



# Le condizioni sociali della popolazione nella provincia di Bergamo

## Sintesi

---

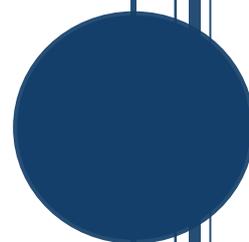
*Coordinamento:*

Giovanni Peracchi – Segretario generale CGIL Bergamo

*A cura di:*

Francesco Montemurro, Valerio Porporato

Novembre 2017



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. Come rilevato recentemente, tuttavia, sembra aver perso terreno nel contesto europeo, a partire dagli anni 2000, mostrando una crescita bassa della produttività, una scarsa capacità di sviluppo del capitale umano e un peggioramento degli indicatori del mercato del lavoro (OECD, 2016).

Da queste considerazioni ha preso avvio il presente studio, che, coerentemente con l'esigenza della CGIL di tutelare con ancora maggiore efficacia i diritti di cittadinanza e del lavoro, si propone di focalizzare l'attenzione sulle condizioni socio-economiche della popolazione.

La ricerca è stata condotta attraverso l'analisi quali-quantitativa, ricorrendo in particolare alle fonti statistiche disponibili, a interviste a testimoni privilegiati e alla rielaborazione di focus group rivolti a gruppi di cittadini della provincia di Bergamo, organizzati nell'ambito di una indagine realizzata per conto dello SPI. Il disegno della ricerca ha previsto l'individuazione di alcune ipotesi di partenza, sottoposte poi a verifica, e la realizzazione dell'analisi fattoriale allo scopo di ridurre l'insieme delle informazioni trattate alle sue componenti principali.

Le prime chiavi di lettura dei processi socio-economici in atto in questo territorio, tra loro strettamente connesse, riguardano le marcate differenziazioni di ordine morfologico, insediativo e produttivo, le incisive trasformazioni socio-demografiche avvenute negli ultimi decenni e la capacità delle istituzioni locali di governare tali processi, stante il quadro normativo vigente in materia di riforme istituzionali.

### **La riconfigurazione territoriale senza governo**

Nel bergamasco da qualche decennio è in atto la riconfigurazione territoriale che vede i comuni della cintura congiungersi con il comune capoluogo, quasi come 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 capoluogo. Oltre a questo agglomerato e alla sua conurbazione il "sistema Bergamo" è rappresentato 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 esterni molto positivi, sono fattori da porre in connessione anche con la capacità del sistema Bergamo di assorbire la forte emorragia di popolazione di una parte delle aree vallive e montane. Queste tendenze hanno provocato un'alta densità urbana, forti dinamiche della mobilità e un intenso sviluppo antropico di natura urbana e produttiva, basato anche sulla marcata crescita della grande distribuzione commerciale. In questo contesto, il rilevante consumo degli spazi liberi 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, 2017).

Quest'area centrale è fortemente differenziata nei caratteri dalle zone montane, in gran parte disabitate, e dalle altre aree collinari e in pianura. In particolare questi territori si caratterizzano per uno sviluppo ineguale: la bassa collina è un'area densamente popolata e dotata di insediamenti produttivi sviluppati, con punte altissime nell'area orientale; mentre, relativamente alla montagna, le condizioni di svantaggio, sottolineate anche dai testimoni privilegiati intervistati nell'ambito della nostra indagine, riguardano, sia pure in modo differenziato, le Valli Brembana e Imagna nell'area Nord-Occidentale della Provincia e le Valli

Seriana e di Scalve nell'area Nord-Orientale, tenuto conto che solo la prima e l'ultima di queste zone mostrano i segni di un depauperamento demografico quasi inarrestabile. Ad ogni modo, nonostante la tradizione di laboriosità e di capacità imprenditiva dei bergamaschi, accompagnata dalla crescente attenzione ai vantaggi della qualità ambientale per la residenza, abbia consentito, negli anni '70 e '80, di realizzare nella montagna bergamasca sistemi produttivi che integrassero le tradizionali attività agricole e dell'edilizia con l'imprenditoria industriale e artigianale, tuttavia, questi fattori, a fronte della carenza dei processi di cooperazione istituzionali messi in atto dai piccoli comuni e in assenza del potenziamento delle infrastrutture per la mobilità e in particolare del trasporto pubblico, non sono stati sufficienti a garantire solidità e sostenibilità al sistema economico e sociale delle aree montane (Provincia di Bergamo, 2004).

A conferma delle considerazioni svolte occorre sottolineare come il territorio della Provincia di Bergamo sia interessato dalla presenza delle cosiddette aree interne, ovvero zone con scarsa presenza di servizi primari (in particolare nei settori sanitario, dell'istruzione e della mobilità) e a rischio di spopolamento. Secondo la classificazione del 2014 prodotta dall'Agenzia per la Coesione territoriale, le aree interne interessavano ben 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 frammentazione istituzionale**

Dal punto di vista degli insediamenti la provincia di Bergamo presenta un elevato grado di frammentazione. Circa il 69% dei 242 comuni (167) del territorio hanno una popolazione inferiore ai cinquemila abitanti, mentre il 22% può contare su meno di mille unità (Tabella 1). La percentuale di comuni al di sopra dei cinquantamila abitanti è la più bassa in assoluto a livello regionale. Circa un residente su cinque vive nei comuni al di sotto dei cinquemila abitanti (più o meno la stessa quota di chi vive in montagna).

All'elevato grado di frammentazione istituzionale presente nella provincia di Bergamo corrispondono le difficoltà delle amministrazioni dei piccoli comuni nel governare il territorio.

Gli studi economico-finanziari insistono sulla presenza nell'azione amministrativa di questi enti di almeno quattro elementi di debolezza:

- ✓ l'incisiva azione delle diseconomie di scala, che agisce soprattutto nelle attività dei comuni con meno di 3mila abitanti e di quelli montani;
- ✓ l'impossibilità per molti piccoli comuni 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. In particolare sulla base dell'ultima rilevazione dei certificati di conto consuntivo resa pubblica dal Ministero dell'Interno (2016), relativamente ai comuni della bergamasca l'incidenza della spesa per l'amministrazione generale sul totale delle spese correnti cresce mediamente dal 33,07% rilevato negli enti "medio-piccoli" (con popolazione compresa tra i 5.000 e i 10.000 abitanti) al 46,25% dei comuni fino a mille abitanti (Figura 1);
- ✓ 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 2016 mediamente la pressione tributaria (accertamenti di entrate

tributarie/popolazione) era pari a circa 1.021 euro, mentre lo stesso parametro valeva quasi 438 euro tra i comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 10.000 abitanti; Dalle analisi condotte sui bilanci comunali emerge anche un insufficiente grado di vitalità delle amministrazioni pubbliche locali, che si esprime nel basso numero dei comuni associati in unioni di comuni (solo 34 sui 169 enti con meno di 5 mila abitanti, raccolti in 7 unioni), nella insoddisfacente capacità di attrarre risorse straordinarie (nei consuntivi 2015 gli accertamenti per entrate correnti registrati dai 169 piccoli comuni relativamente alla voce “Contributi e Trasferimenti da parte di organismi Comunitari ed Internazionali”, erano pari complessivamente ad appena 2.100 euro), nel basso livello degli impegni di spesa sociale. In relazione a quest’ultimo aspetto nel 2016 i comuni fino a 1.000 abitanti hanno impegnato mediamente il 4,28% della spesa corrente, una quota percentuale molto bassa, che si triplica, fino al 15,91%, se si considera il valore medio espresso dai comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti.

### **Le trasformazioni socio-demografiche**

In un quadro nazionale di declino della popolazione residente (non soltanto dal punto di vista della struttura per età ma - per il secondo anno consecutivo, ormai - anche del saldo totale, che è sceso sotto lo zero), la Lombardia è una delle regioni che continua a crescere a un ritmo relativamente sostenuto, sotto il profilo demografico. La provincia di Bergamo, nel decennio tra la fine del 2006 e la fine del 2016, ha fatto registrare una variazione percentuale della popolazione residente del 6,2%: un dato molto superiore rispetto a quello nazionale e leggermente superiore a quella regionale, nonostante il tasso di natalità del periodo (che era uno dei più elevati in Italia, negli anni a cavallo tra i due decenni) abbia imboccato un percorso discendente (Tabella 2).

La peculiarità della provincia è il basso indice di vecchiaia che, sebbene sia cresciuto molto in termini relativi, nel 2016 presentava un valore inferiore rispetto agli indici di livello regionale e nazionale (il nono più basso tra le province italiane), paragonabile soltanto a quello bresciano, nel confronto con le altre aree lombarde.

L’invecchiamento contenuto della Provincia è in parte attribuibile all’apporto dei flussi migratori (nel 2016, il peso degli stranieri rispetto alla popolazione complessiva – 10,9% – era leggermente inferiore a quello osservato nell’intera Regione, che ammontava all’11,4%), in parte alla sua peculiare evoluzione storica che ha prodotto una struttura demografica più giovane. Se guardiamo al periodo 2002 – 2016, la presenza straniera è passata dal 3,9% al 10,9% (Figura 2).

Crescita della popolazione residente, riduzione della natalità, aumento della componente straniera e invecchiamento sono fenomeni chiave che insieme compongono un profondo mutamento demografico, con effetti importanti sul sistema produttivo, sul mercato del lavoro, sui bisogni sociali e l’organizzazione del welfare, sugli stili di vita della popolazione. Alcuni cambiamenti importanti stanno interessando i modelli familiari. I dati ISTAT consentono di apprezzare l’evoluzione decennale in senso restrittivo della struttura delle famiglie della provincia di Bergamo, con un aumento dei nuclei unipersonali e una diminuzione di quelli numerosi. Nel 1971, solo il 13% delle famiglie era costituito da un unico componente, mentre quarant’anni dopo la stessa percentuale era pari al 30%. Anche se limitati al Comune di Bergamo, i dati aggiornati al 2016 ci aiutano a comprendere alcune delle tendenze in atto nell’evoluzione dei modelli familiari (Tabella 3). Assistiamo, nel periodo 2008 – 2016, ad un declino dei matrimoni (soprattutto di quelli celebrati con rito religioso) non accompagnato tuttavia da una riduzione della natalità, il cui andamento per il periodo 2011 – 2016 è erratico. Le famiglie mononucleari del Comune sono cresciute costantemente e nel 2016 costituivano

addirittura quasi la metà dell'intero universo (45,2%, contro il 31,6% del livello nazionale). Inoltre, l'8,2% delle famiglie della città di Bergamo erano costituite da anziani soli.

Secondo la letteratura, il rischio di povertà per questa tipologia di famiglie non è in assoluto molto elevato, nonostante l'azione delle economie di scala e le difficoltà di ricorrere alla redistribuzione delle risorse intra-familiari, ma si eleva quando le persone sole hanno un legame debole con il mercato del lavoro, come le donne sole e in generale i giovani adulti con contratti flessibili e titolo di studio medio-basso, e quando le persone molto anziane (soprattutto la componente femminile) vivono sole con redditi da pensione bassi, potendo contare su deboli reti di protezione (Bozzon *et al.*, 2015, Ires Lucia Morosini, 2017).

Nel caso degli anziani, essi sperimentano frequentemente una condizione di isolamento. Come evidenziato dalla letteratura (Badiali, 2011) 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.

Continuano a crescere, inoltre, 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 del matrimonio o della convivenza, ma anche la scelta di genitorialità dei single).

Nel comune di Bergamo questo tipo di famiglia costituisce nel 2016 circa il 14% dei nuclei familiari (Tabella 3). 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 quanto riguarda le famiglie numerose, nella provincia di Bergamo quelle con almeno cinque componenti, sono passate, negli ultimi 40 anni, dal 23% al 5%, diventando una quota residuale, anche se più numerosa rispetto alle altre province lombarde. In particolare, per il comune di Bergamo occorre segnalare, relativamente agli ultimi anni, una seppur lieve crescita delle famiglie numerose (Tabella 3), in controtendenza rispetto ai processi pluridecennali che hanno investito l'intero Paese. Pur non avendo a disposizione dei dati puntuali, possiamo ipotizzare che l'aumento della componente straniera abbia avuto un ruolo in questa inversione di tendenza (lieve, se considerata in una prospettiva di lungo periodo). La persistenza di questo tipo di nuclei, magari associata ad altri elementi di fragilità, come un basso reddito da lavoro, è un indicatore di esposizione al disagio di una fetta consistente della popolazione (costituita, evidentemente, da un'elevata quota di minori), soprattutto in situazioni di carenza nelle politiche di conciliazione che potrebbero agevolare l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro. Le famiglie numerose – in modo particolare quelle con soli figli minori e quelle

monoreddito – vanno incontro ad un rischio maggiore di cadere in povertà assoluta, come rilevato periodicamente dall'ISTAT (2017).

### **La continuità assistenziale**

Le considerazioni sulla frammentazione istituzionale e l'evoluzione degli stili di vita e dei comportamenti familiari ci introducono alla problematica dell'accesso della popolazione ai servizi socio-sanitari e sanitari, che riguarda in modo particolare le *aree interne* della provincia di Bergamo. Durante lo svolgimento dell'indagine è emerso, sulla base dei dati statistici rilasciati dall'ISTAT e dalla Regione, delle interviste somministrate ai testimoni privilegiati e delle risultanze dei focus group realizzati nel territorio, come un problema rilevante per i cittadini riguarda la continuità assistenziale, sia pure nel contesto di un'offerta di servizi sanitari e socio-sanitari ritenuta adeguata, se confrontata con gli standard offerti in altre aree territoriali. Tale area problematica concerne in particolare due aspetti:

- le lunghe liste di attesa, che rallentano l'accesso alle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie, in modo particolare per quanto riguarda le prestazioni ambulatoriali e le visite specialistiche. Soprattutto quando tale situazione riguarda le fasce di popolazione con basso reddito, il rischio è quello di produrre un'interruzione del percorso di cura della persona, che talvolta rinuncia alle cure se non è in grado di sostenere i costi per le prestazioni private;
- l'accompagnamento ai trasporti, un problema che riguarda una quota importante di anziani soli o con tessuto sociale fragile, che vivono soprattutto nei comuni piccoli o nelle periferie delle aree metropolitane, cioè coloro che non possono spostarsi autonomamente o con l'aiuto di familiari e/o conoscenti.

Pur non essendo questa la sede per approfondire queste tematiche, in base ai più recenti dati pubblicati dal Ministero della Salute si è visto che il numero delle strutture ambulatoriali e laboratoriali pubbliche in rapporto alla popolazione rilevate in Lombardia (una ogni 13.417 abitanti) è il più basso in assoluto a confronto con le altre regioni del Nord (fatta eccezione per la Valle d'Aosta); il fenomeno si ripercuote in modo significativo sulla frequenza delle prestazioni fornite agli utenti, tenuto conto dell'elevata frammentazione comunale presente in regione. Relativamente all'Ats di Bergamo, i tempi di attesa per le prestazioni ambulatoriali e specialistiche rilevati presso il sito web dell'azienda sanitaria risultano piuttosto alti e in lieve crescita negli ultimi anni (2014-2016), specie per quanto riguarda le visite cardiologiche, l'oculistica e alcuni tipi di ecografie. Nel tentativo di arginare il problema, nei mesi scorsi la Regione ha attivato in via sperimentale, per Bergamo e Monza, un nuovo metodo per ridurre le liste di attesa, denominato "chiamata differita", che in sostanza punta a rafforzare il coinvolgimento delle strutture private posticipando nel tempo l'azione di semplificazione e miglioramento delle prestazioni pubbliche.

Secondo un testimone privilegiato da noi intervistato, che svolge il ruolo di sindacalista, "non è giustificato il fatto che non si affronti il problema degli scandalosi tempi di attesa per visite e esami specialistici che in tanti casi vanno oltre i 7/10 mesi. Ciò accentua lo spostamento verso il privato (questo sì con tempi velocissimi) con un notevole aggravio di costi per le famiglie, ma mettendo in drammatico stand-by, anche per patologie a rischio, coloro che non possono permettersi spese sanitarie più costose". In merito a questo problema occorre considerare che a fronte dei lunghi tempi di attesa rilevati in questo territorio e a livello regionale per fruire delle prestazioni sanitarie pubbliche sopra citate, proprio la Lombardia sembra caratterizzarsi, secondo i risultati di una nostra analisi effettuata recentemente, per una domanda di servizi sanitari meno pressante rispetto a quella espressa in altre regioni italiane (Ires Morosini, 2016).

Tale elemento, che va messo in relazione anche con le buone condizioni generali di salute della popolazione rilevate nella regione, potrebbe potenzialmente rappresentare un vantaggio per il sistema sanitario lombardo, non sottoposto a eccessivi stress. Tuttavia, anche relativamente alle prestazioni dell'offerta la Lombardia si caratterizza per una capacità di carico del proprio sistema sanitario regionale ridotta rispetto alle altre regioni settentrionali. Queste risultanze possono essere messe in relazione anche con l'elevato livello della spesa privata per la sanità a carico delle famiglie lombarde, pari a 781,9 euro pro capite nel 2015, il più alto in assoluto dopo la Valle d'Aosta (Corte dei Conti, 2017).

## **I redditi**

Il territorio provinciale si caratterizza per una struttura delle fonti di reddito (Irpef, 2015, fonte: Mef) dichiarate abbastanza atipica rispetto al quadro medio regionale. Esso detiene infatti il primato provinciale per quanto riguarda la maggiore incidenza dei redditi da lavoro dipendente (57,6% rispetto al 56,3% regionale) e da impresa (il 4,7% rispetto al 3,9%), mentre si pone al di sotto della media regionale relativamente alla quota percentuale dei redditi da lavoro autonomo, da pensione e da fabbricati (Tabella 4). Ne deriva un reddito medio per dichiarante Irpef (21.207) più basso di circa 1.700 euro rispetto alla media regionale (22.979) e inferiore allo stesso parametro rilevato presso sei province lombarde.

Guardando alle fonti principali rilevate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, si evidenzia, rispetto agli altri territori, l'elevato livello dei redditi da lavoro autonomo e dei redditi da impresa (limitatamente alla componente in contabilità semplificata, che rappresenta, nella Regione, l'86% del reddito da impresa complessivo).

Dopo aver osservato la distribuzione dei redditi al livello ecologico dei comuni, abbiamo concentrato l'attenzione sull'entità dei differenziali delle retribuzioni rispetto al genere e all'età degli individui, due caratteristiche note in letteratura per avere un forte impatto sul reddito da lavoro conseguito dalle persone (Hirschl e Rank, 2015). Dall'analisi dei dati INPS sull'ammontare delle retribuzioni da lavoro dipendente (Tabella 5) risulta che, in termini assoluti, dopo la Provincia di Lecco e l'aggregato di Milano e Monza-Brianza, la Provincia di Bergamo presentava, nel 2015, i differenziali di reddito più marcati tra uomini e donne (10.373 euro annui, contro 9.740 al livello regionale), mentre il differenziale tra la fascia di età ultra-trentacinquenne e la fascia under 35 (9.214) è più contenuto rispetto a quello regionale (12.990).

Nel dettaglio della provincia osserviamo, per il 2015, retribuzioni crescenti fino ai 55-59 anni e una diminuzione per le fasce più anziane in parte attribuibile al minor numero di giornate lavorative (infatti, le retribuzioni per giornata più elevate si osservano per la fascia 60-64). Le retribuzioni delle donne, inoltre, sono sistematicamente inferiori per tutte le fasce di età e l'entità della differenza non è spiegata dal numero inferiore di giornate lavorative.

Questo secondo indicatore consente di avanzare altre considerazioni. La prima è che, in termini assoluti, le differenze di genere tendono ad ampliarsi all'aumentare dell'età dei lavoratori: il differenziale di genere del reddito medio per giornata lavorativa è di 15 euro per la fascia di età 20-24, sale poi a 47 euro per la fascia 40-44 e arriva fino a 76 per la fascia 60-64. Il livello dell'analisi non ci consente di stabilire se questo sia il risultato di un effetto di età oppure di un effetto di coorte (ovvero se sia dovuto alla presenza di carriere ascendenti soltanto dalla parte maschile o se le giovani donne, rispetto alle generazioni più anziane, riescano a conseguire scostamenti di reddito più contenuti dai coetanei uomini, in forza della loro maggiore dotazione di capitale umano), ma rappresenta un elemento importante di cui tenere conto. La seconda è che gli scostamenti di reddito più sostanziali tra fasce di età sequenziali riguardano la popolazione giovane. Tuttavia è interessante il fatto che, mentre per la popolazione maschile

un incremento della fascia di età determina un aumento del livello di retribuzioni anche dopo i 40 anni, le retribuzioni delle donne ultra-trentacinquenni presentano differenze ridotte tra le fasce di età. Questa caratteristica delle due distribuzioni può essere sintomatica di una diversa struttura delle carriere, che consentono soltanto agli uomini di migliorare la loro posizione lavorativa col passare del tempo.

Secondo la teoria del capitale umano, le capacità dei lavoratori acquisite con l'istruzione e la formazione, aumentando la produttività del lavoro, hanno un ruolo fondamentale nel generare ricchezza (Schultz, 1961). In un periodo di trasformazione e innovazione, la dotazione di capitale umano dei diversi territori è un elemento indispensabile per garantire alle imprese le professionalità adeguate per affrontare la transizione produttiva. Il capitale umano, inoltre, consente agli individui di migliorare le proprie condizioni di vita: esistono, ad esempio, solide evidenze empiriche dell'effetto positivo della dotazione di capitale umano sul reddito percepito dagli individui (si vedano, ad esempio, Hirschl e Rank (2015) per osservazioni di lungo periodo su un campione rappresentativo della popolazione degli Stati Uniti).

Date queste premesse, è evidente che questo rappresenta una dimensione importante per comprendere la vitalità della Provincia nel periodo della transizione produttiva. Come sua misura aggregata territoriale adotteremo la diffusione dell'istruzione formale nella popolazione, pur consci dei limiti che questo indicatore incontra nel cogliere tutte le forme di capitale umano che una popolazione può esprimere, come quelli acquisibili attraverso la formazione in azienda e i corsi professionali. Secondo l'opinione prevalente dei nostri intervistati, lo sviluppo del capitale umano è un processo che richiede due livelli di intervento: il primo è quello dell'istruzione scolastica e universitaria tradizionale; il secondo quello della formazione continuativa e permanente, che deve configurarsi come un percorso di aggiornamento continuo delle competenze che duri per l'intera vita lavorativa e che consenta a tutti (non solo ai lavoratori ad alta qualifica, ma anche alla manodopera non specializzata) di tenersi al passo con i cambiamenti tecnologici.

L'Italia è un paese che associa un livello intermedio di diffusione della scolarizzazione secondaria di secondo grado (appena al di sotto della media dei Paesi OCSE) a tassi molto bassi di istruzione universitaria. Nel 2015, nella popolazione tra i 25 e i 64 anni, l'82,5% non aveva un titolo di laurea: nel gruppo OCSE (in cui la media è il 65%), soltanto il Messico ha ottenuto una performance peggiore. La bassa diffusione dell'istruzione terziaria è un fenomeno che interessa tutto il territorio nazionale, senza differenze regionali di rilievo (IRES Lucia Morosini, 2016).

I dati dell'indagine sulle forze di lavoro dell'ISTAT del 2016 elaborati da Unioncamere (il cui carattere di stime impone cautela nella loro lettura) rivelano che la percentuale di laureati tra i residenti over 14 della Lombardia è di appena un punto percentuale superiore a quella italiana. La Provincia di Bergamo, con un 10,7% di laureati, si posiziona dopo tutte le altre province lombarde, ad esclusione di Sondrio (Tabella 6). È rilevante il divario con la Provincia di Milano, la quale emerge, con un 18,7% di laureati, come una realtà ad alta dotazione di capitale umano, rispetto al resto del Paese. Bergamo, insieme alla Provincia di Brescia, presenta inoltre una percentuale molto bassa di diplomati (inferiore anche a quella italiana), a fronte di una copertura dell'istruzione secondaria di primo grado in linea con gli altri territori presi in esame: un indizio, questo, della tendenza all'uscita precoce dal sistema di istruzione. Quello sulla presenza di diplomati è un dato preoccupante, se si considera il peso delle coorti giovani sulla popolazione provinciale, il cui livello di istruzione – come noto – tende ad essere più elevato rispetto alle coorti anziane. Una caratteristica, quella di una bassa istruzione superiore associata a un basso indice di vecchiaia, condivisa con la confinante provincia di Brescia. Questa osservazione chiama in causa la propensione a permanere nel sistema scolastico delle coorti

più giovani. Per farci un'idea del fenomeno dobbiamo prendere in considerazione i dati del Censimento della Popolazione del 2011. In quell'anno, la popolazione residente in Italia di età compresa tra i 20 e i 29 anni aveva un diploma di scuola secondaria di secondo grado nel 74,9% dei casi, mentre il valore della Lombardia era leggermente inferiore (74,3%). Osserviamo, coerentemente con quanto ipotizzato in precedenza, che la Provincia di Bergamo (così come quelle di Brescia e Mantova) presentava una percentuale di diplomati, tra i 20-29enni, del 70,1%, indicativa di una bassa propensione, rispetto al livello regionale e nazionale, delle coorti più giovani a permanere nel sistema scolastico fino al completamento dell'istruzione secondaria. Concludiamo, quindi, che rispetto ad altre province, quella di Bergamo si distingue, oggi, per la presenza, tra le fasce di giovani potenziali lavoratori, di una rilevante componente low-skilled. Per quanto riguarda il reddito degli anziani, quando la pensione rappresenta l'unica fonte di reddito, talvolta non è sufficiente a garantire loro un tenore di vita elevato. Le nostre elaborazioni sui dati INPS (Tabella 7) evidenziano che nel 2015 il 29,8% degli ultrasessantacinquenni della Provincia di Bergamo aveva a disposizione un importo pensionistico inferiore ai 1.000 euro e il 20,8% inferiore ai 750 euro. Le differenze di genere sono rilevanti: mentre solo il 12,2% dei pensionati maschi disponeva di una pensione inferiore a 1.000 euro, le donne che non raggiungevano questa cifra erano circa la metà (45%). Un terzo di loro aveva importi inferiori ai 750 euro.

Per integrare le chiavi di lettura abbiamo messo in relazione le tre dimensioni principali finora descritte, ovvero la struttura demografica, il livello dei redditi e il capitale umano. Per farlo abbiamo preso in considerazione i dati di livello comunale più recenti a disposizione. I grafici a dispersione riportati nella tavola 3x3 della Figura 3 mostrano la relazione osservata tra l'indice di vecchiaia, la quota di popolazione con istruzione universitaria e il reddito medio nei comuni della Provincia. A un incremento della percentuale di popolazione con almeno un titolo di studio universitario nel comune (con riferimento all'anno 2011, nel quale è stato rilevato il livello di istruzione per l'intera popolazione italiana, nell'ambito del Censimento) è associato, in media, un aumento del livello dei redditi ( $r = 0,70$ ). La relazione osservata può trovare spiegazione sia nella capacità di produrre reddito dei comuni maggiormente dotati di capitale umano, sia in quella di attrarre manodopera con skill elevate dei comuni con un tessuto produttivo più sviluppato e in grado di fornire salari elevati. La relazione negativa, seppure modesta ( $r = -0,37$ ), tra indice di vecchiaia e reddito medio, invece, sembra indicare un peso maggiore dei redditi da pensione (notoriamente inferiori rispetto ai redditi da lavoro) oppure denotare problemi di sviluppo delle aree più anziane della Provincia che sono anche quelle maggiormente colpite dal processo di spopolamento e interessate dalle criticità tipiche delle aree interne.

Per quanto riguarda invece i dati sulle altre fonti di ricchezza, questa volta le statistiche disponibili restituiscono informazioni aggregate utili a svolgere solo considerazioni di carattere generale. Le famiglie lombarde, nonostante le difficoltà dovute alla crisi economica, sono riuscite a mantenere livelli di ricchezza piuttosto elevati nel tempo. Da un lato, il confronto dei dati sui depositi bancari pre e post crisi evidenzia come la tradizionale propensione delle famiglie al risparmio sia cresciuta in modo cospicuo in quasi tutte le province lombarde portando l'ammontare dei depositi medi pro capite a superare, quasi ovunque, il dato medio nazionale; in questo contesto l'area bergamasca fa registrare nel periodo 2005/2015 l'evoluzione più contenuta a livello provinciale (+37,6% a fronte del +79,8% medio regionale), risultando tuttavia la seconda provincia, dopo Milano, per valori pro capite più alti dell'importo dei depositi bancari (23.273). Va sottolineato però che i dati sui depositi bancari suddivisi per tipologia di clientela e relativi al confronto pre e post crisi (2008-2014) mostrano come i risparmi delle famiglie consumatrici si siano ridotti drasticamente, da 15,5 miliardi a soli 2,8

miliardi, a conferma della forte pressione che la crisi ha esercitato sull'economia delle famiglie. Dall'altro, i dati sul possesso di beni immobiliari e - soprattutto - quelli relativo ai redditi da fabbricati (nella provincia di Bergamo nel 2015 il 2,5% dei redditi deriva dai fabbricati, una quota inferiore al 2,9% rilevato a livello regionale) mettono in luce come le famiglie possano contare – in misura maggiore in presenza di un anziano – anche su questo tipo di ricchezza che, insieme ai depositi bancari, può avere un ruolo attivo nell'attenuare le difficoltà dovute a perdite momentanee di reddito e di occupazione, come avvenuto nel periodo della crisi economica. Dalla situazione appena tratteggiata emergono comunque diversi livelli di vulnerabilità a livello territoriale, evidenziate nel rapporto integrale.

### **Il mercato del lavoro**

Uno degli effetti di medio periodo della crisi economica è stato il peggioramento degli indicatori del mercato del lavoro, che ha interessato tutto il territorio nazionale, Lombardia compresa. Il tasso di disoccupazione regionale è raddoppiato tra il 2006 e il 2016 (da 3,7% a 7,4%) e alcune province con tassi storicamente molto bassi si sono avvicinate sensibilmente al valore nazionale (nella fattispecie, Brescia, Mantova e Varese). Pur avendo accusato il colpo, la Provincia di Bergamo ha visto aumentare in misura più limitata il suo tasso di disoccupazione (da 3,0% a 5,3%), che nel 2016 presentava il valore più basso di tutta la Lombardia e il quarto più basso tra le province italiane. Osservazioni analoghe possono essere fatte per il tasso di disoccupazione della fascia d'età 15 – 29, che era inferiore al 15%, a fronte di un 28% al livello nazionale.

Il meno noto tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro è un indicatore utile per misurare l'effettiva capacità di svolgere un impiego da parte delle persone che hanno la volontà di essere occupate. Mentre il tasso di disoccupazione è ottenuto dal rapporto tra il numero di disoccupati e il totale delle forze di lavoro, il tasso di mancata partecipazione considera, al numeratore, i disoccupati e la forza lavoro potenziale (ovvero coloro che, pur non avendo cercato un impiego nelle 4 settimane precedenti, sarebbero disponibili a lavorare) e al denominatore la somma tra il totale delle forze di lavoro e la forza lavoro potenziale. In Italia, lo scarto tra il tasso di disoccupazione e il tasso di mancata partecipazione è molto elevato per una combinazione di fattori: una presenza significativa dei cosiddetti scoraggiati (che rinunciano a cercare un impiego, pur essendo disposti a lavorare); la tendenza ad affidarsi alle relazioni informali per trovare un posto di lavoro; la mancanza di incentivi a rivolgersi ai centri per l'impiego, che costituiscono il principale strumento di ricerca attiva (Reyneri, 2017). La dimensione della mancata partecipazione al mercato del lavoro nella Provincia di Bergamo è di poco inferiore rispetto a quella regionale (11,1% contro 12,3%) e segnala una presenza consistente di persone che non lavorano e sarebbero disposte a farlo ma, dal momento che non intraprendono azioni specifiche per cercarlo, non vengono individuate come disoccupate. Il divario tra i due indicatori è molto elevato e impone cautela nella valutazione dello stato del mercato del lavoro bergamasco che, dalla sola ispezione del tradizionale tasso di disoccupazione, potrebbe apparire più positivo di quanto non sia realmente. In effetti, i tassi di inattività osservati inducono a pensare che, in parte, la bassa disoccupazione bergamasca possa essere spiegata da una maggiore propensione della popolazione a collocarsi al di fuori delle forze di lavoro. Il tasso di inattività globale per la fascia di età 15-64 del 2016 era il più alto, tra le province della Lombardia (31,9%). Ma, mentre il tasso maschile (21,4%) superava quello regionale di soli 0,9 punti percentuali, la distanza tra il tasso femminile provinciale (42,8%) e quello regionale è di oltre 6 punti percentuali. In una Regione con una partecipazione femminile al mercato del lavoro significativamente più elevata rispetto al resto del Paese, la

Provincia di Bergamo si configura come un'eccezione: anche se in riduzione rispetto al 2006, il tasso di inattività femminile si colloca su un livello paragonabile a quello nazionale (44,8%). Questa osservazione conferma alcune testimonianze dei nostri intervistati (oggetto di un approfondimento nel rapporto integrale), secondo i quali nella componente femminile della popolazione in età da lavoro sono compresenti bassi livelli di occupazione e bassi livelli di istruzione, ma anche un basso tasso di attività, che viene definito come un problema "storico". Secondo un testimone privilegiato, a queste caratteristiche della forza lavoro femminile si aggiunge un'ulteriore tendenza critica per i segmenti delle lavoratrici meno giovani, per le quali la perdita del posto spesso coincide con l'uscita definitiva dalla componente attiva della popolazione:

*"Spesso [...] la perdita di occupazione significa non reimpiegarsi più ma passare al lavoro di accudimento familiare."* (Segretario sindacale)

Adottando una prospettiva dinamica, osserviamo che nel periodo 2004 – 2016 i tre indicatori di disoccupazione che abbiamo preso in considerazione hanno seguito un andamento dalla forma simile (Figura 4). Dopo una fase di stabilità o decrescita (per il solo tasso di disoccupazione globale) tra il 2004 e il 2007, sono complessivamente aumentati – in misura modesta – nei primi anni della crisi. Il 2012, poi, è stato un anno di rottura, durante il quale è avvenuto un balzo verso l'alto, in particolare per il tasso di disoccupazione giovanile. Infine, dopo altri due anni di crescita contenuta, sono diminuiti sensibilmente nel biennio 2015 – 2016, sebbene restino tutti su valori distanti da quelli pre-crisi.

È rilevante che, dal 2008 in avanti, sia aumentata la differenza tra il tasso di disoccupazione totale, da un lato, e i tassi di disoccupazione giovanile e di mancata attività, dall'altro. La crescita superiore del tasso giovanile riflette le difficoltà di ingresso e permanenza delle nuove leve, mentre la crescita superiore del tasso di mancata attività potrebbe essere l'indizio di un aumento più pronunciato della popolazione scoraggiata rispetto a quello della popolazione disoccupata, in proporzione. Infatti, un aumento della popolazione che, pur essendo formalmente inattiva, sarebbe disposta a lavorare, lascia inalterato il tasso di disoccupazione, mentre fa aumentare quello di mancata partecipazione.

Un altro modo per guardare alla dinamica dell'occupazione è quello di osservare l'evoluzione degli avviamenti contrattuali. Limitatamente alla popolazione giovanile, nel periodo 2012 – 2016 il loro numero ha seguito un andamento complessivamente positivo, grazie all'incremento sostanziale osservato nel 2015, cui ha fatto seguito una piccola flessione nell'anno successivo. Nello stesso periodo (e per tutti gli anni presi singolarmente), inoltre, si è osservato un saldo positivo tra gli avviamenti e le cessazioni (nei primi mesi del 2017 esso era pari a 6.236).

Guardando alla tipologia dei contratti dei giovani lavoratori, rispetto al 2012, nei primi mesi del 2017 è aumentato il peso complessivo degli avviamenti flessibili (che abbiamo identificato nei contratti a tempo determinato, nei contratti di somministrazione e nei contratti a progetto) rispetto a quello degli avviamenti stabili costituiti dai contratti di apprendistato e dai contratti a tempo indeterminato. Per quest'ultima tipologia, si è osservato, dopo un declino – in termini relativi – negli anni 2013 e 2014, una crescita sostanziale nel 2015, anno nel quale era prevista, dalla riforma dei contratti di lavoro, la decontribuzione piena per le assunzioni e le trasformazioni a tempo indeterminato (Tortuga, 2016), per poi scendere, nel 2016 e nei primi mesi del 2017, al di sotto dei livelli del 2014. Fana et. al (2016) osservano, al livello nazionale, che l'andamento delle assunzioni e delle trasformazioni dei contratti a tempo indeterminato induce ad interpretare l'incremento del 2015 come una reazione dipendente dalla possibilità di usufruire degli sgravi fiscali, il cui ruolo fondamentale nella breve inversione della dinamica

occupazionale è confermato dal crollo delle attivazioni a tempo indeterminato intervenuto nel gennaio 2016 in seguito al picco di dicembre 2015.

Un interrogativo che ci poniamo, osservando questa dinamica, riguarda la possibilità di conciliare le esigenze di flessibilità contrattuale delle imprese con quelle dell'investimento nella formazione dei lavoratori, reso necessario dai cambiamenti intervenuti nel sistema produttivo che, come suggerito dal Consorzio Aaster (2017) e come documentato dai nostri testimoni privilegiati, si configurano come rapidi e profondi.

I dati INPS mostrano che nel 2015 è stato raggiunto il numero minimo di lavoratori a tempo determinato dal 2011, coerentemente con l'elevato numero di trasformazioni contrattuali registrate in quell'anno. Nella Provincia di Bergamo i lavoratori a tempo determinato sono diminuiti, tra il 2014 e il 2015, dell'11%, e, nel complesso della Regione, del 7,3%. A sostegno dell'interpretazione di questa variazione negativa come di un "effetto Jobs Act", evidenziamo che, nello stesso biennio, sia a livello provinciale che a livello regionale, dopo tre anni di variazioni negative, sono aumentati i lavoratori a tempo indeterminato. Considerando le retribuzioni medie annue della Provincia, invece, notiamo che queste sono rimaste sostanzialmente invariate (in termini assoluti) per i lavoratori a tempo determinato, mentre sono cresciute leggermente e costantemente per i lavoratori a tempo indeterminato, aumentando di circa 1.300 euro tra il 2011 e il 2015.

Come evidenziato dall'OCSE, il peso del manifatturiero nella Provincia è particolarmente significativo, sia in termini di valore aggiunto (35,1% nel 2012) sia di occupazione (34% nel 2012) e la sua persistenza sfida le tendenze in atto nei paesi avanzati, dove questo settore perde terreno a vantaggio del terziario. Nella Provincia di Bergamo, le imprese del settore sono per la maggior parte PMI che continuano ad operare e ottengono performance elevate grazie allo spostamento verso attività a maggior valore e ad alto contenuto tecnologico. In questo importante segmento dell'economia bergamasca le unità lavorative sono diminuite di circa 5.600 nel periodo considerato (2011 – 2015) e hanno visto aumentare di 2.400 euro lordi la loro retribuzione media. È interessante osservare che la diminuzione delle unità del settore ha riguardato quasi esclusivamente la componente operaia (che costituiva nel 2015 il 66,2% del totale). Per questa categoria la variazione delle unità di lavoro tra il 2011 e il 2015 è stata pari a -6,1% mentre per il complesso delle restanti categorie (ovvero – quasi esclusivamente – impiegati, quadri, dirigenti e apprendisti) pari a -0,6%. Sia nel settore manifatturiero sia in quello del commercio (nel quale la riduzione delle unità lavorative, soprattutto se considerata al livello della Regione, si è rivelata più contenuta) i differenziali nel reddito medio tra la Provincia di Bergamo e l'aggregato di Milano e Monza-Brianza sono particolarmente accentuati (oltre 7.000 euro annui nel primo caso, oltre 8.000 nel secondo).

Infine, i dati rilevati (Regione Lombardia, INPS, ISTAT, altre fonti) evidenziano come l'integrazione economico-occupazionale degli immigrati presenti nel territorio provinciale risulti più debole in confronto al periodo pre-crisi, specie per quanto riguarda la qualità del lavoro (forme contrattuali). È interessante notare come il numero degli iscritti stranieri ai corsi di formazione professionale (questa volta il dato è a livello regionale) diminuisca sensibilmente nell'anno formativo 2015-2016, il 25,6% in meno rispetto all'anno precedente.

## Conclusioni e alcune proposte

Il filo rosso della nostra indagine è come riconoscere i fattori e le disuguaglianze più importanti che incidono negativamente sulle condizioni sociali della popolazione nella provincia di Bergamo, capire come e con quale intensità queste disuguaglianze si declinano a livello territoriale, comprendere in che modo i diversi gradienti – socio-demografico, economico, le caratteristiche fisiche, ecologiche e infrastrutturali dell'area di residenza - contribuiscono a determinare situazioni di benessere e di disagio, per giungere infine a ipotizzare alcune proposte.

Un punto di partenza è l'assunzione della povertà, della deprivazione e del disagio delle famiglie come fenomeni multidimensionali: negli ultimi anni è emerso con forza come il problema della povertà riguardi non solo gli aspetti economici, ma anche e soprattutto aspetti sociali e relazionali. Allo stesso tempo la rappresentazione di questi concetti andrebbe legata ai corsi di vita, in base al quale la povertà assume forme diverse a seconda della fase di vita in cui si trova la persona (disoccupazione, malattia, vecchiaia, separazione e divorzio, ecc.). Significa analizzare la povertà in una prospettiva dinamica, situazionale, considerando che spesso essa si configura come uno stato temporaneo e non permanente. (Giampaglia *et al.*, 2004).

Le analisi realizzate ci consentono di svolgere le seguenti considerazioni conclusive.

Si ritiene che la forte differenziazione economica e sociale, in ordine alla complessa morfologia del territorio provinciale, all'articolazione delle sue strutture produttive e alla dotazione di infrastrutture, influenza negativamente le condizioni di vita dei cittadini in presenza dell'elevata frammentazione comunale e della scarsa propensione alla cooperazione istituzionale e al governo unitario delle aree vaste.

Si ipotizza inoltre che i recenti cambiamenti del mercato del lavoro (aumento del lavoro flessibile e in generale delle posizioni a bassa intensità di lavoro) nonché quelli riguardanti l'evoluzione socio-demografica, con particolare riferimento alla tendenza alla individualizzazione e alla crescita dei modelli familiari mononucleari e monogenitoriali, contribuiscano ad aumentare il rischio di fragilità sociale ed economica, richiedendo che il welfare locale innalzi la capacità di fornire risposte mirate e personalizzate, finalizzate a fornire opportunità reali per lo sviluppo delle potenzialità personali e l'inclusione sociale. Infine, si ritiene che la scarsa qualificazione del capitale umano che caratterizza in modo particolare il mercato del lavoro a livello provinciale, con particolare riferimento ai giovani e i lavoratori più anziani, rischia di aumentare il disagio economico degli individui e di compromettere la capacità innovativa del sistema produttivo se non si metteranno in campo azioni sistemiche e integrate (misure per la riduzione dell'abbandono scolastico, riqualificazione della formazione professionale, sviluppo della formazione continua, ecc.) idonee a ridurre il fenomeno e a riallineare i fabbisogni professionali ai sistemi produttivi.

### ***Le politiche di area vasta, il dimensionamento dei piccoli comuni, la strategia per le aree interne.***

Nell'attesa che la riforma dei livelli istituzionali avviata dalla legge 56/2014 venga completata, occorre che il governo regionale e la provincia di Bergamo rendano operative le zone omogenee, "quali ambiti territoriali ottimali per l'esercizio di specifiche funzioni, conferite o confermate dalla Regione alle province, con il concorso di comuni, forme associative intercomunali o comunità montane", così disciplinate dalla Legge Regionale 8 luglio 2015, n. 19. Attraverso gli ambiti territoriali ottimali dovrà essere assicurata la semplificazione e la riorganizzazione delle prestazioni, nonché la gestione associata dei servizi e delle funzioni, estesa a tutti i comuni, non solo dunque ai piccoli enti. È evidente che tale innovazione consentirebbe, attraverso il coordinamento delle azioni pubbliche a livello sovracomunale e il

conseguimento di maggiori economie di scala e di risparmi sulle spese per l'auto-funzionamento dei piccoli comuni, di liberare risorse da destinare al potenziamento dei servizi alla persona e, in definitiva, all'innalzamento della qualità della vita. L'auspicio è che il governo regionale completi rapidamente tale processo, valorizzando le politiche d'area vasta individuando inoltre meccanismi amministrativi efficienti per la gestione associata del personale.

I piccoli comuni dovranno rafforzare la propria capacità di governo attuando politiche dimensionali, soprattutto attraverso l'aggregazione in Unioni e la creazione di nuovi comuni (fusione).

Un altro tema importante che riguarda la possibilità di accrescere la qualità della vita, è l'offerta di servizi nelle aree rurali e poco urbane.

L'Accordo di Partenariato tra Italia e Ue per la programmazione dei fondi europei 2014-2020, approvato il 29/10/2014 dalla Commissione Europea, prevede tra le strategie orizzontali quella denominata "Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese" (SNAI), allo scopo di promuovere il miglioramento della qualità della vita in zone soggette a crisi demografica, isolamento geografico e carenze nei servizi essenziali di cittadinanza (istruzione, mobilità, sanità). In particolare, l'Accordo ravvisa che "in presenza di una così elevata quota di anziani e molto anziani la necessità di un sistema di cura diffuso e appropriato diventa una delle priorità assolute". La Strategia nazionale per le aree interne è definita la combinazione di azioni per lo sviluppo locale e per il rafforzamento dei servizi di base, obiettivi da conseguirsi anche attraverso la realizzazione di servizi "leggeri" e innovativi (anche per quanto riguarda la salute e la non autosufficienza) e a valere su risorse ordinarie (Legge di Bilancio) e cofinanziate nell'ambito della programmazione 2014-2020.

La Regione Lombardia, in coerenza con quanto previsto dall'Accordo di Partenariato, ha individuato nella Valchiavenna, nell'Alta Valtellina, nell'Appennino Lombardo, nell'Oltrepo Pavese e nell'Alto Lago di Como e Valli del Lario i territori che, prioritariamente, saranno accompagnati nella definizione di strategie di sviluppo locale e per il potenziamento dei servizi essenziali di cittadinanza (istruzione, mobilità, sanità), con un finanziamento previsto di almeno 67,74 milioni di euro.

Si auspica che la Regione promuova anche nelle altre aree interne della provincia di Bergamo, caratterizzate dalla carenza di servizi di base, iniziative tese alla diffusione dello sviluppo locale e di modalità innovative e sostenibili per la gestione dei servizi per la mobilità, la sanità e l'istruzione.

### ***Politiche sociali integrate e mirate***

Sul piano delle azioni di contrasto alla povertà e al disagio economico, gli interventi di sostegno al reddito attivati negli ultimi anni dalla Regione Lombardia (assegno di autonomia, voucher anziani e disabili) e dallo Stato (Sostegno per l'inclusione attiva e ora Reddito d'inclusione sociale) paiono finalizzati soprattutto a tamponare i problemi più gravi delle persone a rischio di povertà. Spesso, inoltre, le strategie di politica sociale e per il contrasto alla povertà e al disagio economico messe in campo dagli enti locali non prevedono l'integrazione delle diverse misure attivate, che presentano rigidità e separatezza.

Al contrario sarebbe auspicabile che le amministrazioni comunali e gli enti gestori dei piani di zona, con la collaborazione degli organismi del Terzo settore, predispongano misure tra loro strettamente coordinate, costituite da servizi reali ed inclusivi e trasferimenti nei confronti delle persone in condizione di disagio sociale ed economico. In quest'ottica gli uffici sociali dei comuni e degli ambiti di zona dovrebbero coordinarsi con tutte le altre strutture pubbliche e i partner sociali (scuole, enti preposti alla formazione, centro per l'impiego e agenzie per il

lavoro accreditate, ecc.) per facilitare l'attivazione di misure idonee a incoraggiare la persona o la famiglia in difficoltà a intraprendere un percorso di valorizzazione e creazione delle proprie capacità e recuperare energie, rifuggendo, dunque, l'ottica del contributo economico riparatore.

In questo senso è importante che, a livello territoriale, venga incentivata la costruzione di reti di solidarietà sociale e relazionali, le forme di mutuo aiuto, la banca del tempo, i portierati sociali: tutto ciò allo scopo di rafforzare il tessuto sociale in cui è inserita la persona fragile.

### ***Le politiche per la formazione***

Se, come si è visto finora, il livello d'istruzione costituisce una delle caratteristiche che maggiormente influiscono sul benessere delle persone, inteso, non soltanto come l'insieme degli stili di vita e delle condizioni di salute ma anche come condizione economica, allora pare necessario aumentare e diversificare le occasioni di esperienze formative. Sotto questo profilo è necessario costituire un partenariato istituzionale e sociale che promuova l'adozione di strategie unitarie di sviluppo del territorio, anche rafforzando le iniziative realizzate dalla Provincia di Bergamo in relazione agli stati generali dell'istruzione e formazione, tese a favorire rapporti di rete tra le istituzioni scolastiche, enti e centri di formazione professionale, poli tecnico professionali, fondazioni ITS, università e sistema produttivo. Si ritiene tuttavia che le priorità da perseguire debbano privilegiare il contrasto all'abbandono scolastico e il potenziamento degli interventi di formazione continua. In merito a quest'ultimo aspetto occorrerà prestare particolare attenzione ai soggetti sociali più deboli, quali i migranti, i giovani precari, le persone con basso titolo d'istruzione e i lavoratori anziani con basse qualifiche, e all'integrazione delle diverse fonti di finanziamento (Fse, Fondimpresa, risorse ordinarie delle imprese, ecc.) degli interventi formativi.

## BIBLIOGRAFIA

Acciari P., Mocetti S. (2013), *Una Mappa Della Disuguaglianza Del Reddito in Italia*. Bank of Italy Occasional Paper No. 208.

Badiali E. (2011), *Anziani e nuove povertà*, Bologna.

Bozzon R., Guetto R., Scherer S. (2015), *Strutture familiari e rischi di povertà in Europa*, Trento.

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

Consorzio Aaster (2017), *Bergamo Smart Land. Fare rappresentanza nella transizione del capitalismo intermedio*, Bergamo.

Corbetta P. (2011), *La ricerca sociale: metodologa e tecniche*, Bologna.

Corbetta P., Gasperoni G., Pisati M. (2001), *Statistica per la ricerca sociale*, Bologna.

Corte dei Conti (2017), *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.

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.

Fana M., Guarascio D., Cirillo V. (2016), La crisi e le riforme del mercato del lavoro in Italia: un'analisi regionale del Jobs Act, *Argomenti*, 5: 29-56.

Giampaglia G., Biolcati Rinaldi F. (2004), *Le dinamiche della povertà in Italia alle soglie del 2000*, Napoli.

Hirschl T. A., Rank M. R. (2015), The life course dynamics of affluence, *PLOS ONE* 10: E0116370, pmid:25629530.

IRES Lucia Morosini (2015), *Anziani verso la sanità privata. Quali policy? La Lombardia e le altre regioni*, Torino.

IRES Lucia Morosini (2017), *Le condizioni degli anziani in Lombardia*, Torino.

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

ISTAT (2015), *Le attività non finanziarie dei settori istituzionali. Anni 2005-2013*, Statistiche Report, 27 maggio 2015.

ISTAT (2017), *La povertà in Italia. Anno 2016*, Roma.

Montinaro M., Nicolini G. (2005), *Elementi di statistica descrittiva*, Torino.

OECD (2016), *OECD Territorial Reviews: Bergamo, Italy*, OECD Publishing, Paris.

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

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

Reyneri E. (2017), *Lavoro: così il Def ne misura la mancanza*, LaVoce.info.

Schultz T. W. (1961), Investment in Human Capital, *The American Economic Review*, 51(1): 1-17.

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

Tortuga (2016), *Come è cambiato il mercato del lavoro dopo il Jobs act*, LaVoce.info.

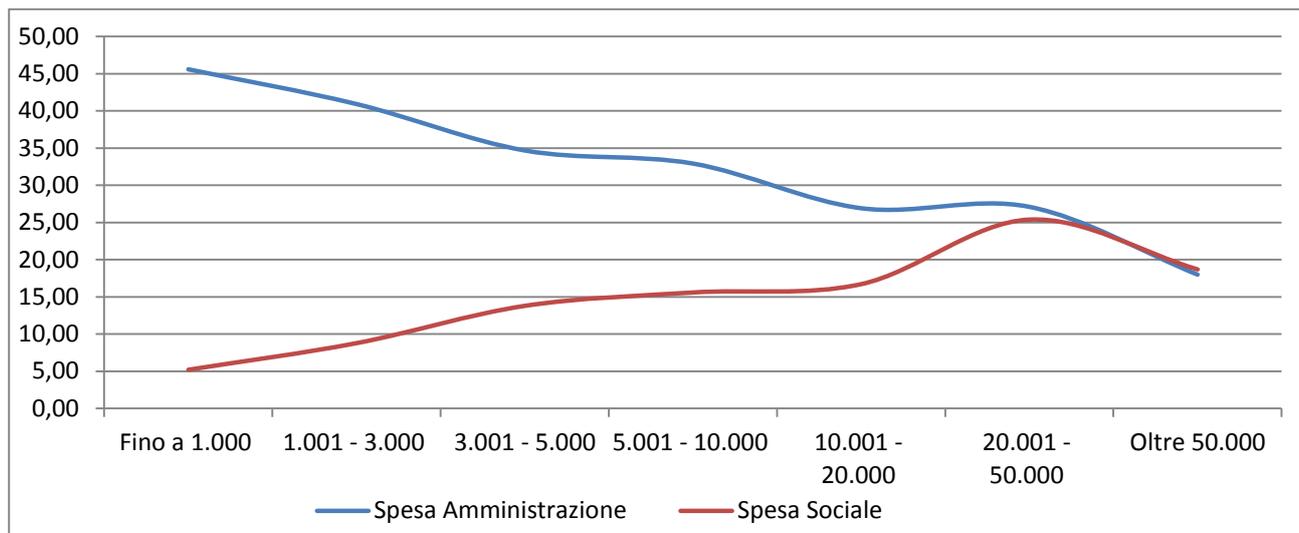
## APPENDICE. TABELLE E FIGURE

Tabella 1. Percentuale di comuni per classe di ampiezza demografica. Lombardia e province. Anno 2015.

|                 | Popolazione residente | Numero comuni | Fino a 1.000 | Da 1.001 a 5.000 | Da 5.001 a 20.000 | Da 20.001 a 50.000 | Oltre 50.001 |
|-----------------|-----------------------|---------------|--------------|------------------|-------------------|--------------------|--------------|
| <b>Bergamo</b>  | <b>1.108.298</b>      | <b>242</b>    | <b>22,7</b>  | <b>46,3</b>      | <b>28,9</b>       | <b>1,7</b>         | <b>0,4</b>   |
| Brescia         | 1.264.105             | 206           | 13,6         | 51,9             | 32,0              | 1,9                | 0,5          |
| Como            | 599.654               | 154           | 28,6         | 50,0             | 19,5              | 1,3                | 0,6          |
| Cremona         | 360.444               | 115           | 29,6         | 60,0             | 8,7               | 0,9                | 0,9          |
| Lecco           | 339.254               | 88            | 21,6         | 60,2             | 17,0              | 1,1                | -            |
| Lodi            | 229.413               | 61            | 11,5         | 75,4             | 11,5              | 1,6                | -            |
| Mantova         | 412.868               | 69            | 2,9          | 56,5             | 36,2              | 4,3                | -            |
| Milano          | 3.208.509             | 134           | 0,7          | 24,6             | 52,2              | 18,7               | 3,7          |
| Monza e Brianza | 866.076               | 55            | -            | 20,0             | 56,4              | 21,8               | 1,8          |
| Pavia           | 547.926               | 189           | 44,4         | 42,9             | 11,1              | 0,5                | 1,1          |
| Sondrio         | 181.712               | 78            | 38,5         | 53,8             | 6,4               | 1,3                | -            |
| Varese          | 890.090               | 139           | 15,8         | 48,9             | 31,7              | 1,4                | 2,2          |
| Lombardia       | 10.008.349            | 1.530         | 21,3         | 48,2             | 25,8              | 3,7                | 1,0          |
| Italia          | 60.665.551            | 8.047         | 24,9         | 45,2             | 23,5              | 4,7                | 1,8          |

Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

Figura 1. Andamento dell'incidenza delle spese in amministrazione e delle spese sociali sulle spese correnti (valori percentuali) per dimensione demografica degli insediamenti. Comuni della Provincia di Bergamo. Anno 2015.



Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini su dati MEF

**Tabella 2: Indicatori demografici. Anni 2006 e 2016. Italia, Lombardia e Province.**

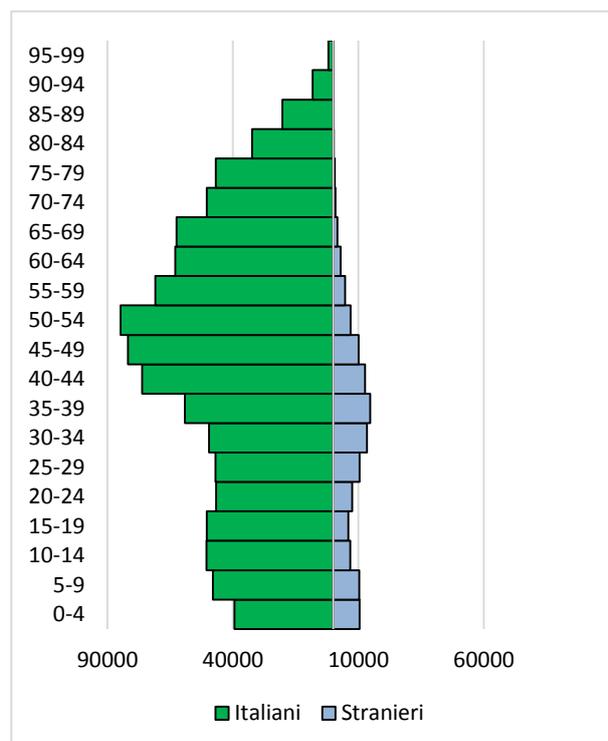
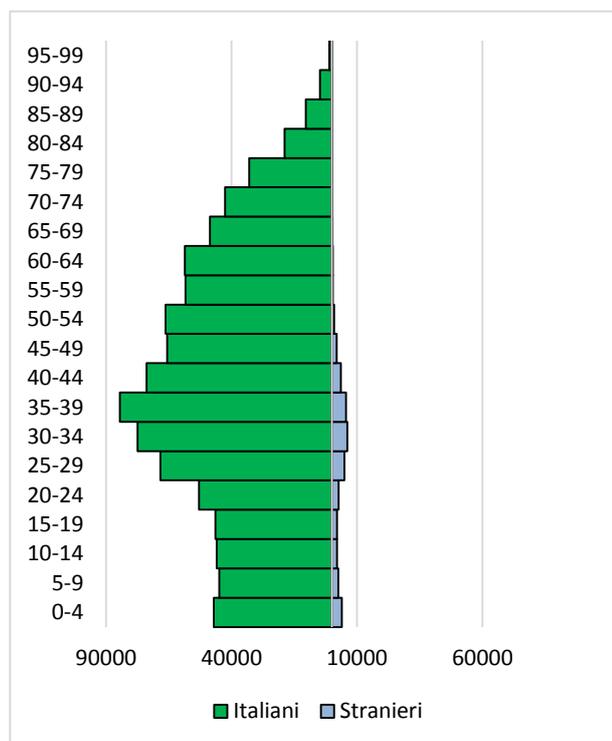
|                 | Popolazione residente (in valore assoluto) |                  |                        | Tasso di natalità |            | Indice di vecchiaia |              | % stranieri |              |
|-----------------|--|------------------|------------------------|-------------------|------------|---------------------|--------------|-------------|--------------|
|                 | 2006                                       | 2016             | $\Delta_{2016-2006}\%$ | 2006              | 2016       | 2006                | 2016         | 2006        | 2016         |
| <b>Bergamo</b>  | <b>1.044.820</b>                           | <b>1.109.933</b> | <b>6,2%</b>            | <b>11,0</b>       | <b>8,5</b> | <b>113,8</b>        | <b>132,0</b> | <b>7,1%</b> | <b>10,9%</b> |
| Brescia         | 1.195.777                                  | 1.262.678        | 5,6%                   | 11,0              | 8,4        | 122,9               | 138,8        | 9,5%        | 12,6%        |
| Como            | 572.441                                    | 600.190          | 4,9%                   | 1,4               | 2,5        | 137,6               | 157,8        | 5,4%        | 8,0%         |
| Cremona         | 350.368                                    | 359.388          | 2,6%                   | 8,8               | 7,3        | 169,4               | 178,3        | 6,9%        | 11,5%        |
| Lecco           | 327.510                                    | 339.238          | 3,6%                   | 10,0              | 7,6        | 133,8               | 159,5        | 5,4%        | 8,0%         |
| Lodi            | 215.386                                    | 229.338          | 6,5%                   | 10,2              | 8,5        | 137,1               | 146,0        | 6,8%        | 11,5%        |
| Mantova         | 397.533                                    | 412.610          | 3,8%                   | 9,5               | 7,7        | 172,1               | 169,2        | 8,4%        | 12,5%        |
| Milano          | 2.977.637                                  | 3.218.201        | 8,1%                   | 10,2              | 8,4        | 155,9               | 161,4        | 7,8%        | 13,9%        |
| Monza e Brianza | 804.006                                    | 868.859          | 8,1%                   | 10,4              | 8,1        | 130,6               | 149,1        | 4,5%        | 8,5%         |
| Pavia           | 521.296                                    | 547.251          | 5,0%                   | 8,8               | 7,2        | 196,8               | 190,0        | 5,3%        | 11,0%        |
| Sondrio         | 180.429                                    | 181.437          | 0,6%                   | 9,3               | 8,0        | 135,5               | 167,9        | 2,9%        | 5,1%         |
| Varese          | 855.400                                    | 890.043          | 4,1%                   | 9,8               | 7,8        | 146,0               | 163,9        | 5,6%        | 8,4%         |
| Lombardia       | 9.545.441                                  | 10.019.166       | 5,0%                   | 10,2              | 8,1        | 143,5               | 155,7        | 7,0%        | 11,4%        |
| Italia          | 59.131.287                                 | 60.589.445       | 2,5%                   | 9,6               | 7,8        | 140,6               | 161,4        | 4,5%        | 8,3%         |

Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

**Figura 2: Composizione per età della popolazione italiana e straniera. Anni 2002 e 2016. Provincia di Bergamo.**

31 dicembre 2002

31 dicembre 2016



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

**Tabella 3: Evoluzione delle strutture familiari e degli stili di vita della popolazione. Periodo 2008 – 2017. Comune di Bergamo.**

|  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011 | 2012  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------|-------|-------|------|-------|------|------|------|------|------|
| <b>Matrimoni e nascite (in valori assoluti)</b>      |       |       |       |      |       |      |      |      |      |      |
| Matrimoni nel corso dell'anno                        | 658   | 570   | 511   | 520  | 514   | 484  | 436  | 483  | 461  | -    |
| Matrimoni con rito religioso nel corso dell'anno     | 337   | 289   | 273   | 249  | 240   | 219  | 188  | 200  | 192  | -    |
| Nascite  | n. d. | n. d. | n. d. | 760  | 1.015 | 958  | 927  | 820  | 887  | -    |
| <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 |
| 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 |
| 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  |
| Famiglie monogenitoriali                             | 11,9  | 12,0  | 12,1  | 12,2 | 12,2  | 12,5 | 13,0 | 13,2 | 13,5 | 13,6 |

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

**Tabella 4. Distribuzione delle fonti di reddito (valori percentuali). Lombardia e Province. Anno 2015.**

|                  | Reddito da<br>fabbricati | Reddito da<br>lavoro<br>dipendente | Reddito da<br>lavoro<br>autonomo | Reddito di<br>Impresa | Reddito da<br>partecipazione | Reddito da<br>pensione |
|------------------|--------------------------|------------------------------------|----------------------------------|-----------------------|------------------------------|------------------------|
| Bergamo          | 2,5                      | 57,6                               | 3,8                              | 4,7                   | 4,7                          | 26,8                   |
| Brescia          | 2,8                      | 56,9                               | 4,1                              | 4,5                   | 5,2                          | 26,4                   |
| Como             | 3,3                      | 53,7                               | 4,4                              | 4,3                   | 5,7                          | 28,5                   |
| Cremona          | 2,5                      | 54,4                               | 3,2                              | 4,1                   | 5,1                          | 30,7                   |
| Lecco            | 2,9                      | 54,9                               | 3,7                              | 4,5                   | 5,8                          | 28,3                   |
| Lodi             | 2,3                      | 59,3                               | 2,9                              | 3,8                   | 3,7                          | 27,9                   |
| Monza e Brianza  | 2,8                      | 57,6                               | 3,7                              | 4,1                   | 4,9                          | 26,9                   |
| Milano           | 3,2                      | 56,9                               | 5,8                              | 3,1                   | 4,5                          | 26,5                   |
| Mantova          | 2,4                      | 54,8                               | 3,4                              | 4,7                   | 5,1                          | 29,6                   |
| Pavia            | 2,8                      | 53,5                               | 4,0                              | 4,2                   | 4,1                          | 31,5                   |
| Sondrio          | 3,1                      | 52,4                               | 3,7                              | 4,6                   | 6,7                          | 29,5                   |
| Varese           | 2,8                      | 54,9                               | 4,0                              | 3,8                   | 4,4                          | 30,1                   |
| <b>Lombardia</b> | <b>2,9</b>               | <b>56,3</b>                        | <b>4,6</b>                       | <b>3,9</b>            | <b>4,8</b>                   | <b>27,6</b>            |

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

**Tabella 5: Distribuzione delle retribuzioni da lavoro dipendente nella Provincia di Bergamo per sesso e per età**

| Età del lavoratore | Retribuzione annuale media |        |        | Media giornate lavorative |     |     | Retribuzione per giornata |    |     |
|--------------------|----------------------------|--------|--------|---------------------------|-----|-----|---------------------------|----|-----|
|                    | M                          | F      | M+F    | M                         | F   | M+F | M                         | F  | M+F |
| Fino a 19          | 6.982                      | 3.614  | 5.942  | 123                       | 90  | 112 | 57                        | 40 | 53  |
| 20-24              | 14.854                     | 9.838  | 12.799 | 221                       | 189 | 208 | 67                        | 52 | 62  |
| 25-29              | 20.238                     | 14.886 | 17.860 | 256                       | 236 | 247 | 79                        | 63 | 72  |
| 30-34              | 24.396                     | 16.804 | 21.018 | 268                       | 243 | 257 | 91                        | 69 | 82  |
| 35-39              | 27.268                     | 18.283 | 23.342 | 272                       | 255 | 264 | 100                       | 72 | 88  |
| 40-44              | 30.510                     | 19.562 | 25.977 | 278                       | 267 | 273 | 110                       | 73 | 95  |
| 45-49              | 32.489                     | 19.889 | 27.423 | 280                       | 273 | 277 | 116                       | 73 | 99  |
| 50-54              | 34.056                     | 20.141 | 28.749 | 281                       | 275 | 279 | 121                       | 73 | 103 |
| 55-59              | 35.182                     | 20.792 | 30.239 | 272                       | 266 | 270 | 129                       | 78 | 112 |
| 60-64              | 33.698                     | 17.306 | 28.904 | 249                       | 250 | 249 | 135                       | 69 | 116 |
| 65 e più           | 21.953                     | 12.789 | 19.489 | 199                       | 226 | 206 | 110                       | 57 | 94  |
| Totale             | 28.107                     | 17.734 | 23.878 | 266                       | 252 | 261 | 105                       | 70 | 92  |

Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

**Tabella 6: Livello di istruzione della popolazione nelle Province lombarde**

Titolo di studio dei 25-64enni nel 2016

|                 | Almeno Titolo<br>universitario 2016 | Almeno Diploma<br>di scuola secondaria<br>di 2° grado 2016 | Almeno Diploma<br>di scuola secondaria<br>di 1° grado 2016 | Popolazione 20-29 con<br>istruzione secondaria di<br>secondo grado nel 2011 |
|-----------------|-------------------------------------|--|--|---|
| <b>Bergamo</b>  | <b>10,7%</b>                        | <b>45,6%</b>   | <b>82,8%</b>   | <b>70,1%</b>  |
| Brescia         | 11,1%                               | 45,2%  | 81,8%  | 69,4%   |
| Como            | 14,0%                               | 50,5%  | 81,5%  | 75,2%   |
| Cremona         | 13,2%                               | 50,8%  | 81,0%  | 74,3%   |
| Lecco           | 11,9%                               | 50,4%  | 83,2%  | 75,0%   |
| Lodi            | 10,8%                               | 53,1%  | 83,4%  | 74,0%   |
| Mantova         | 11,4%                               | 46,0%  | 80,7%  | 69,3%   |
| Milano          | 18,7%                               | 56,8%  | 87,2%  | 77,6%   |
| Monza e Brianza | 15,7%                               | 54,1%  | 86,7%  | 77,4%   |
| Pavia           | 13,9%                               | 50,3%  | 82,2%  | 73,6%   |
| Sondrio         | 10,4%                               | 51,3%  | 81,2%  | 78,9%   |
| Varese          | 11,5%                               | 49,6%  | 82,5%  | 73,7%   |
| Lombardia       | 14,4%                               | 51,4%  | 84,1%  | 74,3%   |
| Italia          | 13,3%                               | 49,1%  | 81,5%  | 74,9%   |

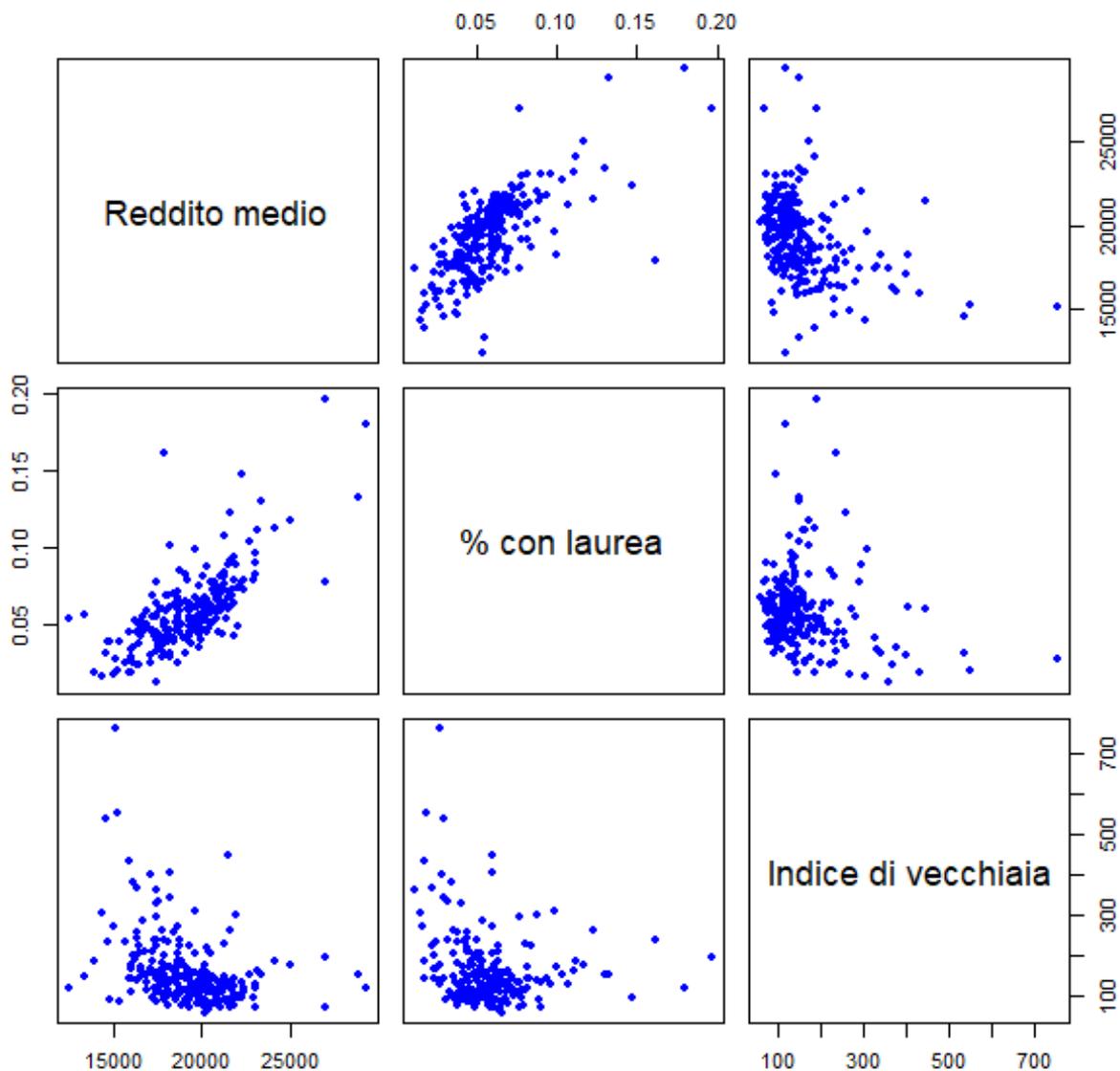
Fonte: Elaborazione Unioncamere su dati ISTAT

**Tabella 7: Percettori di trattamenti pensionistici (di vecchiaia, di invalidità, ai superstiti, indennitari e assistenziali) ultrasessantacinquenni e importi medi per sesso e classe di reddito. Anno 2015. Provincia di Bergamo.**

| Importo mensile in euro | Maschi    |               | Femmine   |               | Totale    |               |
|-------------------------|-----------|---------------|-----------|---------------|-----------|---------------|
|                         | Frequenza | Importo       | Frequenza | Importo       | Frequenza | Importo       |
| 0 - 249,99              | 0,6%      | 1.337         | 2,3%      | 1.975         | 1,5%      | 1.862         |
| 250 - 499,99            | 1,5%      | 5.165         | 6,8%      | 4.693         | 4,4%      | 4.765         |
| 500 - 749,99            | 6,5%      | 7.785         | 33,2%     | 7.387         | 20,8%     | 7.443         |
| 750 - 999,99            | 12,2%     | 10.659        | 45,0%     | 10.487        | 29,8%     | 10.537        |
| 1.000 - 1.249,99        | 21,2%     | 13.643        | 59,3%     | 13.715        | 41,7%     | 13.690        |
| 1.250 - 1.499,99        | 35,5%     | 16.585        | 72,9%     | 16.419        | 55,6%     | 16.498        |
| 1.500 - 1.749,99        | 56,1%     | 19.524        | 82,9%     | 19.441        | 70,5%     | 19.494        |
| 1.750 - 1.999,99        | 68,4%     | 22.421        | 89,0%     | 22.372        | 79,5%     | 22.403        |
| 2.000 - 2.249,99        | 77,8%     | 25.428        | 93,1%     | 25.424        | 86,0%     | 25.427        |
| 2.250 - 2.499,99        | 83,5%     | 28.380        | 95,6%     | 28.393        | 90,0%     | 28.384        |
| 2.500 - 2.999,99        | 90,2%     | 32.634        | 98,1%     | 32.556        | 94,4%     | 32.611        |
| 3.000 e più             | 100,0%    | 52.969        | 100,0%    | 46.875        | 100,0%    | 51.828        |
| <b>Totale</b>           | -         | <b>22.820</b> | -         | <b>14.413</b> | -         | <b>18.306</b> |

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

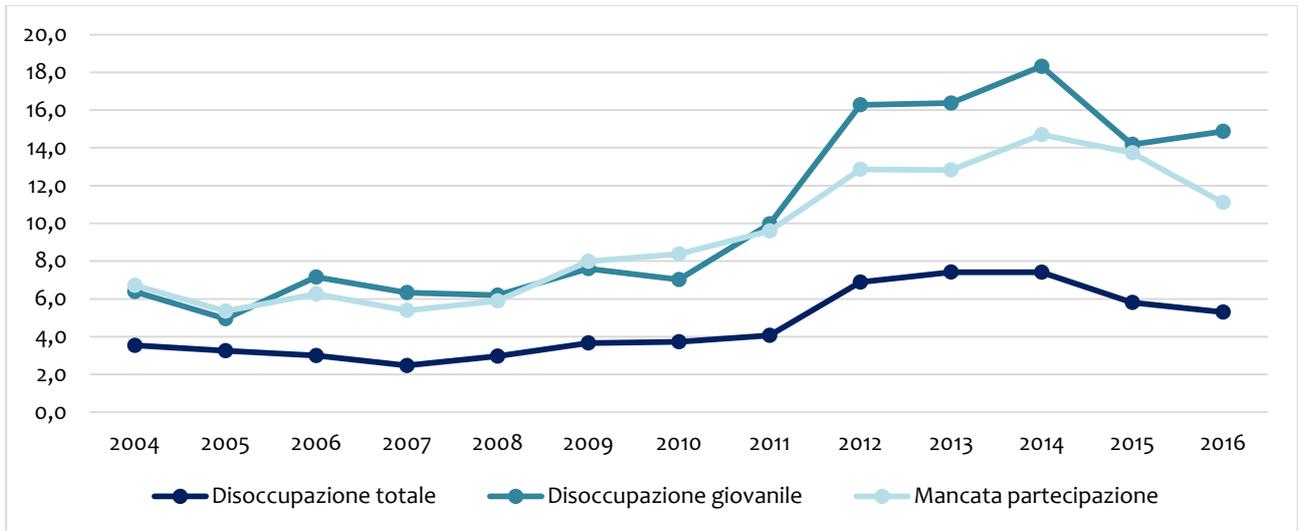
Figura 3: Relazione empirica osservata tra l'indice di vecchiaia, il capitale umano e il reddito medio per i comuni della Provincia di Bergamo



Fonte: elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT

Nota: i punti dei grafici rappresentano i diversi comuni e, per ciascun grafico, l'asse orizzontale e l'asse verticale sono individuati dalle celle della diagonale principale della tavola. Ad esempio, il grafico collocato in corrispondenza della prima riga e della seconda colonna della tavola rappresenta la relazione tra la quota di popolazione comunale con un titolo di laurea (asse orizzontale) e il reddito medio comunale (asse verticale).

**Figura 4: Evoluzione dei tassi di disoccupazione e di mancata partecipazione della Provincia di Bergamo durante il periodo 2004 – 2016.**



Fonte: Elaborazione IRES Lucia Morosini su dati ISTAT