



## **I poveri. Quanti sono? Chi sono?**

Il problema della quantificazione del fenomeno della povertà si scontra con quello della sua definizione. Non è semplice stabilire in modo univoco e una volta per tutte cosa essa sia. Tradizionalmente, l'economia dello sviluppo l'ha definita come l'assenza dei mezzi necessari per ricavare il proprio nutrimento; tuttavia tale concezione 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. In ogni caso, il concetto di **povertà assoluta**, ovvero della mancanza dell'insieme di beni e servizi considerati essenziali per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile (compresi in un paniere che non include soltanto il cibo, ma anche l'abitazione, l'abbigliamento e i servizi sanitari, di trasporto, comunicazione ...), è una prima definizione che intende la povertà come una carenza di beni materiali. 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. 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 pubblicata nel 2019, 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 deprivazione 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. 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, mentre per famiglie di ampiezza diversa il valore della soglia si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza. Pur partendo da presupposti diversi, la povertà assoluta e quella relativa forniscono informazioni convergenti sulla dinamica del fenomeno. 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 tra il 2015 e il 2018, anno nel quale i poveri relativi rappresentavano il 6,6% dei residenti in Lombardia, una percentuale pari a quella del Piemonte e più alta dell'Emilia-Romagna (5,4%). 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.

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 inferiore al 60% del reddito tipico delle famiglie della stessa dimensione. 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%. Come la povertà relativa, anche il rischio di povertà è aumentato ad un tasso più elevato negli anni favorevoli della congiuntura economica.

Le misure di povertà assoluta e relativa 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*. Anche secondo questa definizione, in Lombardia la condizione di povertà è divenuta più frequente negli ultimi dieci anni, durante i quali gli individui in povertà materiale sono più che raddoppiati, passando dal 3% al 6,4% tra il 2007 e il 2017. La crescita di questo indicatore è stata anche più pronunciata, in termini relativi, rispetto alla povertà assoluta e relativa, inducendoci ad ipotizzare che, oltre al peggioramento degli indicatori strettamente monetari, altri fattori, come la contrazione del welfare e la riduzione della capacità di protezione fornita dalle reti parentali e informali, abbiano aggravato le condizioni di disagio sociale.

Un ultimo approccio di cui abbiamo voluto 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. Anche se questi indicatori, 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, tuttavia il confronto con le misure della povertà oggettiva 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 (persone in grave situazione economica soggettiva, famiglie con risorse scarse o insufficienti) si sono ridotti, segnalando uno scostamento tra le rilevazioni delle condizioni materiali oggettive e la percezione soggettiva di benessere.

In conclusione, dalla disamina dei dati disponibili, sembra delinearci 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).

**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	2007	2016	Var. in	2007	2017	Var. in	2007	2017	Var. in	2007	2018	Var. in
			punti p.			punti p.			punti p.			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**

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”.

Al di là di alcuni elementi di continuità che emergono dai dati, come il divario Nord-Sud, che si è anche acuito negli ultimi anni, e la persistente difficoltà delle 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, è possibile rilevare alcuni profondi cambiamenti, osservando l'incidenza della povertà assoluta per diversi gruppi sociali negli anni 2007 e 2018.

Un'importante novità riguarda le famiglie composte da quattro persone, le quali nel 2007 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). Più in generale, tra le diverse tipologie familiari individuate dall'ISTAT, i nuclei con figli (compresi quelli monogenitoriali) hanno visto più che raddoppiare la probabilità di trovarsi in povertà, così come le coppie senza figli il cui membro di riferimento ha meno di 65 anni. Per questa tipologia familiare, l'incidenza della povertà è quasi triplicata, 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 importante, anche più della dimensione familiare, per comprendere i cambiamenti in atto. 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 dall'ISTAT. 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 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 della 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. 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.

La crescita della povertà degli ultimi anni è quindi spiegata interamente dall'aumento dell'incidenza del disagio nelle famiglie dei lavoratori e, più in generale, delle persone in età da lavoro. Si tratta di un'evoluzione che chiama in causa interazioni complesse tra gli eventi storici recenti, l'assetto del mercato del lavoro e quello del sistema di protezione sociale.

Dopo la caduta dell'occupazione prodotta dalla Grande Recessione, 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. Ma alla crescita dell'occupazione lungo il margine estensivo ha fatto da contraltare, tuttavia, il calo sul margine intensivo, ovvero quello del monte ore lavorate. L'aumento dell'occupazione si è fondato su posizioni lavorative di bassa qualità, caratterizzate in molti casi da un regime di part time e da discontinuità lavorativa. Le trasformazioni in atto, interessando soprattutto i lavoratori in ingresso, avrebbero quindi esteso l'area della precarietà e accresciuto le situazioni di povertà nelle fasce dei 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 delle tutele (che pure è stata parzialmente estesa, a partire dalla riforma Fornero, per prevedere alcuni ammortizzatori anche per i lavoratori atipici).

In questo mercato "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. 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.

Sulla base dei dati disponibili (dichiarazioni fiscali), risulta che il reddito medio da pensione della nostra provincia sia cresciuto nominalmente dell'11,1% tra il 2012 e il 2017, mentre quello da lavoro dipendente ha mostrato solo una flebile variazione del 3,4%, corrispondente ad una stagnazione in termini reali.

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 coppie o individui in età da lavoro.

## **Le condizioni sociali nella Provincia di Bergamo**

La Provincia di Bergamo si è 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.

A partire dagli Anni Duemila, tuttavia, secondo le risultanze dell'indagine OCSE condotta nel 2016 l'area ha perso terreno nel contesto europeo, mostrando in particolare una bassa crescita della produttività. Essa inoltre patisce alcune difficoltà strutturali dovute a un territorio 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 inducono ad ipotizzare che, nonostante il sensibile miglioramento degli indicatori del mercato del lavoro – in particolare la disoccupazione, che nella fase attuale sembra avere natura essenzialmente frizionale (nel 2018 il tasso di occupazione dei 15-64enni era di 65,7 e il tasso di disoccupazione della popolazione over 15 di 4,9) –, 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.

Un primo elemento di criticità è che, nonostante l'elevata capacità di assorbire l'offerta di lavoro, il sistema produttivo bergamasco non garantisce retribuzioni elevate. Con riferimento al 2016, i lavoratori dipendenti del settore privato avevano una retribuzione media lorda di 14,49 euro all'ora, soltanto 50 centesimi in più rispetto alla media nazionale. Il 10% meno retribuito dei dipendenti bergamaschi guadagnava una cifra non superiore a 8,53 euro l'ora, un valore che evidenzia un forte rischio di *in work poverty*.

Un aspetto di cui tenere conto nello studio delle condizioni sociali nella Provincia di Bergamo è il gradiente territoriale. A causa di processi di polarizzazione delle attività economiche e dei servizi che affondano le loro radici lontano nel tempo, l'area bergamasca si caratterizza per importanti divari di sviluppo interno. Le zone vallive e dell'arco alpino, in particolare le Valli Brembana, Imagna, Seriana e di Scalve (le cosiddette "aree interne"), sono lo scenario di un lungo depauperamento economico/demografico e di una rarefazione dei servizi di base, cui fa da contrappeso la capacità della Grande Bergamo di assorbire l'emorragia di popolazione delle aree vallive e montuose. 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 (Bergamo, Treviglio e Seriate) e della loro 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. Pertanto, non sorprende osservare, nel grado di sviluppo socio-economico della nostra provincia, una netta difformità lungo l'asse Nord-Sud, a cominciare dal mercato del lavoro. Nonostante non si rilevino divari sostanziali negli indicatori dei sette Sistemi locali del lavoro 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, ovvero il Sistema di Bergamo e quello di Grumello del Monte. In particolare, considerando la popolazione con più di 15 anni, nel Sistema di Zogno, specializzato nella fabbricazione di macchine, si osserva il più basso tasso di occupazione (48) e il più alto tasso di disoccupazione (7,8) 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 (4,5). È possibile, pertanto, individuare nella Valle Brembana l'area che si caratterizza per il maggior "ritardo" e, in secondo luogo, l'Alta Val Seriana (Sistema di Clusone, specializzato nell'industria farmaceutica), la Val Cavallina e la zona del Lago d'Iseo (Sistema di Darfo Boario Terme, specializzato nella produzione e nella lavorazione dei metalli).

In corrispondenza dei sistemi di Bergamo e Grumello del Monte, inoltre, si concentrano i comuni con la più alta densità d'impresa della provincia (che abbiamo misurato con il tasso di addetti per 100 abitanti). 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 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. 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), l'analisi territoriale fornisce indicazioni univoche 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).

Peraltro, il divario si ripresenta anche considerando il livello dei redditi dei contribuenti che risiedono nelle diverse zone della provincia (Tabella 2). Il 40% dei comuni in fondo alla graduatoria del reddito medio 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 distribuzione quasi speculare a quella del 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 Blello, che ha meno di 100 abitanti).

Utilizzando una partizione dei comuni della provincia basata sulla distanza dal più vicino polo di offerta dei servizi e che individua le aree interne come quei comuni con una distanza superiore ai 20 minuti, si evince che, man mano che ci si allontana dai tre municipi che garantiscono un'offerta completa di servizi di base (scuola secondaria, trasporti, strutture sanitarie), ovvero Bergamo, Treviglio e Seriate, gli indicatori di benessere tendono a peggiorare. In questi tre comuni il reddito medio per contribuente era di 27.250 euro nel 2017 (circa 4.500 euro più della media provinciale), esso si riduce a 22.303 nei comuni di cintura (che distano meno di 20' dal più vicino polo), a 20.052 nei comuni intermedi (tra 20' e 40'), a 19.039 nei comuni periferici (tra 40' e 75') e a 18.591 nei comuni ultraperiferici (oltre 75'). 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 che, essendo legati ai consumi, non risentono della presenza dell'economia sommersa.

Contrariamente a quanto suggerirebbero gli indicatori di reddito e di consumo, tuttavia, è nei poli comunali che si osserva il tasso più alto di percettori di assegno sociale tra gli anziani. Ogni 1.000 ultra-sessantacinquenni 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 2. 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	Immatricolazioni per 1.000 ab.
	2019	Var. 09-19	2019	2019	2017	2017	2017	2017	2017
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 rispetto alle altre zone 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 vulnerabilità.

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, generando situazioni di svantaggio difficilmente intercettabili dagli indicatori monetari. Come sostengono alcuni studiosi (Sen, 1993), la povertà non è soltanto penuria di mezzi economici, ma 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. Inoltre, 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; i redditi e i consumi non consentono di rilevare le fragilità tipiche dell'età anziana, anche perché 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.

A nostro parere le situazioni più esposte al disagio economico sono nelle fasce delle periferie urbane poiché, seppure l'impoverimento dei territori possa essere quantitativamente più elevato nelle aree montane periferiche, in questi contesti permane un tessuto sociale che assicura una maggiore tenuta della coesione.

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 frequente 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 loro 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.

Per acquisire maggiore conoscenza sulla domanda sociale del nostro territorio, studiarne le caratteristiche, l'evoluzione e i principali fattori di rischio di caduta in povertà, abbiamo intervistato, come testimoni privilegiati, alcuni operatori dei servizi sociali locali.

L'immagine del disagio economico e sociale emersa dalle interviste conferma la crescita del bacino di utenza suggerita 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 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 che presentano situazioni di difficoltà. Un terzo degli operatori intervistati segnalano che questa categoria è tra quelle 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 quelli materiali ed economici, seguiti dalle necessità di formazione professionale e di servizi che facilitino la conciliazione vita-lavoro. Per altre categorie di utenza si osservano distribuzioni di frequenza polarizzate (frequenti 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. Per queste categorie, alle necessità di tipo economico, si sommano quelle di formazione, ricerca di lavoro e sistemazione abitativa.

Oltre alla pressione esercitata dall'aumento dei casi di disagio, il sistema dei servizi sociali soffre anche le difficoltà determinate dai processi di trasformazione della domanda che mettono in crisi i vecchi modelli di presa in carico, spesso orientati all'individuazione di grandi categorie di utenti e caratterizzati da una tendenza alla separazione degli interventi, i quali faticano non solo a gestire ma anche ad intercettare le nuove situazioni di vulnerabilità. Oltre ai nuclei monogenitoriali in progressivo aumento (nel 2017 erano il 13,6% delle famiglie del Capoluogo) che necessitano di supporto nella conciliazione vita-lavoro (soprattutto quando si tratta di donne straniere con figli), le interviste mettono in luce, tra le novità che richiedono maggiore sforzo per essere riconosciute e gestite positivamente, l'aumento di casi multiproblema (non incasellabili in singole categorie di disagio), le persone con competenze professionali scarse, in particolare se over 40, i casi di problematiche cronicizzate, quelle trascurate o sottovalutate (ad esempio balbuzie e 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.

Occorre focalizzare l'attenzione anche sugli anziani privi di reti di supporto, sulle famiglie monoreddito che sperimentano povertà in work, sui giovani, sulle donne e sugli immigrati penalizzati dal non disporre di canali di supporto informale. Le reti di sostegno sembrano essere, infatti, un potente ammortizzatore che si attiva al sopraggiungere delle situazioni di difficoltà. Qualcuno (tra gli intervistati nell'ambito delle recenti indagini da noi condotte nella provincia di Bergamo a partire dal 2017), tuttavia, sottolinea il loro effetto ambivalente evidenziando che, da un lato, sostengono gli individui in maggiore difficoltà ma, dall'altro, impoveriscono chi si fa carico di prestare loro aiuto. Questo trasferimento di povertà è prevalentemente intergenerazionale e va dai giovani verso gli anziani, che dispongono di fonti

di reddito più sicure. Emerge, inoltre, che le reti hanno l'effetto di "coprire" le situazioni di povertà, rendendole meno percepibili dall'esterno senza avere, tuttavia, la capacità di dar loro una risposta definitiva e sostenibile.

Quanto ai fattori di rischio che contribuiscono maggiormente al verificarsi di situazioni di disagio, le risposte confermano che il lavoro e la disponibilità di *skills* spendibili sul mercato rappresentano temi cardine nella lotta alla povertà. La mancanza di competenze è indicata dalla quasi totalità degli operatori tra i fattori che maggiormente incidono sul rischio di povertà ed esclusione sociale. Seguono, nelle risposte, "solitudine e rete familiare insufficiente" ed esperienza di dipendenze da sostanze o da gioco. Vengono invece 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.

## **Le misure nazionali di sostegno al reddito**

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 che ha ampliato i confini del disagio, ma anche l'insufficienza e l'inefficacia del modello italiano di welfare di fronte alle nuove sfide della domanda sociale. Esso si è concentrato storicamente sul rischio della vecchiaia, destinando alla componente previdenziale la quasi totalità della spesa pubblica, trascurando le altre categorie di rischio (in particolare famiglia, lavoro e diritto alla casa). Negli ultimi anni, tuttavia, l'idea di un sostegno al reddito per gli indigenti che travalicasse lo steccato dell'età anziana ha acquisito maggiore legittimazione, traducendosi in una domanda elettorale che ha trovato espressione prima nel Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) e poi nel Reddito di inclusione (ReI).

Con l'inaugurazione del Reddito di Cittadinanza (RdC), a soli due anni dall'introduzione del ReI, 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. Esso rappresenta la prima misura nazionale *universale* di contrasto alla povertà di cui l'Italia si sia dotata nella sua storia, legata unicamente a requisiti reddituali-patrimoniali. Ed è fondato su un ambizioso cambio di paradigma, mirando non soltanto a contrastare il problema della povertà in Italia, ma anche ad introdurre un insieme di politiche attive per il lavoro, per la formazione e per l'inclusione sociale, affiancando al contributo economico un'articolata offerta di servizi per il lavoro e la formazione sostenuta dai Centri per l'Impiego e dai servizi sociali comunali.

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 ReI, presenta un tasso di percettori contenuto rispetto alla media nazionale.

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).

Ad un maggior livello di dettaglio, emerge una relazione crescente tra la fascia di ampiezza demografica del comune 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, dove 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 sono favorite dai meccanismi di selezione.

Il Capoluogo, per tasso di percettori, 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 2,2 famiglie percettrici ogni 100, si trova in decima posizione, e Seriate (1,4). A Dalmine, invece, il tasso è inferiore alla media (1,1).

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 sociali 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.

Tornando alla disamina della misura, 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 forma di sostegno al reddito più inclusiva e più incisiva mai realizzata in Italia, rispetto ad almeno tre dimensioni: l'ammontare delle risorse messe in campo (che rispetto al ReI è più che triplicato, raggiungendo i 7,1 miliardi con la Legge di Bilancio 2019), l'estensione della platea dei beneficiari (nel dicembre 2018 - mese di "picco" - erano 312mila le famiglie beneficiarie del ReI mentre ad inizio ottobre 2019 le famiglie beneficiarie del RdC erano 943mila), l'entità del contributo economico (nel corso del 2018 l'assegno familiare del ReI ammontava in media a 296 euro mensili mentre ad ottobre 2019 l'importo medio 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, 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 pronti 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. Dall'analisi della letteratura in materia e dai contributi forniti dagli operatori dei servizi intervistati, è stato possibile individuare tre aree di particolare criticità.

***I requisiti e la determinazione degli importi.*** Il sistema che regola i criteri per l'accesso alla misura è molto articolato e prevede diversi requisiti di natura reddituale (ISEE, reddito familiare lordo) e patrimoniale (possesso di immobili e mezzi di trasporto). Inoltre, è mandatorio il requisito della residenza da almeno 10 anni in Italia (di cui gli ultimi due in modo continuativo), che esclude di fatto un'ampia fascia di individui che, per la propria condizione di immigrati, non hanno una presenza di lungo periodo sul suolo italiano. 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 e integrazione sociale. L'effetto sarà l'esclusione dal programma di una delle categorie che più avrebbe bisogno non solo di un'integrazione al reddito ma anche di occasioni di inclusione sociale e lavorativa. 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. 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.

Un altro punto che suscita perplessità è l'adozione di una scala di equivalenza regressiva per determinare l'entità dell'assegno, la quale prevede persino un "tetto" per le famiglie con almeno sette componenti, oltre i quali l'importo mensile cessa di crescere. Una sua revisione sembra doverosa, anche per limitare il rischio che vengano intraprese azioni finalizzate a suddividere i nuclei "sulla carta" (attraverso le separazioni, ad esempio), o anche che il RdC diventi un disincentivo alla natalità.

***Un'unica soglia di reddito per le "molte Italie".*** Pur essendo il costo della vita delle diverse aree italiane uno dei fattori di cui l'ISTAT tiene conto per determinare le soglie della povertà assoluta, il RdC non prevede una differenziazione degli importi su base territoriale. 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 ReI, 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, penalizzando, tra le altre, la nostra provincia. 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.

A questo proposito, **il RdC è davvero un incentivo al lavoro?** Sulla riuscita del grande progetto di attivazione del RdC pesano diverse incognite. Un nodo cruciale è il tema del rilancio dei Centri per l'Impiego – le strutture deputate alla realizzazione dei Patti per il Lavoro – sulle cui possibilità di successo nutriamo forti perplessità, dal momento che i servizi pubblici per il lavoro oggi hanno mostrato inefficacia e malfunzionamento (attraverso questo canale viene intermediato soltanto il 2% dei rapporti lavorativi). Inoltre, 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 del capitale umano (per il quale l'Italia si posiziona agli ultimi posti tra i Paesi OCSE) e la domanda di lavoro attraverso efficaci politiche di sviluppo. L'incentivo fiscale alle imprese che assumono soggetti inseriti nei Piani, anziché accrescere il livello di capitale umano nella forza lavoro, rischia di generare effetti distorsivi, premiando figure lavorative con basse skill, che caratterizzeranno presumibilmente molti dei beneficiari.

Ma l'aspetto più preoccupante è che il RdC innescherà inevitabilmente un meccanismo noto come “trappola per la povertà”, che è la situazione in cui i beneficiari sono disincentivati alla ricerca di 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 stimolare comportamenti opportunistici, ed anche l'ingresso o la permanenza dei beneficiari nel lavoro nero.

## **Il welfare locale**

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). La loro copertura non è garantita da standard fissati dallo Stato (come avviene invece per il servizio sanitario) ma dipende strettamente dalla capacità di spesa delle amministrazioni locali, e quindi risulta carente (o quasi assente) nelle aree più depresse del Paese, dove la domanda sociale è più pressante.

I dati più aggiornati sulla spesa sociale impegnata dai comuni della nostra provincia 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 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 (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 sociali, 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.

Al di là del livello delle entrate e delle differenti sensibilità e indirizzi delle amministrazioni, un fattore cruciale che determina le differenze territoriali nella spesa sociale è la caratteristica frammentazione istituzionale della provincia in piccoli e piccolissimi comuni, che penalizza gli ambiti più periferici, dove l'azione delle economie di scala impedisce a molte amministrazioni di esercitare appieno le proprie funzioni ed erogare in modo efficace un numero di servizi adeguato alle esigenze dei cittadini. Queste aree sono penalizzate anche dalle carenze di ordine professionale e dal livello dell'imposizione fiscale locale molto alto.

Contrariamente a quanto suggerirebbero i differenziali di spesa, la nostra provincia si caratterizza rispetto alla media regionale e nazionale per una più alta percentuale di popolazione presa in carico dal servizio sociale professionale e da un più alto rapporto tra prese in carico nei diversi servizi e residenti (151 ogni 1.000). 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 trattato. L'offerta, inoltre, appare rigida e poco innovativa. Dei 68 servizi rilevati dall'ISTAT, cinque soltanto comprendono il 58,2% delle prese in carico: 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.

Gli interventi strettamente riconducibili al contrasto della povertà rappresentano solo una minoranza del totale (8.851 utenze, in valori assoluti, ovvero il 5,3% del totale, a fronte di una percentuale regionale dell'8%).

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.

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 di nazionale di sostegno universale al reddito, poiché garantisce l'accesso ad una delle categorie che più ne hanno bisogno.

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.

L'area 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.

Un altro dato che merita attenzione è quello relativo alla modalità di gestione delle risorse. 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.

Le informazioni fornite dagli operatori dei servizi ci hanno consentito di avanzare ulteriori considerazioni sullo stato dell'offerta, i suoi limiti e i suoi punti di forza.

Come abbiamo anticipato, uno degli ostacoli alla presa in carico è il mancato riconoscimento delle situazioni di disagio, che spesso non entrano in contatto con le strutture del welfare locale. In alcuni casi, sono state attivate azioni innovative per intercettare la domanda, come l'utilizzo del network costituito dagli stessi servizi e dai coordinamenti territoriali di cittadini e associazioni, che favorisce l'incontro tra la domanda e l'offerta grazie al radicamento sul territorio. In pochi casi sono state anche attivate campagne di comunicazione *ad hoc*, progetti di formazione nelle scuole e nei centri di accoglienza, iniziative di supporto (come la lettura delle buste paga) che avevano come fine secondario quello di intercettare le persone in

situazione di disagio. Sono presenti tuttavia modalità di intervento che non oltrepassano l'attività di sportello. A questo proposito, da alcuni intervistati è stato suggerito un ripensamento del modo di fornire i servizi, ad esempio attraverso presenze itineranti o in occasione di eventi.

Altre criticità riguardano la lunghezza dei tempi di attesa e 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 loro presenza saltuaria non soddisfa la domanda. L'affidarsi ad un unico canale di accesso rallenta la tempestività dell'intervento, non consente di puntare sulla prevenzione e fa sì che le situazioni intercettate siano in alcuni casi già compromesse.

Alcune soluzioni suggerite che consentirebbero, senza oneri eccessivi, di migliorare questa situazione sono l'estensione degli orari di apertura al pubblico fino alle 21.00 e l'istituzione di sistemi di prenotazione on line.

Inoltre, gli operatori concordano sui limiti dovuti alla 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 (non solo collaborazione) tra le politiche locali e nazionali, tra sistemi (sociale, sanitario, politiche della casa, politiche del lavoro, servizi di istruzione e educazione) disperde le risorse. La soluzione individuata da alcuni intervistati risiede nella 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.

Rispetto alle modalità di presa in carico, la strutturazione dei servizi per grandi aree di disagio può costituire un limite rispetto alla capacità di cogliere la complessità dei casi. Davanti a situazioni di disagio estese, i servizi rispondono sempre più spesso attivando prese in carico collettive ed interventi territoriali. In conseguenza ai cambiamenti viene considerata essenziale anche un'evoluzione delle competenze e delle attitudini degli operatori, come la capacità di ascolto (che secondo alcuni rappresenta un punto di forza dei servizi locali) e la conoscenza delle lingue. In alcuni casi sarebbe sufficiente apportare dei piccoli accorgimenti per tenere conto dei cambiamenti negli stili e nei tempi di vita, come la flessibilizzazione degli orari per venire incontro ai lavoratori su turni.

## 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 in gran parte 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.