ✓ Presenza di un componente, che assume il ruolo di “richiedente”, rientrante in almeno una delle seguenti casistiche: cittadino italiano; cittadino dell’Unione Europea; cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo o apolide in possesso di analogo permesso; cittadino di Paesi terzi familiare di cittadino italiano o comunitario titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente; titolare di protezione internazionale.
- ✓ Residenza in Italia del richiedente da almeno 10 anni, di cui gli ultimi 2 in modo continuativo.
- ✓ Un valore dell’ISEE familiare inferiore a 9.360 euro.
- ✓ Un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 30.000 euro.
- ✓ Un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro per i single, incrementato di 2.000 euro per ogni componente successivo al primo fino a un massimo di 10.000 euro, di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo, di 5.000 euro per ogni componente disabile e di 7.500 euro per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza.
- ✓ Un valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui per i single (7.560 per l’accesso alla Pensione di Cittadinanza, 9.360 per i nuclei residenti in abitazioni in affitto), moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza per le famiglie con due o più componenti.

---

<sup>8</sup> “Noi, in maniera decisa, con questa manovra, con questa legge di bilancio, avremo abolito la povertà” (l’ex Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Luigi di Maio, 25 settembre 2018).

<sup>9</sup>Qui e nel seguito (laddove non diversamente specificato) faremo riferimento, con l’espressione di Reddito di Cittadinanza, sia al RdC in senso stretto sia alla Pensione di Cittadinanza (PdC). Infatti, la misura assume questa seconda denominazione se il nucleo familiare è composto esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni oppure da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni che convivono con una o più persone di età inferiore che si trovano in condizioni di grave disabilità o non autosufficienza.

- ✓ Non possesso di autoveicoli di recente immatricolazione, di autoveicoli e motocicli di grossa cilindrata e di imbarcazioni da diporto.

Il beneficio economico si compone di due parti: la componente “reddito”, che si ottiene per differenza dal reddito familiare ed è pari al massimo a 6.000 euro per i nuclei composti da un unico membro (7.560 euro per i nuclei di soli anziani). Tale importo massimo viene incrementato di 0,4 volte per ogni componente maggiorenne successivo al primo e di 0,2 volte per ogni componente minorenni, fino a un massimo di 2,1 volte (2,2 se nel nucleo vi è la presenza di disabili); la componente “affitto/mutuo”, indipendente dalla dimensione del nucleo familiare, finalizzata a rimborsare il canone di locazione della casa di residenza fino a 3.360 euro (1.800 per i nuclei di soli anziani) o le rate del mutuo fino a 1.800 euro.

Ne consegue che, per un nucleo monocomposto che abbia un reddito nullo e risieda in affitto (una casistica che costituisce una minoranza molto ridotta nella popolazione e che, tuttavia, nel dibattito pubblico ha assunto curiosamente il ruolo di caso esemplare), l'importo mensile è pari a 780 euro. Il beneficio deve essere fruito entro il mese successivo a quello di erogazione, con recupero nel mese successivo delle somme non spese nei limiti del 20 per cento del beneficio e decurtazione semestrale dell'ammontare complessivo non speso, di fatto escludendo la possibilità di utilizzare il Reddito di Cittadinanza come una fonte di risparmio. L'importo viene erogato su base mensile per mezzo di una carta elettronica non utilizzabile per alcune forme di consumo<sup>10</sup> dalla quale può essere prelevato un ammontare ridotto della somma (dipendente dal numero di componenti del nucleo). Il beneficio decorre dal mese successivo a quello della richiesta, per un periodo massimo di 18 mesi, al termine del quale può essere presentata una nuova domanda che, se accolta, prevede un mese di sospensione.

Al contributo economico, la misura affianca un'articolata offerta di servizi per il lavoro e la formazione sostenuta dai Centri per l'Impiego e dai servizi sociali comunali, alla quale i beneficiari del RdC sono tenuti a aderire (nelle forme previste per i diversi casi individuali), pena la decadenza del trasferimento. L'intenzione del legislatore, infatti, è quella di fornire ai beneficiari l'occasione di emanciparsi dallo stato di bisogno, sviluppando le competenze necessarie per autosostenersi nel mercato del lavoro. Pertanto, oltre all'impegno di dedicare da 8 a 16 ore settimanali ad attività utili per la comunità nel Comune di appartenenza, i beneficiari maggiorenni devono sottoscrivere l'immediata disponibilità ad essere assunti e un Patto per il Lavoro presso il Centro per l'Impiego, che prevede la partecipazione a corsi di formazione e riqualificazione professionale, la redazione di un bilancio delle competenze e l'obbligo di accettare almeno una di tre (eventuali) proposte di lavoro “congrue”. La congruità delle proposte viene valutata sulla base della coerenza con le competenze del beneficiario, la durata dello stato di disoccupazione e la distanza del domicilio dal luogo di lavoro. La distanza massima da una proposta di lavoro congrua aumenta col passare dei mesi di fruizione del beneficio, fino ad abbracciare l'intero territorio nazionale. Da questo percorso, tuttavia, sono escluse diverse categorie di beneficiari: i minori, i percettori di Pensione di Cittadinanza, i pensionati, gli ultrasessantacinquenni, gli occupati, i frequentanti regolari corsi di studio, i disabili, i soggetti con

---

<sup>10</sup> Armi, scommesse, gioco d'azzardo, beni e servizi connessi al possesso di imbarcazioni, beni di lusso, opere d'arte, servizi finanziari e creditizi, materiale pornografico. È inoltre vietato l'invio di somme all'estero tramite money transfer.

carichi di cura nei confronti di minori e non autosufficienti. Le famiglie composte soltanto da soggetti che rientrano in queste fattispecie sono sollevate da ogni impegno. Non solo. Le famiglie non esenti che non abbiano almeno un componente “immediatamente attivabile nel mercato del lavoro” (disoccupati non di lunga durata, beneficiari di indennità di disoccupazione, ...) anziché sottoscrivere il Patto per il Lavoro con il Centro per l’Impiego verranno indirizzate ai servizi sociali comunali per una valutazione multidimensionale della loro situazione e dei loro bisogni dalla quale prenderà forma un Patto per l’Inclusione sociale. È contemplato, in presenza di soggetti maggiorenni fino a 29 anni, il caso di famiglie che, pur aderendo al Patto per l’Inclusione sociale, vengano seguite dai servizi sociali in coordinamento con il Centro per l’Impiego allo scopo di fornire risposte adeguate alle esigenze dei diversi componenti.

Secondo una stima preliminare dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019), poco più di un quarto (26%) delle famiglie beneficiarie verrà indirizzata, inizialmente, ai percorsi di inclusione lavorativa, mentre il 45% verrà presa in carico dai servizi sociali nei percorsi di inclusione sociale e il rimanente 29% sarà esonerato da ogni obbligo, essendo interamente composte da individui non attivabili al lavoro (Tabella 11). Di tutti gli individui appartenenti a famiglie beneficiarie, soltanto il 21% sarà immediatamente attivabile al lavoro, un altro 21% sarà potenzialmente ma non immediatamente attivabile, mentre il rimanente 58% è composto da individui “esenti”. Si osservi inoltre che una parte consistente delle famiglie avviate al percorso di inclusione sociale comprende al proprio interno anche individui immediatamente attivabili al lavoro fino a 29 anni (il 14% degli individui appartenenti a questa tipologia di famiglie), che verranno indirizzati ai centri per l’impiego.

**Tabella 11. Composizione delle famiglie beneficiarie di RdC rispetto al tipo di percorso di inclusione e composizione degli individui beneficiari rispetto all’attivabilità lavorativa (stime preliminari). Anno 2019. Italia.**

	Famiglie nel percorso di inclusione lavorativa	Famiglie nel percorso di inclusione sociale	Famiglie senza obblighi	Totale
<b>Composizione dei nuclei (% di riga)</b>	26%	45%	29%	100%
<b>Composizione degli individui appartenenti alle tre tipologie di nuclei (% di colonna)</b>				
Individui immediatamente attivabili	47%	14%	0%	21%
Individui non immediatamente attivabili	7%	38%	0%	21%
Individui esenti	46%	48%	100%	58%
Totale	100%	100%	100%	100%

**Fonte: dati UPB**

Nonostante la complessità dell’impianto (in alcune parti farraginoso), e nonostante le numerose perplessità sollevate sulle deboli fondamenta del meccanismo di attivazione sociale (in primo luogo sulla capacità dei centri per l’impiego e dei servizi sociali di svolgere con successo l’arduo compito al quale sono chiamati) non vi è dubbio sul fatto che questa sia la misura di sostegno al reddito più inclusiva e più incisiva mai realizzata in Italia, segnando, sul piano quantitativo, una decisa discontinuità dal passato rispetto ad almeno tre dimensioni:

- ✓ *L'ammontare delle risorse messe in campo.* La dotazione finanziaria del fondo nazionale contro la povertà, cresciuta dal 2017 al 2018 – con l'introduzione del REI – da 1,2 a 2,1 miliardi, nel 2019 è più che triplicata, raggiungendo i 7,1 miliardi (di cui 5,9 riferibili alla sola spesa per l'erogazione del beneficio economico). La Legge di Bilancio del 2018 prevedeva per l'anno in corso un incremento del fondo di circa mezzo miliardo di euro per potenziare il Rel, la cui dotazione sarebbe stata quindi di 2,5 miliardi. Il fondo creato con la Legge di Bilancio del 2019 prevede un incremento ad 8,1 miliardi nel 2020 (7,2 per il beneficio economico) e a 8,3 miliardi nel 2021 (7,4 per il beneficio economico).
- ✓ *L'estensione della platea dei beneficiari.* Le stime preliminari indicavano che, anche nello scenario più conservativo, il passaggio dal Rel al RdC avrebbe comportato un incremento delle erogazioni del sussidio, grazie all'allentamento di alcuni requisiti di accesso alla misura. Baldini *et al.* (2019), ad esempio, avevano stimato che nel 2019, con la permanenza del Rel, le famiglie beneficiarie del sussidio sarebbero state 587mila e che, con l'introduzione del RdC, sarebbero state 1 milione e 215mila. Sebbene non sia possibile conoscere il numero di famiglie che avrebbero avuto accesso al sussidio con il regime del Rel "esteso", i dati dell'INPS confermano che l'introduzione del RdC ha avuto l'esito di ampliare in modo consistente la platea degli effettivi beneficiari: nel dicembre 2018 – mese di "picco" – erano 312mila le famiglie beneficiarie del Rel mentre ad inizio ottobre 2019 le famiglie beneficiarie del RdC erano 943mila.
- ✓ *L'entità del contributo economico.* Il Reddito di Cittadinanza ha assunto l'obiettivo di consentire a ciascun nucleo familiare di raggiungere un reddito mensile che consenta ad esso di uscire dalla condizione di povertà. Il beneficio massimo di 780 euro riconoscibile ad un nucleo composto da un unico individuo è pari alla soglia di povertà determinata da Eurostat con riferimento al 2013 e viene incrementato per mezzo di una scala di equivalenza al crescere del numero di componenti. Anche se, come vedremo, l'ambizione di una riduzione sostanziale delle situazioni di povertà sembra verrà disattesa, l'entità dell'importo segna un sostanziale passo in avanti rispetto al Rel: basti considerare che nel corso del 2018 l'assegno per questa misura ammontava in media a 296 euro mentre ad ottobre 2019 l'importo medio mensile del RdC era di 482 euro.

Dati questi elementi, i rilievi che vogliamo muovere alla misura non pertengono tanto alla sua "generosità", ma alle scelte compiute dal legislatore nel definirne gli obiettivi (uscita dalla situazione di povertà, attivazione sociale e lavorativa, occupazione/ri-occupazione) che, nella loro pluralità, come argonteremo, incorrono in una serie di contraddizioni.

Un altro aspetto critico riguarda l'insieme dei requisiti che, così come concepiti, lasciano intravedere i presupposti per l'emergere di effetti indesiderati e "perversi", sia sotto forma di disincentivi al lavoro, sia sotto forma di comportamenti opportunistici e illegali verso i quali gli strumenti di repressione non sembrano adeguatamente sviluppati. I meccanismi di selezione appaiono proni rispetto al rischio di incorrere sia in errori *di primo tipo* (eleggere beneficiari che non ne hanno diritto) sia in errori *di secondo tipo* (non raggiungere potenziali beneficiari che ne hanno diritto). Il sistema di determinazione degli importi, inoltre, penalizza alcune tipologie di famiglie.



Un nodo irrisolto delle condizioni di accesso alla misura, spesso espunto dal dibattito, di cui peraltro hanno sofferto anche le precedenti politiche di sostegno, è quello del mancato riconoscimento delle enormi differenze nei prezzi che caratterizzano le diverse aree del Paese, che temiamo possa produrre delle disparità territoriali difficilmente giustificabili, rischiando di penalizzare, tra le altre, l'area bergamasca.

#### *I requisiti e la determinazione degli importi*

Nelle dichiarazioni pre- e post-elettorali, i principali esponenti del Movimento Cinque Stelle hanno indicato come obiettivo del Reddito di Cittadinanza quello di intervenire per alleviare la sofferenza dei "cinque milioni di italiani poveri". Questa cifra corrisponde effettivamente al numero di poveri assoluti residenti in Italia nel 2018, la quale però comprende circa 3,5 milioni di cittadini italiani e circa 1,5 milioni di cittadini stranieri. Senza voler fare un'operazione di *fact checking* sulla corrispondenza tra le dichiarazioni pubbliche e il dettaglio delle statistiche, resta comunque aperto il problema della definizione e della quantificazione della platea dei potenziali beneficiari, in considerazione del consistente numero di residenti non italiani che soddisfano i requisiti reddituali e patrimoniali. Come si è detto, la scelta del legislatore è stata di non limitare la fruizione della misura ai soli cittadini italiani (come la denominazione stessa di Reddito di Cittadinanza avrebbe suggerito) ma di estenderla, oltre che ai cittadini UE, anche agli aventi un permesso di soggiorno UE di lungo periodo, ai rifugiati e ai titolari di protezione sussidiaria. Come evidenziato da altri osservatori, tuttavia, il criterio della residenza in Italia da almeno dieci anni (di cui gli ultimi due in modo continuativo) esclude di fatto un'ampia fascia di individui che, pur soddisfacendo i requisiti di nazionalità, per la propria condizione di immigrati non hanno una presenza di lungo periodo sul suolo italiano. È lecito assumere che ricadranno in questa fattispecie la gran parte dei poveri stranieri (senza considerare la presenza tra i poveri italiani di persone che hanno acquisito di recente la cittadinanza), dal momento che esiste una stretta relazione inversa tra il tempo di permanenza nel paese di arrivo e il grado di occupabilità, di integrazione sociale, di conoscenza della lingua (fattori che contribuiscono significativamente a ridurre la probabilità di trovarsi in povertà). Il rischio è che proprio una delle categorie che più avrebbe bisogno non solo di un'integrazione al reddito ma anche di occasioni di inclusione sociale e lavorativa, rimanga esclusa dal programma. Lo stesso requisito potrebbe inoltre colpire i senza tetto (italiani e stranieri) che, anche quando insistono sul territorio nazionale da più di dieci anni, spesso non sono registrati nelle anagrafi, complici i ritardi nell'implementazione dell'istituto della residenza fittizia, come segnalato da alcuni operatori dei servizi sociali bergamaschi da noi intervistati.

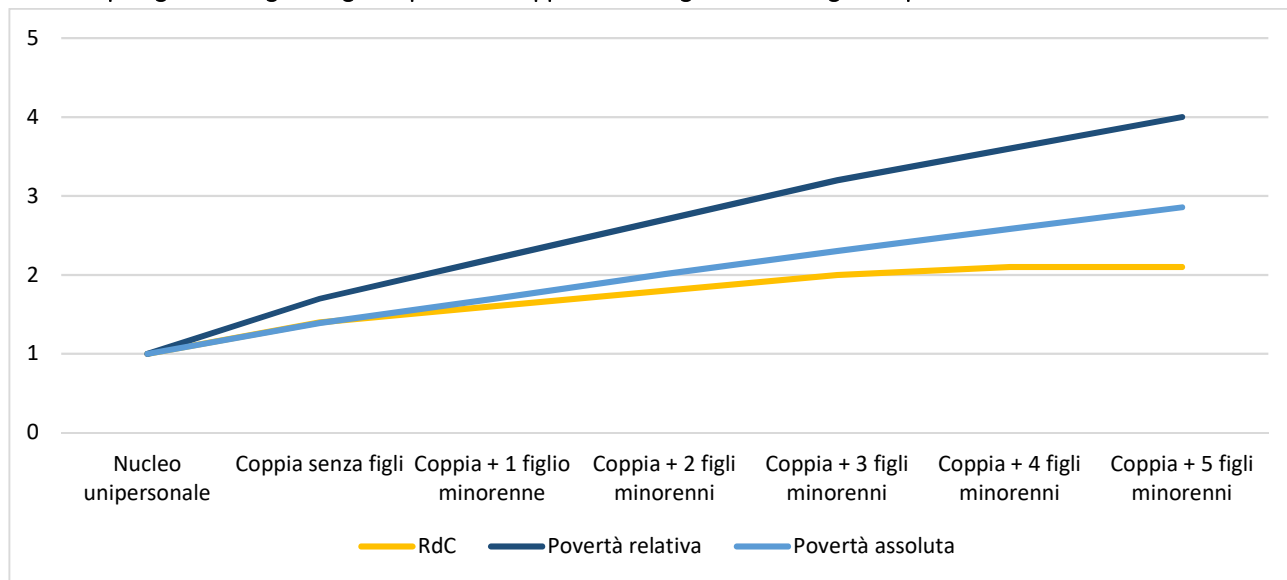
Genera inoltre forti perplessità la norma, introdotta con un emendamento della Lega, che prevede che i cittadini extracomunitari debbano dimostrare di soddisfare i requisiti reddituali e patrimoniali anche rispetto ai beni posseduti nei paesi d'origine e quindi "produrre apposita certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana". Anche con le esclusioni previste verso i rifugiati, è difficile immaginare che sia possibile produrre una tale certificazione da parte di persone provenienti da nazioni povere, spesso non dotate di un sistema catastale. In effetti, è previsto che il Ministero del Lavoro e il Ministero degli Esteri definiscano di concerto l'elenco dei Paesi "dove è oggettivamente impossibile acquisire le certificazioni". È del 28 agosto la notizia che l'INPS, non avendo ancora

ricevuto disposizioni, ha sospeso l'istruttoria di tutte le domande presentate da richiedenti non comunitari i quali pertanto, a quella data, non avevano ancora ricevuto alcun sussidio.

Un ultimo punto che ci sembra meritevole di attenzione riguarda la scelta della scala di equivalenza per la determinazione, in funzione della composizione familiare, dell'importo massimo del trasferimento. Essa, infatti, ha un *tetto* che non consente di retribuire adeguatamente le famiglie "molto numerose". Come si è visto, essa prevede che l'importo dell'assegno familiare possa essere pari al massimo a 2,1 volte quello spettante ai nuclei unipersonali (il Rel prevedeva un parametro di 2,85). Inoltre, non è sufficientemente "ripida" e sottostima i costi aggiuntivi che devono sostenere le famiglie, all'aumentare del numero dei loro componenti. La Figura 8 mette a confronto la progressione della soglia di povertà relativa e assoluta con quella della scala di equivalenza adottata dal Reddito di Cittadinanza. Si nota immediatamente che l'importo del RdC aumenta molto più lentamente della soglia di povertà (soprattutto di quella relativa) all'aumentare della dimensione del nucleo familiare e, una volta raggiunto un parametro di 2,1, cessa di crescere. Questo significa che il Reddito di Cittadinanza ha l'effetto di portare più vicino alla soglia di povertà i nuclei di una sola persona e le coppie con 1-2 figli rispetto alle famiglie numerose. Non sorprende che, secondo le stime di Baldini *et al.* (2019), l'importo medio mensile del RdC sarà di circa tre volte quello del Rel per i nuclei unipersonali e soltanto di 1,7 volte per le famiglie con cinque o più componenti.

Una revisione della scala di equivalenza sembra essere una correzione doverosa della misura, anche per limitare il rischio che le famiglie intraprendano azioni finalizzate a suddividere i nuclei "sulla carta" (attraverso le separazioni, ad esempio), o anche che il RdC diventi un disincentivo alla natalità.

**Figura 8. Progressione delle soglie di povertà relativa e assoluta (anno 2018) e della scala di equivalenza del RdC per diverse tipologie di famiglie. Soglie espresse in rapporto alla soglia delle famiglie unipersonali.**



Nota: le soglie di povertà assoluta utilizzate per il calcolo della progressione sono quelle riferite alle famiglie residenti nei grandi comuni (50.000-250.000 abitanti) del Nord Italia. Sono stati considerati componenti adulti tra i 18 e i 59 anni e componenti minori tra i 4 e i 10 anni.

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT e MLPS

*Un'unica soglia di reddito per le "molte Italie"*

Una sfida annosa che interessa tutte le misure di integrazione al reddito è quella di applicarle in modo equo ed uniforme a tutti i potenziali beneficiari, senza che caratteristiche personali diverse da quelle espressamente previste dai regolamenti possano influenzare la probabilità di accesso e l'importo del beneficio. Nel caso italiano, l'ostacolo principale al raggiungimento di questo fondamentale principio di equità è rappresentato dalle marcate differenze territoriali nel costo della vita: un euro di reddito ha un potere di acquisto inferiore nelle grandi città rispetto ai piccoli comuni e, soprattutto, nel Nord e nel Centro Italia rispetto al Mezzogiorno. Come anticipato nel primo capitolo, questa disparità viene presa in considerazione dell'ISTAT, nel calcolo delle soglie di povertà assoluta che, di conseguenza, sono più elevate nel Centro-Nord. Ad esempio, un singolo individuo che vive in un comune con meno di 50.000 abitanti ha una soglia di povertà assoluta di 750 euro se vive nel Nord, 714 se vive nel Centro e 564 se vive nel Sud (per i comuni più grandi e le città, le differenze sono anche più pronunciate). Uno studio di Banca d'Italia (2009) ha mostrato che dieci anni fa la differenza nel livello di potere d'acquisto oscillava tra il 16,5% e il 17% a seconda che si considerassero o meno i premi assicurativi dei mezzi di trasporto. Si può affermare inoltre che questa è quasi interamente un effetto di differenziali di sviluppo territoriale: infatti, lo scarto di potere d'acquisto tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno è dovuta principalmente ai prezzi delle abitazioni, che riflettono in primo luogo la qualità del "contesto" in cui sono situate (servizi pubblici, mercato del lavoro, ambiente, sicurezza, ...).

Nel disegno di una misura di sostegno al reddito, non è semplice immaginare un meccanismo, al riparo di potenziali abusi, che tenga conto di questi aspetti. Il RdC, sotto questo punto di vista, non ha compiuto passi in avanti rispetto al Rel, all'Assegno Sociale e all'Indennità di Accompagnamento, i cui requisiti di accesso e i cui importi non sono mai stati modulati per tenere conto del potere d'acquisto. Diverso è il discorso dell'Indennità di Disoccupazione che, essendo determinata in base all'ammontare della retribuzione percepita dall'ex lavoratore, tiene conto indirettamente del livello dei prezzi.

Alla luce di questi elementi, possiamo affermare che il RdC è una misura che può interagire in modo non uniforme con i diversi ambienti italiani. La non differenziazione degli importi, oltre a penalizzare i residenti delle aree urbane e del Nord Italia, potrebbe avere anche l'effetto di scoraggiare la mobilità del lavoro lungo l'asse Sud-Nord: un esito che sarebbe paradossale per una misura che si vuole situare nell'ambito delle politiche attive per il lavoro.

### *Il RdC è davvero un incentivo al lavoro?*

Il teorico rischio di fondere e confondere il problema della povertà con quello della disoccupazione – che appariva concreto dalla disamina del dibattito politico precedente al Decreto Legge – sembra almeno in parte scongiurato dall'attivazione di percorsi di inclusione differenziati che tengono conto della necessità di sviluppare approcci diversi per forme di povertà diverse, con il coinvolgimento sia delle strutture per l'impiego sia dei servizi sociali. Abbiamo visto, peraltro, che i soggetti indirizzati ai Patti per il Lavoro, almeno nei primi mesi, saranno una minoranza dei beneficiari. Ci sembra positiva inoltre la scelta di impostare i percorsi su base familiare, prevedendo una presa in carico flessibile per i diversi componenti, riconoscendo la multidimensionalità del bisogno.

Tuttavia, il tema del rilancio dei Centri per l'Impiego resta un nodo cruciale per la riuscita del grande progetto di attivazione del RdC, sulle cui possibilità di successo nutriamo forti perplessità. L'attuale

malfunzionamento di queste strutture (dimostrato dai dati di fonte ISTAT, secondo i quali soltanto il 2% dei rapporti di lavoro vengono intermediati attraverso questo canale) pare riconducibile in primo luogo alla scarsa spesa sostenuta a livello nazionale per i servizi per il lavoro - appena lo 0,04% del PIL a fronte di un dato tedesco dello 0,36% -, alla loro bassa disponibilità di capitale umano qualificato e alla loro scarsa utilità percepita presso le aziende. La loro riqualificazione richiederebbe probabilmente non solo investimenti cospicui, ma anche l'adozione di una prospettiva di lungo periodo che poco si concilia con l'esigenza di avviare tempestivamente i Patti per il Lavoro. Il legislatore ha tentato di cucire un legame tra imprese e CPI attraverso un incentivo fiscale, sotto forma di sgravio contributivo destinato a chi assume un beneficiario di RdC aderente al programma. Bisognerà attendere alcuni mesi per valutare gli effetti di questa iniziativa, la quale rischia però di generare effetti distorsivi, premiando figure lavorative con basse skill, che caratterizzeranno presumibilmente molti dei beneficiari.

Un altro problema è che la misura sembra ricondurre il problema dell'inoccupazione al mancato *job matching* tra domanda e offerta (l'assunzione di circa 3.000 "navigator" è emblematica di questa visione), senza prestare adeguata attenzione alla necessità di favorire lo sviluppo di capitale umano, riformando un sistema di istruzione antiquato, e di aumentare la domanda di lavoro attraverso efficaci politiche di sviluppo.

Ma il più grande interrogativo sulla riuscita del virtuoso stimolo all'attivazione ci sembra attenga al beneficio stesso, come sottolineato da più parti. Il RdC, infatti, innescherà inevitabilmente un meccanismo noto come "trappola per la povertà", che è la situazione in cui i beneficiari sono disincentivati a cercare un lavoro poiché i guadagni che otterrebbero non sono sufficienti per compensare adeguatamente la perdita dei trasferimenti sociali. Essendo prevista un'aliquota marginale al 100% (ogni euro in più di reddito da lavoro dichiarato determina una perdita di un euro di reddito di cittadinanza), l'incentivo economico a lavorare per la parte che non eccede il trasferimento è pari a zero. Le caratteristiche del mercato del lavoro italiano, dove è elevata l'incidenza di retribuzioni molto basse, non distanti dalla soglia destinata ai mono-nuclei privi di reddito e dove è diffusa l'economia sommersa, aumentano il rischio di incentivare comportamenti opportunistici (e difficilmente controllabili da parte dei Centri per l'Impiego, per ora molto distanti dall'aver sviluppato la capacità di presentare tre proposte di lavoro congrue ad ogni sottoscrittore del Patto), così come l'ingresso o la permanenza dei beneficiari nel lavoro nero.

## **Il reddito di cittadinanza nella Provincia di Bergamo**

Ad oggi, il RdC ha avuto una diffusione limitata nell'area bergamasca la quale, assieme ad un nutrito gruppo di province settentrionali, come già avveniva per il Rel, presenta un tasso di percettori contenuto rispetto alla media nazionale.

In tutto il Nord Italia ad eccezione di Imperia, Mantova e Torino, i tassi provinciali sono inferiori a 3 nuclei percettori ogni 100 nuclei residenti. Nelle province del Centro il tasso più alto è quello di Frosinone (4,5) mentre nel Mezzogiorno, soprattutto in corrispondenza delle grandi aree metropolitane, si osservano i tassi più alti, in diverse province vicini o anche maggiori di 10 (prima è Catanzaro con 15,6). Sicilia, Campania e Calabria, già in testa alla classifica dei beneficiari del Rel, si confermano al vertice anche per il Reddito di Cittadinanza.

Sui tassi più elevati delle regioni del Mezzogiorno hanno inciso non soltanto il maggior numero di domande presentate, ma anche le istruttorie più rapide da parte degli uffici INPS competenti e la minore quota di domande respinte o cancellate.

Considerando la situazione all'8 ottobre, erano 6.413 i nuclei della Provincia di Bergamo che percepivano il RdC, per un totale di 14.737 persone coinvolte, ovvero 1,4 nuclei ogni 100 famiglie residenti: è un tasso inferiore non soltanto rispetto a quello nazionale (3,6) ma anche rispetto a quello regionale (1,8), sul quale incide significativamente l'elevato tasso della Città Metropolitana (2,0), le cui famiglie beneficiarie costituiscono il 40% dell'intera regione. La maggiore propensione a presentare domanda da parte dei residenti nelle grandi aree urbane è una costante di tutto il territorio nazionale: tassi superiori a quelli regionali si registrano infatti anche a Torino, Roma, Napoli, Reggio Calabria e Palermo. Anche se non siamo a conoscenza di studi specialistici su questo tema, ipotizziamo che la spiegazione risieda nelle interazioni tra le forme caratteristiche della povertà nelle aree urbane e le condizioni che consentono di accedere al RdC. Infatti, nelle grandi città si riscontrano con maggiore frequenza situazioni di disagio e marginalità "estreme", legate non soltanto all'insufficienza di reddito e al non possesso di beni mobili ed immobili, ma anche all'individualizzazione degli stili di vita che non favorisce il supporto delle reti informali, le quali invece nelle piccole comunità assumono spesso il ruolo di "ammortizzatore naturale". Inoltre, in queste aree è maggiore l'incidenza di famiglie composte da una sola persona che, come abbiamo argomentato, sono favorite dai meccanismi di selezione che adottano una scala di equivalenza poco "ripida".

**Tabella 12. Nuclei beneficiari e persone coinvolte nel RdC. Situazione all'8 ottobre 2019. Italia, Lombardia e province.**

	Valori assoluti		Ogni 100		Importo medio mensile (euro)
	Nuclei beneficiari	Persone coinvolte	Nuclei beneficiari	Persone coinvolte	
<b>Bergamo</b>	<b>6.413</b>	<b>14.737</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>407</b>
Brescia	9.465	21.647	1,7	1,7	403
Como	3.232	6.921	1,2	1,2	423
Cremona	2.654	6.233	1,7	1,7	409
Lecco	1.568	3.431	1,1	1,0	400
Lodi	1.687	3.989	1,7	1,7	429
Mantova	5.289	11.787	3,0	2,9	428
Milano	31.757	68.944	2,0	2,1	412
Monza-Brianza	3.183	7.509	0,8	0,9	420
Pavia	6.298	14.162	2,5	2,6	448
Sondrio	955	1.933	1,2	1,1	421
Varese	6.590	14.758	1,7	1,7	431
Lombardia	79.091	176.051	1,8	1,7	417
Italia	943.303	2.284.855	3,6	3,8	482

**Fonte: Elaborazione IRES Lucia Mosorini su dati INPS e ISTAT**

Da un'analisi più dettagliata a livello comunale che fa riferimento ad una situazione meno aggiornata (17 luglio 2019)<sup>11</sup>, emerge una relazione crescente tra la fascia di ampiezza demografica del comune

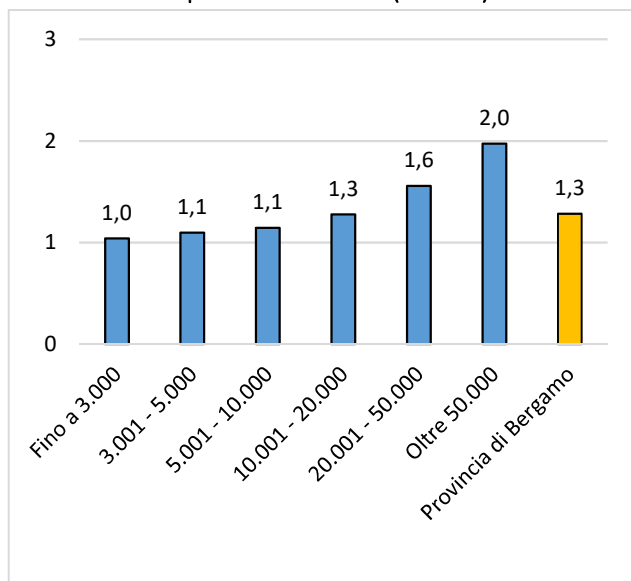
<sup>11</sup> A quella data erano 6.023 i nuclei percettori, 390 in meno rispetto all'ultimo aggiornamento di ottobre. Contro le attese, tra settembre e ottobre si è verificato un calo di 110 unità, che rivela che in quella finestra temporale i decaduti dal diritto

e il tasso di famiglie percettrici, che passa da 1 su 100 nell'aggregato dei comuni fino a 3.000 abitanti, a 1,1 nei comuni tra 3.001 e 10.000 abitanti, a 1,3 nella fascia 10.001-20.000, per arrivare a 2 nella fascia dei comuni con più di 50.000 abitanti, costituita soltanto dal Comune di Bergamo. Questa regolarità riflette, su una scala inferiore, la stessa tendenza osservata a livello nazionale, dove l'incidenza dei percettori rispetto alla popolazione residente è più alta nelle aree urbane. Il Capoluogo è in quindicesima posizione su 243 comuni. Tassi più alti della media provinciale si osservano anche nei due maggiori comuni non capoluogo: Treviglio, che con un tasso di 2,2 si trova in decima posizione, e Seriate (1,4). A Dalmine, invece, il tasso è inferiore alla media (1,1).

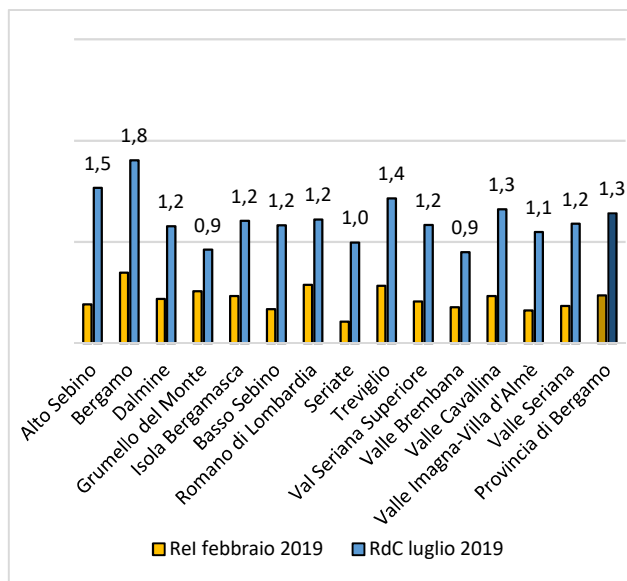
Gli ambiti territoriali sociali (per una definizione di queste unità territoriali, si veda il prossimo paragrafo) con i tassi più elevati sono quello di Bergamo, quello dell'Alto Sebino e quello di Treviglio. Al polo opposto troviamo gli ambiti di Grumello del Monte (0,9), Valle Brembana (0,9) e Seriate (1,0). Nel complesso non si rileva una corrispondenza, a livello territoriale, tra le aree con i più elevati indicatori di disagio (bassi redditi, bassa occupazione, basse retribuzioni, ...) e quelle con i più alti tassi di percettori. Dei distretti situati nelle aree interne, soltanto l'Alto Sebino ha un tasso di famiglie percettrici più alto della media, mentre nei distretti Valle Imagna, Valle Brembana, Valle Seriana e Valle Seriana Superiore i tassi sono inferiori alla media e nel distretto Valle Cavallina pari alla media.

**Figura 9. Famiglie che percepivano il Rel a febbraio 2019 e il RdC a luglio 2019 (ogni 100 famiglie residenti). Provincia di Bergamo.**

**9A. Classe di ampiezza del comune (abitanti).**



**9B. Ambiti territoriali sociali.**



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati INPS, ISTAT e ATS

Anche se l'area bergamasca si caratterizza per una bassa diffusione del RdC (non soltanto nel quadro nazionale, ma anche in quello regionale) le recenti evoluzioni degli strumenti di contrasto alla povertà hanno avuto anche qui l'effetto di allargare in misura consistente la platea dei beneficiari, segnalando

hanno superato le domande accolte. Questa improvvisa inversione della crescita dei beneficiari potrebbe essere imputata all'attivazione tardiva dei Patti per il Lavoro (alla cui partecipazione è vincolata la permanenza nel Programma) e dei controlli da parte delle autorità competenti, in seguito ai quali potrebbe essersi verificata un'improvvisa emersione di percettori senza requisiti. A settembre, nella nostra provincia, non risultavano esserci domande decadute, mentre ad ottobre erano 264. A livello nazionale, le domande decadute sono passate da in un mese da 0 a 38.855.

la presenza di una domanda di sostegno che precedentemente non veniva intercettata. Nel febbraio 2019 il REI veniva erogato soltanto a 0,5 famiglie su 100, mentre il RdC ha quasi triplicato questo tasso, portandolo a 1,4. Sulla base delle informazioni pervenute dal Consiglio dei Sindaci, per il SIA – la prima, rudimentale forma di sostegno al reddito introdotta in Italia dal Governo Monti – erano state presentate 2.381 domande tra settembre 2016 e ottobre 2017, delle quali 876 (il 37%) accolte. Nel corso del 2018, erano poi state presentate 6.479 domande per il REI, delle quali 2.136 (il 33%) accolte. I dati parziali riferiti al periodo marzo-ottobre 2019 indicano, come ci si attendeva, che con il passaggio al RdC si è verificata un'ulteriore crescita: in quella finestra temporale sono state 12.578 le domande presentate, delle quali 6.677 (53%) accolte. Se consideriamo che la rilevazione di questi dati è stata effettuata ad uno stadio del processo di valutazione in cui una parte significativa delle domande (il 9,3%) era ancora in attesa di istruttoria, è possibile anticipare che il tasso di accoglimento sarà ancora più elevato, alla fine dell'anno.

## I servizi sociali locali

La legge n. 328/2000 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"), con l'istituzione degli Ambiti di Zona (conosciuti con diverse denominazioni nelle 20 regioni italiane), ha attuato una riforma complessiva dei servizi e delle politiche sociali in Italia, ridefinendone le modalità di attuazione nell'ottica di una programmazione integrata e di una promozione della gestione associata. Il Piano di Zona (dall'articolo 18 della L.R. 3/2008) è lo strumento della programmazione in ambito locale della rete d'offerta sociale e dell'attuazione dell'integrazione tra la programmazione sociale e la programmazione sociosanitaria in ambito distrettuale, anche in rapporto al sistema della sanità, dell'istruzione e della formazione, della casa e del lavoro. Esso si configura dunque come lo strumento privilegiato per conseguire forme di integrazione tra le varie politiche mediante l'analisi dei bisogni, la definizione delle priorità, la gestione innovativa, flessibile e partecipata del sistema di offerta.

La nostra provincia si articola in 3 distretti (Bergamo, Est, Ovest), a loro volta suddivisi in 14 Ambiti Territoriali Sociali (ATS). L'Assemblea dei Sindaci del Distretto ha il compito prioritario di definire il raccordo e l'integrazione della programmazione sociale territoriale con gli interventi sanitari e sociosanitari di competenza dell'Ambito Territoriale Sociale (ATS) e dell'Azienda Socio-Sanitaria Territoriale (ASST). A un livello inferiore, le Assemblee dei Sindaci delle ATS sviluppano la governance e la gestione associata delle funzioni sociali e la programmazione degli aspetti gestionali-operativi di coordinamento e sviluppo dei servizi sociali territoriali, cooperando con i soggetti che compongono il sistema sanitario e sociosanitario e con gli enti preposti alla realizzazione delle politiche del lavoro, della formazione professionale, dell'istruzione, dell'educazione, della sicurezza e della pianificazione territoriale. Gli ambiti hanno quindi assunto numerose e importanti competenze nello sviluppo e nella gestione dei servizi locali.

I servizi sociali comunali possono quindi essere gestiti in forma singola (al livello del comune) o associata (al livello dell'ambito), assegnando ad un ente le funzioni di coordinamento tra i comuni (L. 328/2008 e L.r. 3/2008). Nel territorio dell'ATS di Bergamo la tipologia di enti preposti alla gestione associata dei 14 Piani di Zona ha avuto la seguente evoluzione dal 2010 al 2018: nel 2010 erano 4 aziende speciali consortili, 3 comuni capofila, 1 consorzio per i servizi, 5 comunità montane, 1 società

di servizi; nel 2018 erano 1 consorzio per i servizi, 4 aziende speciali consortili, 3 comunità montane, 6 comuni capofila (Albino, Bergamo, Bolgare, Clusone, Dalmine e Seriate). Negli ultimi anni abbiamo quindi assistito ad un ridimensionamento del ruolo delle comunità montane in favore dei comuni di medie e grandi dimensioni, i quali dispongono di maggiori risorse, personale, capacità di programmazione ed *expertise* rispetto alle piccole municipalità.

Secondo i dati a consuntivo del 2015, le Amministrazioni comunali hanno effettuato spese per il 26% in forma associata e per il 74% in forma singola. Il dato è in leggero incremento rispetto al 2010, anno nel quale si è osservato un impiego del 24% in forma associata e del 76% in forma singola, ma segnala il persistere di modalità di organizzazione ed erogazione frammentate che non favoriscono l'aumento della copertura dei servizi e l'uso efficiente delle risorse.

La copertura complessiva della spesa sociale pari a 140,5 milioni di euro è garantita per il 74% dai comuni stessi, per l'11% dalla compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini, e per il restante 15% da trasferimenti nazionali e regionali a favore dei Comuni associati.

Considerando soltanto la parte di spesa sostenuta a livello degli Ambiti Territoriali, pari all'incirca a 36 milioni e 474mila euro, la copertura è garantita per il 43% da trasferimenti regionali e nazionali, per il 51% dai Comuni stessi e per il restante 7% da altre entrate.

I dati più aggiornati sulla spesa sociale impegnata dai comuni mostrano che nel triennio 2016-2018 si è verificata una crescita che, seppure di modesta entità in termini assoluti – da 94,6 a 102,3 euro pro capite –, ha interessato sia l'aggregato provinciale sia la totalità degli aggregati a livello di ambito territoriale, ad eccezione del Monte Bronzone-Basso Sebino, della Valle Seriana e della Valle Cavallina. In termini nominali, la crescita complessiva è stata dell'8,1%, quella corretta per l'inflazione (utilizzando l'indice NIC della Provincia di Bergamo) del 5,7%. Una dinamica crescente ha interessato anche l'aggregato della Regione Lombardia e quello dell'Italia, i quali però presentano un livello di spesa pro capite molto più alto della nostra provincia (rispettivamente del 48% e del 33%). Mentre il confronto con il dato nazionale può essere poco informativo (si tratta infatti della media di una distribuzione molto eterogenea, che comprende i 65 euro pro capite dei comuni campani così come i 268 del Friuli-Venezia Giulia e i 309 Sardegna), lo scarto dalla media regionale è consistente, perché segnala la presenza di un'offerta molto più sviluppata in territori contigui e con caratteristiche socioeconomiche paragonabili a quelli della bergamasca. Delle altre province lombarde, solo Lecco e Sondrio hanno una più bassa spesa pro capite.

Osservando il livello di spesa nei 14 distretti, emerge tuttavia come la media provinciale sia il risultato di un quadro molto eterogeneo e frammentato, con alcuni territori che garantiscono una spesa sociale pro capite superiore alla media regionale (in particolare l'Ambito di Bergamo, con 190,2 euro pro capite) e altri che destinano cifre pari o poco superiori a 50 euro per abitante (ambiti di Monte Bronzone-Basso Sebino, Valle Cavallina, Romano di Lombardia, Isola Bergamasca) o comunque inferiore ai 100 euro. Sono solo cinque gli ambiti con una spesa superiore ai 100 euro: quello del Capoluogo, quello di Dalmine, quello di Seriate, quello della Valle Seriana e quello della Valle Seriana Superiore.

Queste differenze sembrano attenersi in primo luogo alla maggiore capacità di reperire risorse attraverso il gettito fiscale da parte dei comuni della Grande Bergamo (Ambiti di Bergamo, Dalmine e Seriate) rispetto a quelli delle zone vallive e montuose. Ciononostante, anche la Valle Seriana e la



Valle Seriana Superiore, rispettivamente con 128,1 e 122,8 euro, garantiscono un livello di spesa superiore alla media, pur in presenza di una ridotta capacità di entrata.

**Tabella 13. Spesa sociale pro capite in euro (impegni di spesa corrente per la Missione 12 al netto del servizio necroscopico e cimiteriale) e dimensione media comunale. Aggregato dei comuni bergamaschi con suddivisione per Ambito territoriale. Periodo 2016-2018.**

	Spesa sociale corrente pro capite			Dimensione media dei comuni afferenti
	2016	2017	2018	(abitanti)
Alto Sebino	62,9	60,8	66,7	3.241
Bergamo	169,7	181,9	190,2	25.774
Dalmine	111,2	112,3	123,2	8.378
Grumello del Monte	72,0	79,0	82,0	6.090
Isola Bergamasca-Bassa Val San Martino	60,3	60,7	63,1	5.762
Monte Bronzone-Basso Sebino	51,3	51,0	49,5	2.968
Romano di Lombardia	52,8	52,2	55,6	4.916
Seriate	96,2	97,8	112,3	7.087
Treviglio	70,6	72,0	74,2	6.795
Val Seriana Superiore - Val di Scalve	118,8	116,9	122,8	1.811
Valle Brembana	58,5	67,3	70,8	1.211
Valle Cavallina	53,3	52,8	52,9	3.273
Valle Imagna-Villa d'Almè	81,6	85,0	88,3	2.289
Valle Seriana	131,1	127,1	128,1	5.443
Comune di Torre de' Busi	39,9	52,1	35,0	2.126
<b>Provincia di Bergamo</b>	<b>94,6</b>	<b>97,0</b>	<b>102,3</b>	<b>4.782</b>
<i>Lombardia</i>	<i>145,1</i>	<i>145,9</i>	<i>151,2</i>	<i>7.071</i>
<i>Italia</i>	<i>130,6</i>	<i>130,4</i>	<i>136,1</i>	<i>7.910</i>

Nota: Elaborazione effettuata sui 237 dei 243 comuni della Provincia di Bergamo per i quali è disponibile il bilancio di tutti e tre gli esercizi.

**Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su bilanci comunali**

Al di là del livello delle entrate e delle differenti sensibilità e indirizzi delle amministrazioni, anche la dimensione dei comuni è un elemento importante nel determinare la possibilità di destinare risorse ai servizi sociali. Come facevamo notare in un precedente rapporto (IRES Lucia Morosini, 2017), la scarsa capacità di spesa dei comuni bergamaschi va messa in relazione con il mancato decollo della gestione associata e con la frammentazione istituzionale della provincia in piccoli e piccolissimi comuni.

Gli studi economico-finanziari insistono sulla presenza nell'azione amministrativa di questi enti di almeno tre elementi di debolezza che minano la loro capacità di governo del territorio:

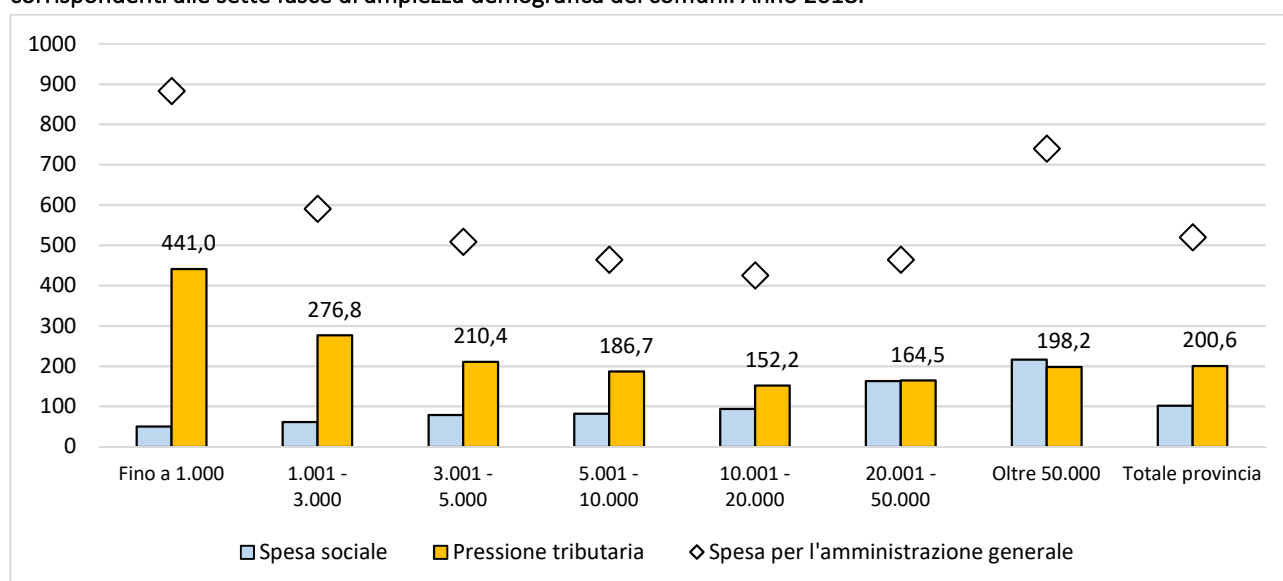
- ✓ l'azione delle economie di scala, presente soprattutto nei comuni con meno di 3mila abitanti e in quelli montani, che è legata all'impossibilità per molte amministrazioni di esercitare appieno le proprie funzioni ed erogare in modo efficace un numero di servizi adeguato alle esigenze dei cittadini. In effetti, sul versante delle spese, al di là delle differenze di tipo geografico, socioeconomico e morfologico che esercitano influenze rilevanti sulla gamma dei

servizi offerti, i piccolissimi comuni presentano la caratteristica costante di un rapporto tra attività di amministrazione generale ed altri servizi forniti enormemente squilibrato a favore delle prime, che irrigidisce il bilancio. Relativamente ai comuni della bergamasca, la spesa pro capite per l'amministrazione generale sul totale delle spese correnti cresce mediamente dai 152,2 euro rilevati negli enti di "medie" dimensioni (con popolazione compresa tra i 10.001 e i 20.000 abitanti) ai 441 euro dei comuni fino a mille abitanti (Figura 10);

- ✓ le carenze di ordine professionale. I comuni minori non dispongono di figure direttive e di competenze specializzate;
- ✓ il livello dell'imposizione fiscale locale molto alto: per i comuni fino a 1.000 abitanti, nel 2018, la pressione tributaria (accertamenti delle entrate tributarie per abitante) era pari in media a 883,3 euro, mentre per i comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 10.000 abitanti era di 463,9 euro;

Non è per caso che gli Ambiti di Bergamo, Dalmine e Seriate siano quelli i cui comuni hanno in media il più alto numero di abitanti (Tabella 13). Mettendo in relazione la dimensione media dei comuni e la spesa sociale pro capite nei 14 ambiti si ottiene un'elevata correlazione lineare positiva (0,75) che segnala che, all'aumentare della dimensione comunale, la spesa sociale tende a progredire in modo lineare. Dal momento che la popolosità dei comuni della Lombardia (che hanno in media 7.071 abitanti) e dell'Italia (7.910) è significativamente più elevata di quella dei comuni bergamaschi (4.782), possiamo avanzare l'ipotesi che la frammentazione istituzionale possa essere uno dei fattori cruciali nella spiegazione dei differenziali osservati nella spesa sociale tra la nostra provincia e l'aggregato della Lombardia.

**Figura 10. Spesa sociale pro capite (impegni di spesa corrente per la Missione 12 al netto del servizio necroscopico e cimiteriale), spesa per l'amministrazione generale pro capite (impegni di spesa corrente per la Missione 1) e indice di pressione tributaria (accertamenti per le entrate del Titolo 1 in valori pro capite). Aggregati dei comuni bergamaschi corrispondenti alle sette fasce di ampiezza demografica dei comuni. Anno 2018.**



Nota: Elaborazione effettuata sui 237 dei 243 comuni della Provincia di Bergamo per i quali è disponibile il bilancio degli esercizi 2016, 2017 e 2018.

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su bilanci comunali

Per valutare la diffusione dei servizi sociali comunali abbiamo considerato, oltre ai dati di bilancio, le informazioni provenienti dall'indagine sugli *Interventi e Servizi sociali dei comuni singoli o associati* realizzata dall'ISTAT, nell'ambito della quale vengono rilevate le informazioni sugli utenti e sulla spesa per i servizi sociali. Una prima indicazione sul grado di copertura dei servizi ci viene fornita dal numero di persone che nel corso dell'anno ha ricevuto almeno una prestazione di pertinenza dell'assistente sociale (ossia interventi di valutazione, supporto e consulenza per l'attivazione di possibili soluzioni ai problemi individuati)<sup>12</sup>. Nel 2016 queste sono state 31.529 nei comuni della nostra provincia, ovvero il 2,8% dei residenti, poco più della percentuale tra i residenti nella regione (2,7%) e meno della percentuale nazionale (3,3%). Una seconda informazione utile è il numero di utenze, ovvero delle prese in carico effettuate da ciascuno dei 68 servizi dell'ISTAT nel corso dell'anno. Dal momento che la stessa persona può beneficiare di più di un servizio (e quindi non è data la corrispondenza tra utenze e utenti, o "teste") non è possibile determinare quanta parte della popolazione sia stata presa in carico dai servizi sociali comunali. In ogni caso, nel 2016 sono state 167.507 le utenze prese in carico dai servizi sociali nella nostra provincia, determinando un rapporto di 151 utenze ogni 1.000 residenti, un dato che, contrariamente a quanto suggerirebbe il differenziale di spesa pro capite, mostra una copertura più alta sia rispetto a quella garantita dai comuni dell'aggregato dell'Italia (141 ogni 1.000 residenti) sia rispetto a quella dell'aggregato della Lombardia (127). Tuttavia, rispetto alle macroaree di riferimento, la spesa media per utenza sostenuta dai comuni bergamaschi è sostanzialmente più bassa: 683 euro contro una media nazionale di 827 e una media regionale di 1.025. Rapportata al numero dei residenti, la spesa per i servizi sociali dei comuni bergamaschi ammontava nel 2016 a 103 euro, quella dei comuni italiani a 116 e quella dei comuni lombardi a 130. Il modello di welfare locale si caratterizza quindi per una copertura più alta della media ma anche per una minore intensità del servizio per singolo caso preso in carico.

Dei 68 servizi rilevati dall'ISTAT, cinque soltanto comprendono il 58,2% delle utenze: il segretariato sociale, il servizio sociale professionale, le attività ricreative, il trasporto sociale, i centri sociali e di aggregazione e le altre attività di integrazione sociale. Il segretariato sociale e il servizio sociale professionale, che non rappresentano vere e proprie prestazioni, ma porte di accesso e canali di indirizzo e consulenza, da soli comprendono il 41,1% delle prestazioni.

Il 32,9% delle utenze riguarda la categoria delle famiglie e dei minori, il 24,8% quella degli anziani, il 9,1% quella dei disabili, il 5,3% quella degli individui poveri, con disagio sociale e senza fissa dimora (che nell'aggregato regionale costituiscono l'8%), il 4,9% quella degli immigrati e i nomadi, lo 0,6% quella delle dipendenze e il 22,5% le multiutenze. Gli interventi di contrasto alla povertà rappresentano quindi solo una minoranza del totale (8.851 utenze, in valori assoluti).

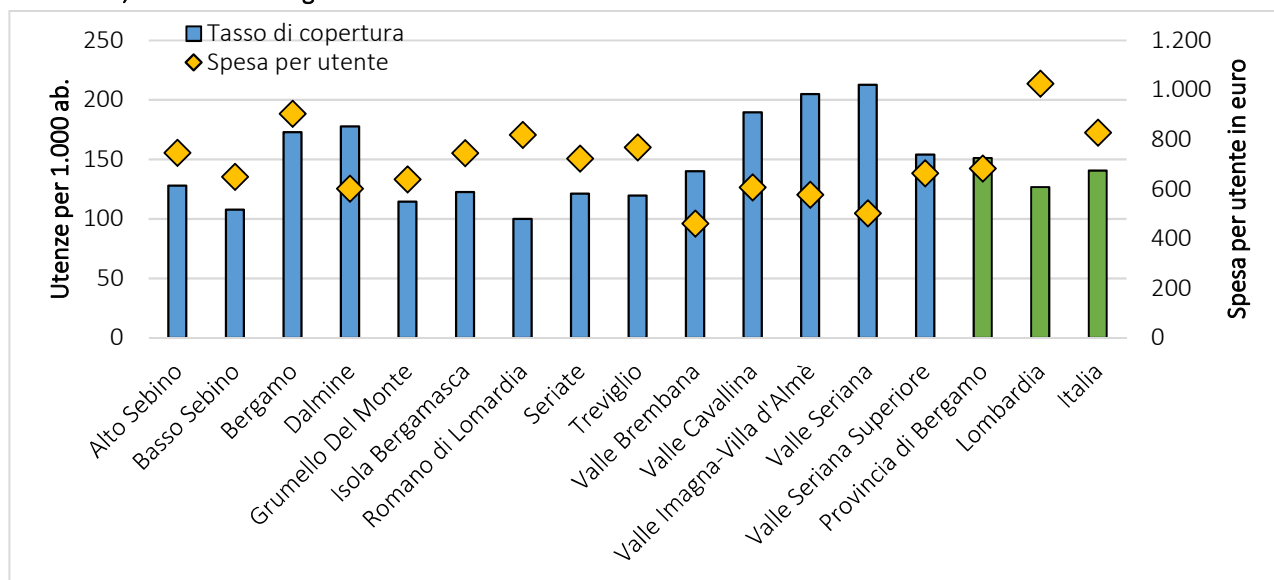
Anche questa fonte conferma la frammentarietà e la disomogeneità degli interventi comunali nella Provincia di Bergamo. L'Ambito del Capoluogo è l'unico che unisce un'elevata copertura (173 utenze per 1.000 abitanti) ad un'elevata intensità dei servizi (904 euro di spesa per utenza). Negli altri ambiti, la combinazione tra copertura e intensità è molto eterogenea: alcuni ambiti associano una copertura molto più elevata della media ad una spesa più bassa (Valle Cavallina, Valle Imagna, Valle Seriana,

---

<sup>12</sup> Questa è solo una proxy del numero di utenti dei servizi sociali, che può discostarsi dal valore reale per due ragioni: la prima è che non tutte le valutazioni dell'assistente sociale hanno come esito una presa in carico che prevede l'attivazione di servizi; la seconda è che per alcuni servizi non è necessario l'intervento dell'assistente sociale.

Dalmine) ed altri, come Romano di Lombardia, Treviglio e l'Alto Sebino, hanno una spesa per utenza vicina o superiore ai 750 euro e un tasso di copertura che non raggiunge le 130 utenze per 1.000 abitanti.

**Figura 11. Tasso di copertura dei servizi sociali (utenze per 1.000 abitanti) e spesa per utente. Anno 2016. Italia, Lombardia, Provincia di Bergamo e Ambiti territoriali.**



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

Per fornire un quadro della presenza dei servizi sociali che hanno un obiettivo di contrasto al disagio economico, abbiamo considerato i tassi di copertura per diversi servizi sociali legati a tre aree di intervento:

- ✓ l'integrazione sociale e lavorativa, finalizzata all'inclusione nella società e nel mondo del lavoro di soggetti svantaggiati o provenienti da situazioni di svantaggio;
- ✓ i sussidi economici per l'accesso a beni e servizi essenziali, erogati a famiglie in condizioni di disagio (generalmente, previa prova dei mezzi), a soggetti con disagio mentale e senza tetto;
- ✓ il pronto intervento per le situazioni di emergenza (comprendenti i servizi in favore dei senza tetto).

Complessivamente, nella nostra provincia, il numero di utenze prese in carico da questi servizi ammontava nel 2016 a 12,8 per 1.000 abitanti (l'8,4% delle utenze di tutti i servizi), un tasso inferiore a quello dell'aggregato della Lombardia (14,4). Dei cinque servizi riferiti all'area dell'integrazione sociale e lavorativa, solo quelli dell'integrazione dei soggetti deboli o a rischio (tutoraggio sociale, accompagnamento nei percorsi di autonomia, ...) e del sostegno all'inserimento lavorativo (tirocini, borse, incentivi all'assunzione) raggiungono tassi di copertura apprezzabili, rispettivamente di 1,7 e 1,4 ogni 1.000 abitanti. Anche in questo caso, il tasso provinciale è il frutto di differenze consistenti nelle scelte operate a livello di ambito. Sono la Valle Cavallina e il Monte Bronzone-Basso Sebino quelli con i maggiori tassi di copertura nell'integrazione dei soggetti deboli o a rischio, mentre la Valle Brembana e la Valle Cavallina hanno i più alti tassi di utenze per il sostegno all'inserimento lavorativo.

Risulta marginale invece la presenza degli interventi per l’inserimento lavorativo rivolti ai soggetti con disagio mentale (tasso pari a 0,1 a livello provinciale) e ai soggetti senza dimora (0,0), così come quella del servizio di residenza anagrafica (“fittizia” o “convenzionale”) per i senza tetto (0,0), che nel 2016 ha raggiunto soltanto 13 persone in tutta la provincia. Come si è detto, questo intervento ha assunto un ruolo determinante nel nuovo sistema nazionale di sostegno universale al reddito, poiché garantisce l’accesso ad una delle categorie che più ne hanno bisogno. Vedremo, tuttavia, dalle testimonianze degli operatori, che allo stato attuale la sua presenza è ancora molto ridotta.

**Tabella 14. Utenze per 1.000 abitanti dei servizi di integrazione sociale e lavorativa. Anno 2016. Lombardia, Provincia di Bergamo e Ambiti territoriali.**

	Integrazione soggetti deboli/a rischio	Sostegno all’inserimento lavorativo	Inserimento lavorativo (disagio mentale)	Inserimento lavorativo (senza dimora)	Residenza anagrafica per senza dimora
Alto Sebino	0,1	0,4	0,4	0,0	0,0
Bergamo	0,4	1,1	0,0	0,0	0,0
Dalmine	1,2	1,3	0,1	0,0	0,0
Grumello del Monte	2,9	1,4	0,1	0,0	0,0
Isola Bergamasca-BV San Martino	1,5	1,2	0,0	0,0	0,1
Monte Bronzone-Basso Sebino	4,9	0,3	0,0	0,0	0,0
Romano di Lombardia	0,2	2,7	0,1	0,0	0,0
Seriate	1,1	1,3	0,0	0,0	0,0
Treviglio	1,5	0,7	0,1	0,0	0,0
Val Seriana Superiore - Val di Scalve	1,0	0,9	0,0	0,0	0,0
Valle Brembana	0,2	4,2	0,0	0,0	0,0
Valle Cavallina	9,7	3,1	0,0	0,0	0,0
Valle Imagna-Villa d'Almè	1,2	1,2	0,0	0,0	0,0
Valle Seriana	1,8	1,0	0,4	0,0	0,0
<i>Provincia di Bergamo</i>	<i>1,7</i>	<i>1,4</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Lombardia</i>	<i>2,6</i>	<i>1,7</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,0</i>

**Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT**

Dei servizi afferenti all’area del sussidio economico a famiglie e persone in difficoltà, solo quelli per i servizi scolastici, per l’alloggio e per l’integrazione del reddito familiare raggiungono tassi superiori a 1 utenza per 1.000 abitanti. Essendo dei contributi che i comuni attivano predisponendo propri regolamenti che (come avviene per i più diffusi servizi di asilo nido e mensa scolastica) prevedono differenti soglie di accesso (generalmente determinate dall’ISEE), la variabilità della loro copertura nei diversi ambiti è elevata. Per i contributi ai servizi scolastici si osservano tassi più elevati della media nei distretti Valle Imagna (10), Treviglio (9,4), Alto Sebino (6), Monte Bronzone (5,8) e Bergamo (4,8), mentre in altri casi non raggiungono le 2 utenze per 1.000 residenti (Grumello del Monte, Seriate, Valle Seriana Superiore). Bergamo (5,4) e Treviglio (2,7) sono gli unici ambiti con un tasso di utenze superiore a 2 per i contributi per l’alloggio. Monte Bronzone (4,5), Bergamo (4), Valle Seriana (3,9), Alto Sebino (3,7) e Valle Imagna (2,3) quelli con un tasso superiore a 2 per le integrazioni al reddito familiare. I contributi economici per il disagio mentale e per i senza dimora, così come i prestiti d’onore sono modalità di sostegno quasi assenti nella nostra provincia, così come i buoni spesa e i

buoni pasto, ad eccezione della Valle Seriana (che ha un tasso di 1,4 utenze per 1.000 abitanti). Bisogna comunque tenere conto che l'operazione di classificazione effettuata dall'ISTAT si confronta con un'offerta molto sfaccettata e in continua evoluzione, difficile da incastonare in una rigida griglia basata su categorie di servizi. A questo proposito, osserviamo che nell'Ambito della Valle Seriana Superiore, dove i contributi economici sopra descritti sono sostanzialmente poco sviluppati, il tasso di utenze per gli altri contributi economici raggiunge il valore di 5,1, segnalando presumibilmente la presenza di un'offerta che assume modalità non standard.

**Tabella 15. Utenze per 1.000 abitanti dei servizi di sussidio economico. Anno 2016. Lombardia, Provincia di Bergamo e Ambiti territoriali.**

	Buoni spesa/ pasto	Per i servizi scolastici	Prestiti	Per l'alloggio	A integra- zione del reddito familiare	Per il disagio mentale	Per i senza dimora	Altri contributi
Alto Sebino	0,0	6,0	0,0	0,1	3,7	0,0	0,0	0,5
Bergamo	0,0	4,8	0,0	5,4	4,0	0,0	0,0	0,0
Dalmine	0,3	2,2	0,0	1,6	1,0	0,0	0,0	0,5
Grumello del Monte	0,0	1,6	0,0	0,3	1,1	0,0	0,0	0,5
Isola Bergamasca-BV San Martino	0,0	3,8	0,0	0,8	0,7	0,0	0,0	0,8
Monte Bronzone-Basso Sebino	0,0	5,8	0,0	1,7	4,5	0,0	0,0	0,1
Romano di Lombardia	0,2	2,2	0,0	1,4	0,6	0,0	0,0	0,0
Seriate	0,0	1,1	0,0	1,6	0,5	0,0	0,0	0,0
Treviglio	0,2	9,4	0,0	2,7	1,7	0,2	0,0	2,0
Val Seriana Superiore - Val di Scalve	0,0	1,8	0,0	0,4	1,3	0,0	0,0	5,1
Valle Brembana	0,4	2,9	0,0	0,5	1,2	0,0	0,0	0,5
Valle Cavallina	0,4	2,0	0,1	0,3	0,4	0,0	0,0	1,2
Valle Imagna-Villa d'Almè	0,0	10,0	0,0	0,4	2,3	0,0	0,0	1,3
Valle Seriana	1,4	2,5	0,0	0,6	3,9	0,0	0,0	0,1
<i>Provincia di Bergamo</i>	<i>0,2</i>	<i>4,0</i>	<i>0,0</i>	<i>1,7</i>	<i>1,9</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,8</i>
<i>Lombardia</i>	<i>0,3</i>	<i>2,5</i>	<i>0,0</i>	<i>1,7</i>	<i>3,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,9</i>

**Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT**

L'ultima area che abbiamo preso in considerazione – quella dei servizi per il pronto intervento, finalizzati al contrasto delle situazioni di emergenza – mostra una sostanziale carenza di iniziative dei comuni. È difficile ipotizzare che un tasso di copertura pari a 0,2 per la distribuzione di beni di prima necessità e di 0,3 per il pronto intervento sociale rifletta una situazione di sufficiente presa in carico del bisogno. A questo si aggiunge la sostanziale assenza di questi servizi in tutti gli ambiti ad eccezione di quello del Capoluogo e della Valle Cavallina. Lo stesso vale per i servizi di supporto ai senza dimora (pronto intervento, dormitori e strutture di accoglienza), che hanno una presenza tangibile soltanto nell'Ambito di Bergamo e della Valle Imagna.

La carenza di servizi pubblici di pronto intervento erogati a livello locale, che avrebbero la funzione di fornire una risposta alle situazioni di povertà più estrema e che richiedono tempestività nell'intervento, è in parte compensata dall'operato degli enti del Terzo Settore, come la Caritas e il Banco Alimentare della Lombardia. Quest'ultimo nel 2017 ha distribuito 18.711 tonnellate di cibo attraverso 1.247 strutture caritative convenzionate. I dati del 2014 riferiscono di 247.741 assistiti, che corrispondono al 43% dei poveri assoluti stimati in regione.

Tabella 16. Utenze per 1.000 abitanti dei servizi per il pronto intervento e i senza tetto. Anno 2016. Lombardia, Provincia di Bergamo e Ambiti territoriali.

	Distribuzione di beni di prima necessità	Pronto intervento sociale	Pronto intervento per senza dimora	Dormitori per senza fissa dimora	Strutture di accoglienza per senza fissa dimora
Alto Sebino	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bergamo	0,8	1,9	1,8	0,0	0,8
Dalmine	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grumello del Monte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Isola Bergamasca-BV San Martino	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Monte Bronzone-Basso Sebino	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Romano di Lombardia	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Seriate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Treviglio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Val Seriana Superiore - Val di Scalve	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Valle Brembana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Valle Cavallina	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Valle Imagna-Villa d'Almè	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0
Valle Seriana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Provincia di Bergamo</i>	<i>0,2</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>
<i>Lombardia</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

## Lo stato dei servizi secondo gli operatori: modalità di intervento, limiti e punti di forza

Nella seconda parte dell'intervista agli operatori abbiamo chiesto loro di descrivere le modalità in cui il servizio di cui si occupano interviene nel territorio. Si è partiti dagli strumenti messi in campo per intercettare le persone in situazione di disagio economico e sociale, e dal modo in cui i bisogni degli utenti potenziali sono riconosciuti. In quattro casi gli operatori fanno riferimento alla segnalazione degli utenti da parte di altri servizi e in altrettanti alla conoscenza che deriva dal radicamento nel territorio ed alle reti sociali di quartiere, ai coordinamenti territoriali di cittadini ed associazioni che dal 2015 sono stati istituiti dall'Amministrazione Comunale che ne ha fatto un punto di unione tra quartiere e Amministrazione. Solo due operatori parlano di campagne di comunicazione, mentre altri due portano rispettivamente l'esempio di progetti di formazione nelle scuole e nei centri di accoglienza, e il dialogo e l'offerta di servizi (lettura buste paga) come azioni volte anche ad intercettare le persone in situazione di disagio. Altri operatori rispondono facendo riferimento esclusivamente all'attività di sportello o non rispondono.

Per quanto riguarda il riconoscimento dei bisogni, emerge un approccio basato sull'ascolto, che ha inizio nei colloqui conoscitivi dai quali parte l'analisi del caso.

Viene quindi chiesto agli operatori un approfondimento sulle procedure di accesso al loro servizio, le difficoltà che si incontrano in questa fase e le strategie che possono essere messe in atto per superarle. L'accesso ai servizi avviene tramite sportello o colloquio iniziale, in alcuni casi previo

appuntamento, in maniera libera per altri, mentre altri ancora dedicano parte dell'orario agli appuntamenti e parte al drop-in.

Le difficoltà segnalate riguardano in due casi la lunghezza dei tempi di attesa, in altri due casi l'inadeguatezza dei canali di accesso rispetto all'estensione e intensità della domanda: per i servizi che operano sull'intera provincia – come suggeriscono i dati sulla copertura – le risorse disponibili non bastano a raggiungere i territori più decentrati, e la presenza saltuaria non soddisfa la domanda. Per i servizi che affrontano livelli elevati di domanda, l'esistenza di un canale unico di accesso rallenta la tempestività dell'intervento e fa sì che le situazioni intercettate siano in alcuni casi già piuttosto compromesse. Viene segnalata la necessità di differenziare i canali di accesso e di puntare sulla prevenzione. Emerge anche il tema della residenza, particolarmente critico per le persone in situazione di disagio economico e sociale che spesso, trovandosi in condizioni abitative irregolari, non riescono a fare l'iscrizione anagrafica, pur avendone diritto, e si ritrovano escluse dall'accesso ad alcuni servizi di assistenza e, come si è detto, possono anche incontrare difficoltà a dimostrare il possesso dei requisiti per il Reddito di Cittadinanza. Come avviene in altre aree del Paese, i comuni bergamaschi controllano l'istituto della residenza fittizia rilasciandone un numero limitato all'anno. Un operatore riferisce che secondo il "protocollo Residenziando", frutto del Tavolo Inclusione, il comune di Bergamo rilascia 10 residenze fittizie all'anno. Infine, viene manifestata anche difficoltà nella pubblicizzazione del servizio.

Tra le misure messe in atto per facilitare l'accesso ai servizi, viene segnalata l'estensione degli orari di apertura al pubblico alle 21.00. Un operatore ribadisce come, date le risorse limitate, sia importante trovare un modo di contenere la perdita di appuntamenti a seguito di mancate disdette da parte degli utenti. Al fine di migliorare il sistema di prenotazione viene suggerita l'istituzione di sistemi di prenotazione on line.

L'analisi dell'offerta prosegue con la valutazione delle risorse fornite dai servizi, dei loro limiti e punti di forza. Molti dei servizi coinvolti articolano la loro presenza sul territorio fornendo informazioni, accompagnando l'utente nel percorso verso il raggiungimento dei suoi obiettivi o indirizzandolo verso altri servizi che attivano prese in carico. Alcuni mettono a disposizione misure assistenziali e educative, altri fanno interventi di bassa soglia (mensa, dormitorio, ecc.) e di secondo livello (housing sociale, percorsi di accompagnamento lavorativo, ecc.). Oltre all'ascolto, alcuni operatori affermano che il loro servizio punta anche sul coinvolgimento dell'utente e sull'attivazione della persona.

Due operatori fanno presente come il sistema attuale abbia difficoltà a cogliere il numero crescente di situazioni di disagio complesse. In particolare, la strutturazione per aree di disagio del servizio può costituire un limite rispetto alla capacità di cogliere la complessità dei casi. Viene segnalato che l'offerta di servizi sta mutando in risposta ai cambiamenti avvenuti nella domanda: davanti a situazioni di disagio estese i servizi rispondono attivando prese in carico collettive ed interventi territoriali. Altri punti di forza sono la capacità di ascolto del personale, che secondo un operatore sarebbe opportuno potenziare con uno sportello psicologico, le relazioni con il territorio, la specializzazione su alcune aree e la presenza di servizi di privato sociale. Viene anche manifestata l'esigenza di personale multilingue.

Quanto ai rapporti di partenariato e agli strumenti per coordinare il lavoro tra i servizi, la maggior parte degli informatori afferma che il proprio servizio opera in collaborazione con altre realtà del territorio attraverso relazioni informali o reti di partenariato formalizzate. Esistono occasioni



periodiche di confronto, tavoli di governance (come il Tavolo Inclusione) a cui partecipano sia soggetti pubblici che privati, cooperative e associazioni. Alcuni servizi gestiscono casi complessi attivando collaborazioni specifiche sul singolo caso, tuttavia questo modo di lavorare è percepito come un limite e viene manifestata la necessità di istituire vere e proprie prese in carico integrate.

La parte dell'intervista relativa al funzionamento del servizio si conclude con la richiesta di esprimere una valutazione riguardo gli esiti della presa in carico, spiegando cosa si intende per successo, e illustrando quali sono le principali difficoltà al raggiungimento di quest'ultimo. Alcune tra le definizioni di successo fornite hanno come criterio il raggiungimento degli obiettivi o la realizzazione di un progetto "personalizzato individuato sulle esigenze e risorse del singolo caso" o "di reinserimento sociale". Altre danno un'interpretazione del servizio che pone l'accento sul carattere di supporto dell'intervento. In questi casi gli operatori segnalano come sia difficile ottenere trasformazioni stabili nel tempo, ma possa essere considerato già un successo il fatto che l'utenza torni al servizio e in questo modo validi l'utilità del supporto fornito. Un operatore aggiunge alla definizione di successo l'emergere di bisogni anche non dichiarati in prima istanza. Le difficoltà che ostacolano l'esito positivo della presa in carico individuate dagli operatori sono (1) la mancanza di prese in carico integrate, (2) la cronicità del disagio, (3) la fragilità dei soggetti unita (4) all'assenza di opportunità lavorative e sistemazioni abitative, che porta al mancato superamento della situazione di dipendenza economica, (5) la difficoltà di accesso ai servizi sanitari (liste di attesa per ricoveri riabilitativi) e (6) la difficoltà ad avere informazioni su chi trova e mantiene il lavoro.

Nella terza parte dell'intervista abbiamo chiesto agli operatori di articolare la loro visione rispetto allo stato del sistema di lotta al disagio economico e sociale locale e nazionale. In particolare, è stato chiesto loro di identificarne i limiti principali, ma le risposte si sono concentrate poco sulle distinzioni tra i livelli.

Gli operatori concordano sul fatto che il sistema è limitato dall'incertezza e dalla frammentazione delle politiche. L'episodicità delle misure, caratterizzate da bandi sempre diversi che richiedono requisiti non uniformi sia a livello locale che nazionale ostacola l'intervento. La mancanza di coordinamento tra le istituzioni e di integrazione tra le politiche locali e nazionali disperde le risorse. Viene invocata l'armonizzazione delle politiche attraverso l'analisi e revisione di tutte le norme, in particolare le misure di sostegno al reddito e di supporto per la casa, e l'inserimento delle stesse in un quadro organico che offra una struttura stabile ed integrata a livello nazionale e regionale.

Alcuni operatori sottolineano come, di fronte alla necessità di fare evolvere il modello di servizio e adattare l'offerta ai mutamenti della domanda, non sempre sia presente uno sguardo politico che tenga conto dell'evoluzione dei bisogni al momento della progettazione. Altri segnalano come, anche dove una trasformazione è già in atto, la complessità data dalla ricchezza del servizio allunghi i tempi con cui il cambiamento può avvenire.

Viene manifestata la necessità di rafforzare le misure preventive del disagio, degli strumenti di informazione ed intercettazione della domanda, e di sviluppare politiche che vadano oltre il supporto monetario, centrate sulla valorizzazione delle potenzialità della persona.

Sul tema dell'impiegabilità, emerso fortemente nella discussione sui bisogni dell'utenza e sui fattori di rischio di disagio economico e sociale, gli operatori segnalano da una parte la crescente precarizzazione dovuta alla mancanza di un'offerta di lavoro stabile, dall'altra l'inadeguatezza dell'offerta formativa messa a disposizione dell'utenza. Spesso i corsi regionali o nazionali non sono

sufficientemente qualificanti o sono strutturati secondo modalità che non si conciliano con le esigenze della domanda. Ad esempio, i corsi serali non sono una soluzione per coloro che lavorano su turni, situazione che è dominante nel panorama attuale del lavoro poco qualificato.

È stato poi chiesto agli operatori di stimare i vantaggi e gli svantaggi che possono derivare dall'introduzione del Reddito di Cittadinanza (RdC) nell'azione di contrasto al disagio economico e sociale, facendo emergere degli elementi che per la maggior parte integrano o confermano le nostre riflessioni maturate dall'analisi della letteratura in materia. Cinque operatori sostengono che il RdC possa avere effetti positivi, in particolare nelle situazioni di urgenza e povertà assoluta, per soddisfare bisogni primari. Viene citato il merito – già del Reddito di Inclusione – di far emergere situazioni di disagio altrimenti poco visibili. I possibili effetti positivi però dipendono strettamente dalle politiche attive che completeranno la misura. Il cui primo importante limite sta proprio nella carenza di elementi riguardo le politiche attive e sul modo in cui stanno trovando attuazione (ad esempio, la selezione di personale – i navigator – fatta esclusivamente sulla base dei titoli di studio e non dell'esperienza lavorativa). Viene criticato l'aver fatto precedere gli incentivi economici ad una progettualità condivisa.

Il secondo limite riguarda il fatto che la suddivisione dei beneficiari tra coloro che dovranno aderire al Patto per il lavoro e al Patto per l'inclusione sociale sia fatta su criteri 'oggettivi', e non su una valutazione specifica del caso: si teme che questo possa rendere più complesse le transizioni da un sistema all'altro, e si sottolinea come la sovrapposizione tra misure di inclusione sociale e politiche attive del lavoro debba essere gestita con attenzione.

Il terzo limite sta nel fatto che, essendo una misura incentrata sul lavoro, da una parte vincola all'esito lavorativo soggetti che non sono in grado di lavorare, rischiando di aumentare il disagio di questi gruppi (un rischio che, tuttavia, non sembrerebbe essersi verificato nella pratica, visto che gli aderenti ai Patti per il Lavoro sono solo una minoranza dei beneficiari), dall'altra difficilmente offrirà opportunità concrete a coloro che sono attivabili, poiché i servizi dedicati non sono strutturati per svolgere i compiti che la nuova misura attribuisce loro, e la domanda di lavoro da parte delle aziende è ancora molto scarsa.

Il quarto limite riguarda i criteri con cui sono concessi gli incentivi economici: un operatore sottolinea come la decisione di escludere i cittadini stranieri senza titolo di soggiorno di lungo periodo e privi della residenza da almeno 10 anni, considerando che proprio in questa fascia di popolazione sono concentrate le situazioni di maggiore povertà, soprattutto se sono presenti minori, riduce notevolmente l'effetto della misura sulla situazione delle persone in disagio economico. Il criterio della residenza esclude anche molti cittadini italiani rendendo la misura inefficace proprio per le situazioni di disagio più gravi. Come già evidenziato rispetto all'accessibilità ai servizi di welfare, molti italiani in condizioni di disagio economico e sociale non hanno un posto dove possono registrarsi, e limitare la platea dei beneficiari a chi ha una storia di 10 anni di residenza continuativa significa, di fatto, lasciare fuori la maggior parte delle persone che vivono in situazioni di marginalità: un esito paradossale.

Infine, il nuovo assetto del sistema, applicando una scala di equivalenza regressiva nel determinare l'entità dell'incentivo, penalizza i nuclei famigliari più numerosi e quelli al cui interno sono presenti persone con disabilità. Si configura quindi una disuguaglianza tra singoli e famiglie, tra adulti e bambini.

Gli operatori sono chiamati ad indicare per quali aree problematiche il reddito di cittadinanza può risultare più efficace, e con quali interventi può essere integrato o affiancato.

Le opinioni degli operatori rispetto alle aree problematiche per cui il reddito di cittadinanza può risultare più efficace sono divergenti. Per alcuni, la misura lo è di più nelle situazioni di recente bisogno, non cronicizzate, soprattutto se il bisogno è prettamente economico. Per altri, ne beneficerà maggiormente la povertà “storica”, mentre per l’inserimento nel mondo del lavoro sono migliori “altre strade”. Secondo un altro operatore il RdC, offrendo lavori ‘estemporanei’, stimolerà l’occupazione meno qualificata. In quest’ottica il RdC funzionerebbe maggiormente per giovani e over 40 con professionalità basse. Secondo un altro operatore, potrebbe essere maggiormente efficace, se impostato diversamente, nelle situazioni di lavoro povero, discontinuo o frammentato. Tuttavia, nonostante l’approccio incentrato sul lavoro, non viene avvantaggiato chi lavora con le caratteristiche sopra citate. Altri ancora ritengono che la misura possa essere efficace per tutte le situazioni di povertà, purché le strategie siano flessibili, sviluppate a partire dalle cause che hanno determinato la situazione di disagio e affiancate da politiche economiche serie dedite a costruire piani formativi e di ricollocazione funzionali alla crescita professionale e salariale delle lavoratrici e dei lavoratori.

Il RdC può essere affiancato da misure di sostegno al reddito locali e regionali. Viene però segnalata la necessità di far convergere le risorse economiche dei soggetti pubblici e privati, e di attivare la presa in carico del caso da parte dei servizi sociali non solo dal punto di vista assistenziale, ma in modo più ampio già nel processo di valutazione. Parallelamente viene evidenziata la necessità di puntare sulla formazione e su percorsi di inserimento che prevedano strumenti tali da incentivare delle assunzioni stabili, ad esempio sgravi, per cercare di contenere il rischio di continuo ricambio dei lavoratori, poiché si tratta di lavoratori non specializzati e la domanda di lavoro per questi soggetti è inferiore all’offerta.

L’intervista si conclude chiedendo agli operatori di indicare tre strategie che a loro parere consentirebbero al sistema del welfare di affrontare le situazioni di disagio economico e sociale con maggiori possibilità di successo. A questa domanda la maggior parte degli operatori ha risposto “mettendo i servizi al centro”: tutela del reddito, accompagnamento, housing, ma soprattutto maggiori politiche di formazione per l’inserimento nel lavoro e una gestione più efficiente di scuole e asili, tenendo anche conto delle nuove esigenze emerse con il diffondersi di lavori su turni (che includono domenica e notti). Per i lavoratori che fanno questo tipo di orario al momento non esistono servizi di supporto. Questo caso è emblematico dell’importanza della capacità di lettura dei mutamenti sociali, demografici ed economici e di adattamento dei servizi indicata da altri operatori come uno dei fattori necessari al successo del sistema welfare. La conoscenza dei problemi passa necessariamente dalla valorizzazione del territorio e dal coinvolgimento dei contesti di prossimità e delle reti di relazione; anche questi fattori vengono segnalati. Un altro elemento che ricorre nelle risposte degli operatori è la necessità di integrazione – che vada oltre la semplice collaborazione – tra i sistemi (sociale, sanitario, politiche della casa, politiche del lavoro, servizi di istruzione e educazione). Viene poi evidenziata la necessità di maggiori garanzie per le persone *over 40* che, se perdono il lavoro, possono trovarsi impossibilitati a ricollocarsi.

Le risposte toccano anche aspetti più generali del sistema dei servizi, ribadendo la necessità di una nuova valorizzazione del welfare ed un ritorno ad una programmazione politica basata sul dialogo ed il coinvolgimento partecipativo di tutti gli attori sociali, ad esempio attraverso l’istituzione di una

commissione permanente composta da tutte le rappresentanze sociali: istituzioni, scuola, terzo settore, aziende, associazioni di volontariato. Pur esprimendo diversamente il concetto, gli operatori concordano riguardo la necessità di una riforma del sistema assistenziale e di una revisione delle politiche fiscali e di sostegno al reddito per ridurre le disuguaglianze.

In conclusione, l'analisi delle interviste offre uno scorcio da un punto di vista privilegiato della situazione del disagio economico e sociale nella provincia di Bergamo e degli strumenti di contrasto attualmente presenti. Le difficoltà segnalate suggeriscono alcune delle direzioni verso le quali deve dirigersi la trasformazione dei servizi offerti e la pianificazione politica.

L'immagine del disagio economico e sociale illustrata dagli operatori nelle interviste conferma la crescita del bacino di utenza rilevata dalle indagini statistiche. I gruppi sociali che più spesso si rivolgono ai servizi della provincia di Bergamo sono i lavoratori a basso reddito con carichi familiari, italiani e immigrati, e le famiglie numerose soprattutto di immigrati. La frequenza di questi gruppi è in aumento secondo la maggior parte degli operatori. In aumento sono anche i genitori soli con figli a carico, seppure con frequenze attualmente inferiori. Tre operatori segnalano che questa categoria appartiene ai gruppi che il sistema di lotta al disagio economico e sociale operante nella provincia di Bergamo fa più fatica a intercettare e gestire positivamente. C'è una sostanziale omogeneità nel tipo di bisogni segnalati per questi gruppi: prevalgono i bisogni materiali ed economici, seguiti dalle necessità di formazione professionale e di servizi che facilitino la conciliazione vita-lavoro.

Per altri gruppi si osservano distribuzioni della frequenza molto polarizzate (frequentissimi in alcuni servizi e assenti negli altri). Tra questi rientrano gli adulti tra i quaranta e i sessantacinque anni soli, e i senza fissa dimora, registrati come molto frequenti ed in aumento da tre servizi su nove. Per queste categorie alle necessità di tipo economico si sovrappongono quelle di formazione, ricerca di lavoro e sistemazione abitativa.

Il lavoro è un tema cardine nella lotta al disagio economico e sociale. La mancanza di competenze spendibili sul mercato è indicata dalla quasi totalità degli operatori tra i fattori che maggiormente incidono sul rischio di povertà ed esclusione sociale. L'inadeguatezza dell'offerta formativa, che spesso non riesce a garantire soluzioni conciliabili con le esigenze di vita degli utenti, o non fornisce competenze sufficienti a soddisfare le richieste del mercato, ritorna tra i limiti del sistema nazionale e locale segnalati dagli operatori. Parallelamente alle carenze formative, alcuni operatori segnalano la scarsità di opportunità lavorative e la precarizzazione dei modelli di lavoro esistenti. Questi fattori delineano il profilo del nuovo volto del disagio economico e sociale nel territorio, che non è caratterizzato necessariamente dall'assenza di lavoro. La misura del Reddito di Cittadinanza si inserisce su questo terreno delicato. Gli operatori sottolineano l'importanza delle politiche attive sugli effetti della misura, e lamentano il fatto che la stessa non sia affiancata da provvedimenti in grado di creare opportunità lavorative adeguate.

Un altro dato che richiede la massima attenzione riguarda la residenza, un tema critico perché tocca grandissima parte della popolazione (anche le persone in affitto prive di regolare contratto). Pur essendo un diritto anche per le persone senza dimora, come ricorda la Federazione Italiana Persone Senza Dimora (fio.PSD), le amministrazioni sono spesso molto restie a concedere residenze e pongono limiti (come nel caso di Bergamo, 10 all'anno secondo quanto riferito da un operatore) o

ostacoli burocratici senza fondamenti giuridici<sup>13</sup> (ad esempio la richiesta di un contratto di lavoro). La gravità del tema è inasprita dal fatto che in alcuni comuni italiani si sono verificati episodi di compravendita di dichiarazioni di ospitalità per ottenere la residenza. Secondo alcuni operatori anche nella provincia di Bergamo il criterio della residenza sembra essere usato, da parte di alcuni comuni, per filtrare l'utenza e ridurre il peso economico sull'amministrazione. D'altra parte, questi stessi comuni si mostrano molto più solerti nell'eseguire la pratica di cancellazione appena vengono meno i requisiti di quanto non siano nella presa in carico. È stato ribadito come l'assenza della residenza rappresenti un ostacolo per l'accesso ai servizi sia locali che nazionali. Il Reddito di Cittadinanza rappresenta un caso esemplare in proposito: richiedendo tra i requisiti dieci anni di residenza continuativa esclude di fatto dalla platea dei beneficiari le persone che si trovano in condizioni di maggiore vulnerabilità.

Le interviste mettono in luce tra i processi di trasformazione della domanda l'aumento di casi multiproblema. Le situazioni non incasellabili in singole categorie di disagio sono tra quelle – secondo gli operatori – più difficili da intercettare e gestire positivamente. La strategia per superare questo limite è individuata nelle prese in carico integrate. Attualmente le relazioni tra i servizi si articolano in rapporti di partenariato più o meno formalizzati. Esiste un piano di confronto a livello locale nei tavoli di governance, ma secondo alcuni operatori le collaborazioni sui singoli casi devono andare oltre il coordinamento, verso prese in carico collettive ed interventi territoriali. Le trasformazioni introdotte dal RdC nella gestione dei servizi sollevano perplessità da parte degli operatori. Vengono manifestati il rischio legato al venir meno del coordinamento da parte dei servizi sociali, e i vincoli che pone il fatto che la suddivisione tra Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale non sia basata su una valutazione specifica del caso alla transizione da un sistema all'altro.

Ricorre nelle risposte date alle interviste anche il tema della cronicizzazione del disagio. Poiché il modo più semplice di evitare che le situazioni arrivino al servizio già molto compromesse è intercettarle in maniera tempestiva, questo tema si sposa con quello della prevenzione e degli strumenti messi in campo per intercettare le situazioni di disagio. Le Reti Sociali attive nel comune di Bergamo sono un esempio virtuoso di radicamento dei servizi nel territorio e cittadinanza partecipata. D'altra parte, come segnalato da un operatore, la geografia del territorio rende complesso per alcuni servizi garantire la presenza di uno sportello accessibile agli abitanti delle valli. Viene suggerito un ripensamento del modo di fornire i servizi, ad esempio attraverso presenze itineranti o in occasione di eventi. Risulta anche importante sfruttare maggiormente canali di comunicazione e progetti per radicare la presenza dei servizi nel territorio.

Infine, la maggioranza degli operatori denuncia l'incertezza e la frammentazione delle politiche di welfare, e l'episodicità che caratterizza gli strumenti di supporto al reddito per i quali vengono pubblicati bandi sempre diversi, con requisiti variabili. Gli operatori invocano una revisione delle politiche che armonizzi le misure tra servizi diversi e livelli diversi all'interno di un unico quadro di riferimento, e tenga conto dell'evoluzione dei bisogni, creando canali di comunicazione con il territorio e occasioni di partecipazione che rendano i servizi realmente rispondenti ai mutamenti nella domanda.

---

<sup>13</sup> <https://www.fiopds.org/la-residenza-un-diritto/> (ultimo accesso il 24 Giugno 2019).

## CONCLUSIONI

Pur in un contesto territoriale caratterizzato da indicatori di sviluppo elevati, il disagio economico e sociale nella provincia di Bergamo presenta dimensioni non trascurabili. Sulla base delle informazioni statistiche disponibili, sono quantificabili in circa 60.000 i poveri “assoluti” (Consiglio dei Sindaci – ATS Bergamo, 2019), che non possono acquistare quell’insieme di beni e servizi considerati essenziali per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile: più del 5% dei residenti. Le indagini condotte a livello regionale e nazionale rilevano che il fenomeno ha seguito una dinamica crescente negli ultimi anni, ampliandosi durante gli anni della Grande Recessione (anche se, paradossalmente, sembra sia diventato meno percepito), e si è diffuso anche in gruppi sociali tradizionalmente considerati al riparo dal rischio, assumendo caratteri di trasversalità e imprevedibilità. Gli operatori dei servizi sociali locali hanno confermato che il loro bacino di utenza è in crescita.

A causa dei differenziali di sviluppo che l’hanno caratterizzata storicamente, si osserva nella nostra provincia una netta difformità lungo l’asse Nord-Sud, che riguarda sia il mercato del lavoro sia il livello di benessere. Nelle zone vallive e nei piccoli comuni il tenore di vita è più basso rispetto a quello che caratterizza la Grande Bergamo e le altre aree urbanizzate, dove tuttavia sembra più pressante il tema della povertà degli anziani, che interessa prevalentemente le donne vedove e rappresenta spesso soltanto uno degli elementi di una vulnerabilità più complessa e multidimensionale, non soltanto di natura economica, che investe anche la sfera della salute e quella delle relazioni. Nelle aree urbane si osserva inoltre una maggiore individualizzazione degli stili di vita che accresce la presenza di nuclei a rischio di disagio, come gli anziani soli e i monogenitori, i quali spesso non dispongono di quelli ammortizzatori naturali garantiti dal tessuto sociale più coeso delle zone rurali. La crescita della povertà è spiegata interamente dall’aumento dell’incidenza del disagio nelle famiglie dei lavoratori e, più in generale, delle persone in età da lavoro. I concetti di disoccupazione e povertà appaiono sempre meno sovrapponibili, in una fase in cui aumentano gli occupati ma crescono i poveri, poiché il lavoro in molti casi ha perso la sua funzione di assicurazione contro il rischio di impoverimento. Negli ultimi anni, infatti, abbiamo assistito ad una stagnazione dei redditi da lavoro dipendente e i lavoratori autonomi sono andati incontro ad una decimazione. Il tema del lavoro povero assume particolare rilevanza nella nostra provincia, dove nonostante la disoccupazione di lungo periodo sia un fenomeno marginale, il livello delle retribuzioni è basso e il 10% dei lavoratori dipendenti del settore privato ha un salario che non supera gli 8 euro e mezzo lordi all’ora. Dalle interviste condotte, emerge che le casistiche più frequenti con cui entrano in contatto i servizi sociali locali sono i lavoratori a basso reddito con carichi familiari, assieme alle famiglie numerose, soprattutto di immigrati. Sull’aumento dei casi di indigenza agiscono anche fenomeni di ricomposizione della domanda, che vede un aumento dei soggetti multiproblema e dei genitori soli. La capacità dei servizi di intercettare e gestire efficacemente il disagio sociale è attualmente minata dalla carenza di risorse (che penalizza soprattutto le aree interne e i piccoli comuni) e da modalità di programmazione poco innovative, che richiederebbero di essere riformate. Soprattutto nella direzione di una maggiore cooperazione tra istituzioni e rappresentanze sociali, di un superamento della logica di intervento per grandi categorie che ostacola la presa in carico integrata di un disagio

che è spesso multidimensionale, di un'evoluzione delle competenze degli operatori e di una maggiore flessibilità che venga incontro alle esigenze delle famiglie.

In questo contesto delicato si inserisce il nuovo Reddito di Cittadinanza, una misura verso cui nutriamo alcune perplessità. In particolare, rispetto alla capacità di individuare correttamente le situazioni di bisogno, al riparo dal rischio di abusi; rispetto al mancato riconoscimento dei differenziali nel costo della vita delle diverse aree italiane; rispetto alla scala di equivalenza applicata, che penalizza le famiglie numerose; rispetto al rischio che il sistema di attivazione sociale e lavorativa, invece di fornire reali occasioni di formazione e occupazione, generi invece disincentivi e trappole di povertà. Al netto di questi problemi che imporrebbero una seria revisione dell'impianto che porti a correttivi efficaci, la misura rappresenta in ogni caso un grande passo in avanti nell'azione collettiva di contrasto alla povertà, di cui beneficiano circa 6.400 famiglie e 14.700 persone residenti nella nostra provincia.

## BIBLIOGRAFIA

Baldini M., Gallo G., Lusignoli L., Toso S. (2019). Le politiche per l'assistenza: il Reddito di cittadinanza. *DEMB Working Paper Series* n. 147. Modena.

Banca d'Italia (2009). Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra Nord e Sud. *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*. Roma.

Bosco N. (2019). La povertà economica in Italia. Dati, risultanze empiriche, tendenze. *Quaderni di Sociologia*. 17: 65-85.

Carrieri V. (2012). I working poor in Italia: quanti sono, chi sono, quanto sono poveri. *La Rivista delle politiche sociali*. 2: 71-96.

Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2013), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Roma.

Èupolis Lombardia (2016). *La famiglia oggi. Come evolvono i suoi bisogni, anche in rapporto alla crescita delle famiglie monogenitoriali. Come adeguare le politiche?* Milano.

Gallo G., Sacchi S. (2019). Beneficiari e spesa del reddito di cittadinanza: una stima della misura finale. *Inapp Policy Brief* n. 11.

Gori C. (2017). Verso un nuovo modello italiano di povertà? *La Rivista Delle Politiche Sociali*. 4:183-205.

IRES Lucia Morosini (2017). *Le condizioni sociali della popolazione nella Provincia di Bergamo*. Torino.

ISTAT (Anni vari). *La povertà in Italia*. Roma.

ISTAT (2011). *I sistemi locali del lavoro 2011*. Roma.

Kidd S., Whitehouse E. (2009). *Pensions and old-age poverty*. In Holzmann R., D. A. Robalino D. A., Takayama N. Closing the coverage gap: The role of social pensions and other retirement income transfers. Washington, DC: World Bank.

O'Reilly J. et al. 2015. Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe: Flexibility, Education, Migration, Family Legacies, and EU Policy. *SAGE Open*. 5(1): 2158244015574962.

Pastore F. 2012. *Youth Unemployment in Italy at the Time of the New Great Depression*. Friedrich Ebert Stiftung.



Provincia di Bergamo (2004). *Piano territoriale di coordinamento provinciale*. Bergamo.

Provincia di Bergamo (2017). *Documento direttore per la revisione del PTCP*. Bergamo.

Sen A. (1993), *Capability and well-being*. In Nussbaum M. Sen A. *The Quality of Life*. Oxford.

Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019). *I percorsi del Reddito di cittadinanza: un aggiornamento. Flash n. 1/4 aprile 2019*. Roma.