

LA POVERTÀ A BERGAMO.

Una ricerca sul disagio socioeconomico
in una delle province più ricche del Paese

Coordinamento:

Gianni Peracchi, segretario generale Camera del Lavoro Bergamo

A cura di:

Luisa Collina, Francesco Montemurro, Valerio Porporato

Novembre 2019

QUANTI SONO I POVERI?

- ✓ Il dibattito su cosa sia la povertà e su come debba essere misurata è ancora aperto. L'idea della povertà come «mancanza dei mezzi per ricavare il proprio nutrimento» oggi appare superata, nel panorama europeo.
- ✓ Alcune definizioni proposte nella letteratura contemporanea:
 - **Povertà assoluta:** spesa per i consumi insufficiente ad acquistare l'insieme di beni e servizi considerati essenziali per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile.
 - **Povertà relativa:** spesa per i consumi molto inferiore agli standard del Paese.
 - **Rischio di povertà:** reddito disponibile molto inferiore agli standard del Paese.
 - **Deprivazione materiale:** presenza di almeno quattro di nove «sintomi di disagio».
 - **Disagio soggettivo:** sensazione di non riuscire ad «arrivare a fine mese» o che le risorse a disposizione siano «scarse o insufficienti».
- ✓ Ad oggi, le rilevazioni effettuate dall'ISTAT non consentono di elaborare stime del fenomeno a livello provinciale. Il Consiglio dei Sindaci di Bergamo (2019), tuttavia, ha fornito un'indicazione secondo cui la povertà assoluta interessa circa 60.000 persone nella nostra Provincia, più del 5% dei residenti.
- ✓ Fenomeno multidimensionale
- ✓ Corsi di vita

QUANTI SONO I POVERI?

- ✓ Aumentano gli indicatori di povertà assoluta, povertà relativa, rischio di povertà e, soprattutto, di grave deprivazione materiale («oggettivi»).
- ✓ Anche gli operatori dei servizi sociali locali segnalano un aumento del loro bacino di utenza, a livello provinciale.
- ✓ Si riducono gli indicatori di disagio soggettivo, in particolare la percentuale di persone che vivono in famiglie che faticano ad arrivare a fine mese.
- ✓ **Una povertà più diffusa ma meno percepita: perché? La lunga fase di recessione ha ridimensionato le aspettative e, forse, anche gli standard di vita?**

	Indicatori «oggettivi»								Indicatori «soggettivi»			
	Famiglie in povertà assoluta		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	2007	2018	2007	2016	2007	2017	2007	2017	2007	2018
Piemonte	nd	nd	6,6%	6,6%	12,1%	14,0%	4,6%	9,0%	15,4%	8,9%	40,0%	37,7%
Lombardia	3,2%	4,2%	3,6%	6,6%	10,3%	13,6%	3,0%	6,4%	11,6%	7,0%	34,3%	33,3%
Veneto	nd	nd	2,5%	7,9%	10,7%	10,4%	3,4%	4,1%	11,8%	3,2%	39,6%	37,4%
Emilia-Romagna	nd	nd	5,1%	5,4%	8,7%	10,5%	3,3%	5,9%	12,9%	4,8%	37,9%	35,2%
Italia	3,5%	6,3%	9,9%	11,8%	18,9%	20,3%	7,0%	10,1%	16,6%	8,6%	41,9%	39,1%

Fonte: ISTAT

CHI SONO I POVERI?

- ✓ **Discontinuità dal passato.** Presenza di caratteri di imprevedibilità e trasversalità: la povertà colpisce anche fasce che un tempo erano ragionevolmente considerate «al riparo».
- ✓ I dati di livello nazionale (povertà assoluta) mostrano che dal 2007 al 2018:
 - ✓ L'incidenza della povertà è aumentata di poco tra i nuclei monocomposti, mentre è più che raddoppiata nelle famiglie di tre, quattro (da 3,4% a 8,9%) e cinque o più componenti (da 8,2% a 19,6%).
 - ✓ Gli anziani over 65 non sono più la fascia a più alta incidenza di povertà, ma all'opposto quella più al riparo dal rischio. L'incidenza è massima nei nuclei con persona di riferimento under 35 e decresce, in media, all'aumentare della fascia anagrafica.
 - ✓ **La povertà è più che raddoppiata tra le famiglie di lavoratori (dal 2,7% al 6,1%) e delle persone in cerca di lavoro, mentre si è ridotta leggermente tra le famiglie di pensionati.**

I WORKING POOR

- ✓ In un'area caratterizzata da elevata capacità di assorbimento della forza lavoro come quella di Bergamo, dove la disoccupazione si mantiene su livelli "frizionali" fisiologici, è elevato il rischio che si diffondano nuove forme di povertà *in work*, che spesso coinvolgono, indirettamente, anche i minori. **I concetti di povertà e disoccupazione sono sempre meno sovrapponibili.**
- ✓ **Il sistema produttivo bergamasco non garantisce retribuzioni elevate, anche in relazione all'elevato costo della vita che caratterizza l'area.** Nel 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*.

I WORKING POOR

- ✓ Dopo la Grande Recessione degli anni 2008-2014, la crescita dell'occupazione lungo il margine estensivo (numero di occupati) è stata sostenuta anche dall'aumento di posizioni lavorative «meno qualificate» (costruzioni, fonditori, lattonieri, carpentieri, ecc.) caratterizzate in molti casi da un regime di part time e da discontinuità lavorativa (si riduce, infatti, il monte ore lavorate). Si sono ingrossate le fasce di soggetti ai margini del mercato del lavoro, spesso non protetti dalla rete delle tutele.

Var. assunzioni 2018/2017 al terzo trimestre

con licenza elementare: +11,7%, licenza media: +8,3%, diploma 2/3 anni: 4,6%; diploma: 3,2%; laurea -0,9%

- ✓ 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.
- ✓ Il reddito medio da pensione della nostra provincia è 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.

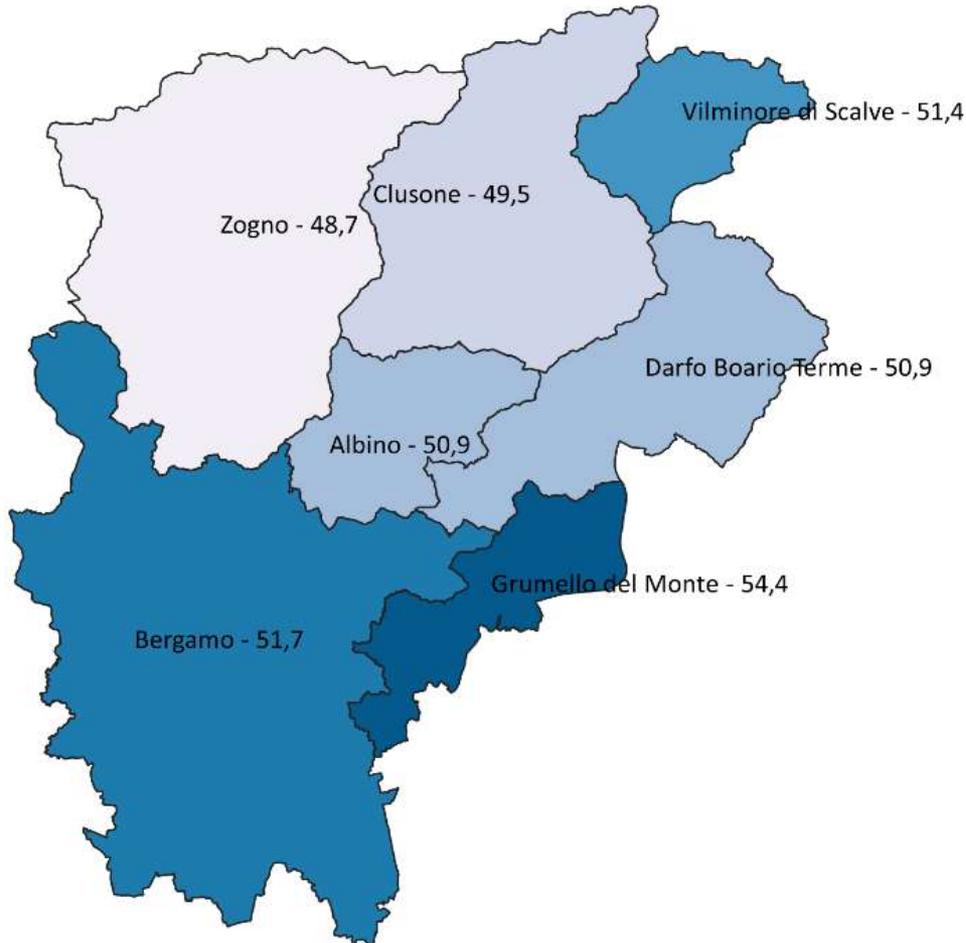
I DIVARI DI SVILUPPO INTERNO

- ✓ 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 la loro emorragia di popolazione.
- ✓ Gli indicatori che segnalano la presenza del divario territoriale lungo l'asse Nord-Sud riguardano
 - ✓ il mercato del lavoro (tassi di occupazione, tassi di disoccupazione);
 - ✓ la densità e la redditività del tessuto produttivo;
 - ✓ il livello dei redditi;
 - ✓ Il livello di benessere;
 - ✓ i saldi migratori.

Questi risultati e gli indici di povertà (soprattutto quella soggettiva) non sono sovrapponibili

IL MERCATO DEL LAVORO

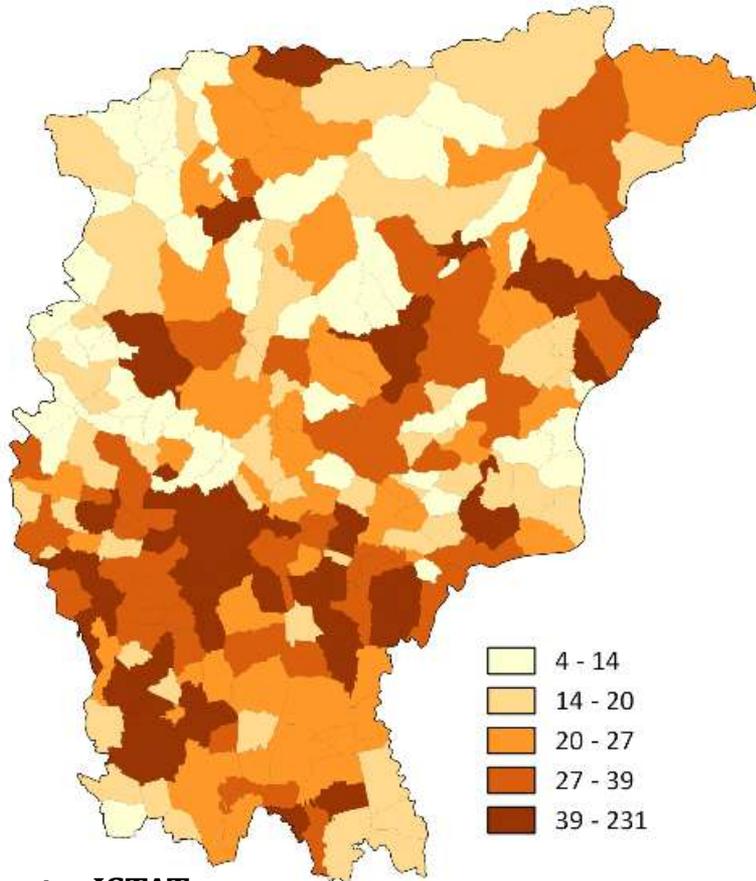
Tasso di occupazione della popolazione con più di 15 anni. Anno 2018. SLL di Bergamo.



Nei Sistemi Locali del Lavoro del Capoluogo e di Grumello del Monte si osservano tassi di occupazione più alti rispetto alle zone della Valle Brembana, della Valle Seriana e della Valle Cavallina.

LA DENSITA' DEL TESSUTO PRODUTTIVO

Addetti alle unità locali delle imprese attive ogni 100 residenti nei comuni bergamaschi: suddivisione in quintili. Anno 2016.



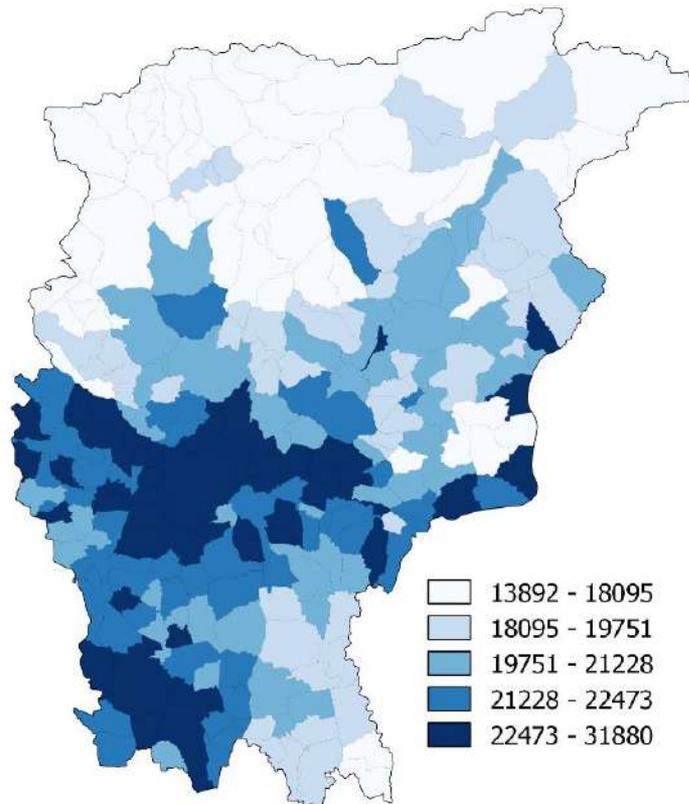
I comuni con il più alti tassi di addetti alle unità locali si trovano nell'area Sud-Ovest, in particolare lungo la direttrice Bergamo-Treviglio.

Il tessuto produttivo è più rarefatto nella parte montuosa settentrionale.

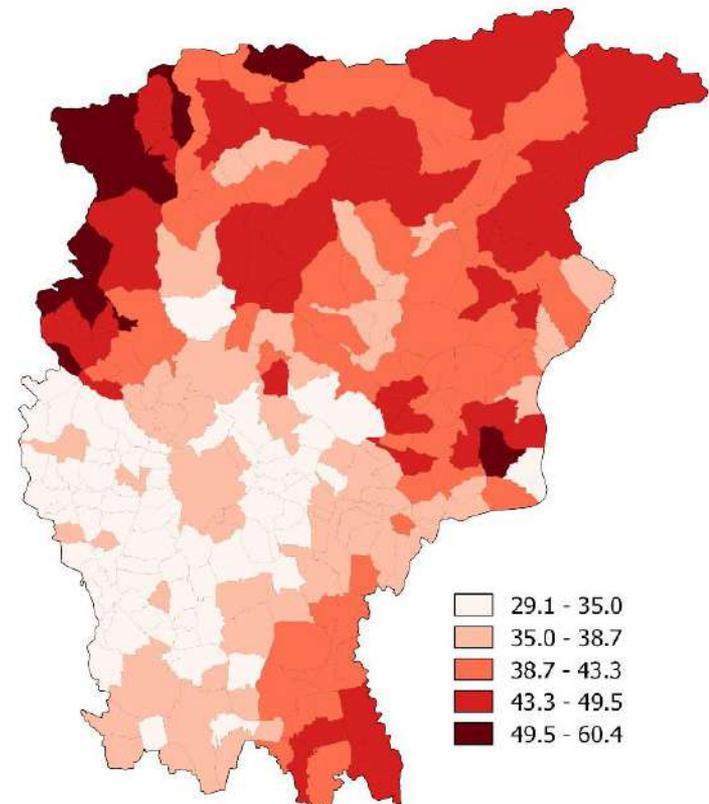
IL LIVELLO DEI REDDITI

Le dichiarazioni fiscali nei comuni bergamaschi: suddivisione in quintili. Anno di imposta 2017.

Reddito medio per contribuente.



Contribuenti che dichiarano meno di 15.000 euro ogni 100 contribuenti.



I DIVARI DI SVILUPPO INTERNO

- ✓ 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.
- ✓ A nostro parere, tuttavia, 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 «ammortizzatore naturale» che sostiene le famiglie in condizioni di svantaggio. Nelle zone urbane, inoltre, si assiste ad un progressivo aumento dei nuclei familiari con fragilità multidimensionali (anziani soli, monogenitori).

Classificazioni dei comuni rispetto alla distanza dal più vicino «polo»	Indicatori demografici				Ammortizzatori sociali		Indicatori di benessere		
	Popolazione		% Over 65 2019	% Stranieri 2019	IDA per 1.000 famiglie 2017	Assegni sociali per 1.000 anziani 2017	Reddito medio per contri- bute 2017	Chili di rifiuti per abitante 2017	Immatri- colazioni per 1.000 ab. 2017
	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

GLI ANZIANI SOLI

Contrariamente a quanto suggerirebbero gli indicatori di reddito e di consumo, è nei poli comunali che si osserva il tasso più alto di percettori di assegno sociale tra gli anziani.

La povertà degli anziani nei poli comunali sembra essere l'esito di processi di individualizzazione degli stili di vita, per effetto dei quali molti anziani (prevalentemente donne) si trovano a trascorrere la propria vecchiaia in solitudine e senza poter contare sul reddito del coniuge: nel 2019, il 45,7% delle famiglie del comune di Bergamo erano costituite da individui soli e il 17,3% da individui soli con più di 65 anni.

LE INDICAZIONI DEI TESTIMONI PRIVILEGIATI

- Gli operatori intervistati hanno confermato che 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. Rilevano anche un aumento dei nuclei mono-genitoriali.
- Hanno messo in luce, tra le fattispecie del disagio che richiedono maggiore sforzo per essere riconosciute e gestite positivamente:
 - ✓ i casi multi-problema in aumento (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, ma che spesso non vengono riconosciute come tali.

LE INDICAZIONI DEI TESTIMONI PRIVILEGIATI: I FATTORI DI RISCHIO DI CADUTA IN POVERTA'

I fattori di disagio che esercitano un peso maggiore sul rischio di povertà ed esclusione sociale. I principali fattori di disagio segnalati dai testimoni privilegiati (tre risposte per intervistato).



INDIVIDUI E FAMIGLIE A RISCHIO DI DISAGIO NELL'AREA DI BERGAMO

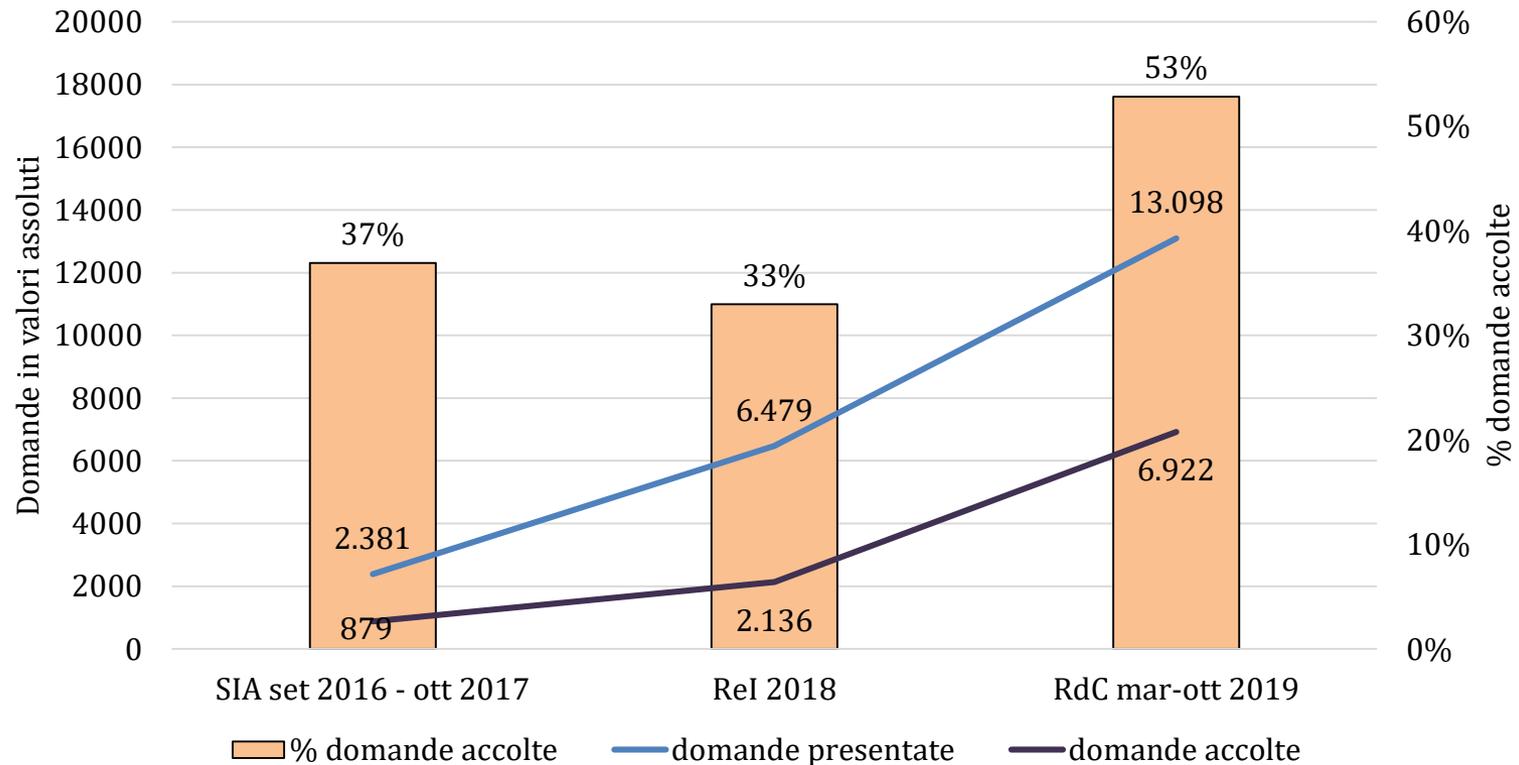
Le tipologie	Le problematiche e i fattori di rischio	Le risorse e le opportunità
I "grandi anziani"	La vedovanza; la precarietà delle condizioni fisiche e di salute; il rischio di incorrere in "spese catastrofiche"; la condivisione della pensione con i parenti in difficoltà economica.	I trasferimenti 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 RdC	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.

LA NOVITA' DEL REDDITO DI CITTADINANZA

- ✓ E' 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.
- ✓ Mira 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.
- ✓ Ha avuto una diffusione limitata nella nostra provincia: 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). Rappresenta in ogni caso una misura più inclusiva rispetto al precedente Reddito di Inclusione.

DAL SIA AL RDC, PASSANDO PER IL REI

Domande presentate, domande accolte e percentuale di domande accolte per le tre misure di sostegno al reddito. Provincia di Bergamo.



Fonte: INPS, ISTAT, ATS Bergamo

IL REDDITO DI CITTADINANZA: LE CRITICITA'

- ✓ **I requisiti e la determinazione degli importi:** il requisito dei 10 anni di residenza in Italia potrebbe penalizzare una delle categorie più bisognose di sostegno e occasioni di inclusione, gli immigrati di recente arrivo (oltre che i senza tetto). La scala di equivalenza adottata, inoltre, è regressiva e tende quindi a penalizzare le famiglie numerose (rischio di suddivisione dei nuclei sulla carta e di disincentivare la natalità).
- ✓ **Le differenze territoriali nel costo della vita:** il RdC non è modulato per tenere conto del variare del livello dei prezzi lungo il territorio nazionale, penalizzando, tra le altre, la nostra provincia.
- ✓ **Le politiche attive:** i percorsi di attivazione al lavoro non sono ancora pienamente operativi. Questi inoltre fanno affidamento sul ruolo dei Centri per l'Impiego, strutture che hanno mostrato scarsa capacità di svolgere il proprio compito di intermediazione. Preoccupa inoltre l'eccessivo focus sul mancato *job matching* tra domanda e offerta di lavoro, mentre scarsa attenzione viene posta allo sviluppo del capitale umano e alla crescita di lavoro da conseguire attraverso efficaci politiche di sviluppo.
- ✓ **Le potenziali trappole della povertà:** 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), il RdC finirà per essere – paradossalmente – un disincentivo alla ricerca di un lavoro regolare.

I SERVIZI SOCIALI LOCALI: IL QUADRO STATISTICO

- ✓ Il modello di presa in carico dei servizi sociali comunali bergamaschi coniuga un'elevata copertura con una bassa intensità della spesa. Nel 2016 sono state effettuate 151 prese in carico per 1.000 abitanti (141 la media nazionale e 127 quella regionale). La spesa sociale corrente in senso stretto si è fermata a 102,3 euro pro capite nel 2018 (-33% e -48% rispetto al dato nazionale e regionale).
- ✓ La spesa media provinciale è 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. Differenze che attengono alla diversa capacità di entrata, alla rigidità dei bilanci dei piccoli comuni, agli indirizzi e alle sensibilità delle amministrazioni.
- ✓ Solo il 26% della spesa comunale è stata sostenuta in forma associata (consuntivo 2015), segnalando 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 provincia di Bergamo si caratterizza per un'offerta rigida. Dei 68 servizi rilevati dall'ISTAT, sei soltanto comprendono il 58,2% delle prese in carico: il servizio sociale professionale, il segretariato sociale, le attività ricreative, il trasporto sociale, i centri sociali e di aggregazione e le altre attività di integrazione sociale.
- ✓ Gli interventi strettamente riconducibili al contrasto della povertà (integrazione sociale/lavorativa, sussidi/esenzioni, pronto intervento) 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%)²⁰

I SERVIZI SOCIALI LOCALI: LE INDICAZIONI DEI TESTIMONI PRIVILEGIATI

Le problematiche

- Difficoltà nel riconoscere e intercettare le situazioni disagio, in relazione all'evoluzione della domanda sociale (working poor, monogenitori, famiglie di stranieri, ...)
- Lunghezza dei tempi di attesa e insufficienza dei canali di accesso, soprattutto nei territori decentrati.
- Frammentazione/episodicità delle misure e mancanza di coordinamento tra livelli di governo e sistemi (sociale, sanitario, casa, lavoro, istruzione).

Opportunità e possibili innovazioni

- Modalità di intercettazione del disagio alternative all'attività di sportello (network di servizi, comitati territoriali, campagne ad hoc).
- Estendere l'attività di sportello portando gli orari di apertura fino alle 21 e istituendo il servizio di prenotazioni on-line.
- Accrescere le competenze degli operatori (capacità di ascolto e conoscenza delle lingue).

CONCLUSIONI

- Per essere colto nel suo significato più profondo, il fenomeno della povertà richiede un approccio multidimensionale focalizzato non solo sulla deprivazione economica (parametrata ad una soglia di reddito o consumi) ma anche su altri aspetti della vita quotidiana delle persone: oltre al lavoro, ambiente-casa, isolamento e relazioni sociali, sfera affettiva, conoscenza, salute.
- Sul fronte del lavoro, le politiche di contrasto al lavoro povero dovranno perseguire obiettivi sia di lungo, sia di breve periodo.

Lungo periodo:

- politiche di offerta orientate a migliorare i livelli di istruzione, la riforma della formazione professionale (che riguarda anche la domanda delle imprese), la formazione continua dei lavoratori e la spendibilità delle competenze sul mercato del lavoro (finalizzate ad accrescere la capacità potenziale dell'individuo di essere occupato e di percepire redditi);
- politiche della domanda per aumentare la produttività e le tutele tra i lavori meno qualificati .

Breve periodo:

- occorre, tra le altre cose, puntare alla crescita e alla qualificazione dell'occupazione nei settori dei servizi che possono favorire la transizione al mercato di attività spesso relegate alla produzione domestica, quali, ad esempio, i lavori che caratterizzano la green economy e alcuni settori dell'assistenza.
- Il reddito di cittadinanza (in particolare l'attivazione alla ricerca del lavoro e la ricollocazione dei lavoratori, attraverso una rete efficiente di centri per l'impiego e di agenzie del lavoro) costituisce un'opportunità per incrementare la partecipazione al mercato del lavoro e ridurre la produzione domestica. A patto che si eviti la dipendenza dai sussidi che disincentiva il lavoro.