



FIEB
FONDAZIONE
ISTITUTI
EDUCATIVI
BERGAMO



NUOVE FORME DI POVERTÀ E MARGINALITÀ SOCIALE IN PROVINCIA DI BERGAMO

Rapporto finale

Matteo Colleoni, David Benassi, Simone Caiello, Luca Daconto,
Ilaria Donadoni, Andrea Pendezzini

Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale
Università degli Studi di Milano Bicocca

Questa ricerca è stata realizzata da:



DIPARTIMENTO DI
SOCIOLOGIA E RICERCA SOCIALE
Via Bicocca degli Arcimboldi, 8
20126 Milano



con il sostegno di:



F.A.CE.S.
Fondazione Azzanelli Cedrelli Celati
e per la Salute dei Fanciulli



e in collaborazione con:



ACLI PROVINCIALI
BERGAMO

Sistema Socio Sanitario



Regione
Lombardia

ATS Bergamo



Fondazione
CARISMA
Casa di Ricovero
Santa Maria Ausiliatrice

Il valore della ricerca per FIEB

Il 16 febbraio 1971, con decreto, il Presidente della Repubblica istituiva l'Istituto pubblico di assistenza e beneficenza "Istituti Educativi di Bergamo", integrante più enti storici, dediti a "opere pie", con l'asilo infantile Emilio Costanzo Piazzoni, della frazione di Castel Cerreto del Comune di Treviglio.

A cinquant'anni da quella data, lo scopo statutario della Fondazione rimane quello di "tutelare la qualità della vita dei minori soli e di quelli le cui famiglie sono in situazione di povertà e marginalità sociale, provvedendo al loro mantenimento e al soddisfacimento del diritto dovere di istruzione e formazione, compresa quella professionale; la fondazione persegue inoltre il fine dello sviluppo della persona umana attraverso iniziative di carattere educativo, formativo, sportivo, di assistenza sociale e di beneficenza".

Povertà e marginalità sociale sono fenomeni storicamente presenti in tutte le società; per contro variano sensibilmente nel corso del tempo sia le caratteristiche che assumono sia i gruppi sociali che ne risultano maggiormente colpiti.

Per assolvere alla propria missione, la Fondazione ha la necessità di individuare e i potenziali beneficiari e gli ambiti che richiedono un più urgente intervento. È per questa ragione che nell'agosto del 2019 il consiglio di amministrazione, da me presieduto, ha deliberato di commissionare una ricerca sul tema "Nuove forme di povertà e di marginalità sociale in provincia di Bergamo" a un'équipe dell'Università degli Studi di Milano Bicocca, guidata dal prof. Matteo Colleoni. La Fondazione ha coinvolto nell'iniziativa, ottenendone l'adesione fattiva ed entusiasta, una pluralità di enti che, a diverso titolo, intervengono sulle problematiche oggetto di indagine: Provincia di Bergamo, ATS, Fondazione Azzanelli Cedrelli Celati, Fondazione Carisma, ACLI Bergamo.

Il documento che qui presentiamo è uno strumento complesso, che non semplifica i problemi, bensì li descrive da varie angolazioni: l'analisi quantitativa dei dati e l'elaborazione di "mappe" territorialmente specificate, sono integrate dai risultati della parte di inchiesta svolta con metodi qualitativi, quali interviste e analisi di documenti.

La ricerca descrive puntualmente quattro macro ambiti: la morfologia socio-territoriale della provincia di Bergamo, le infrastrutture e la mobilità, l'economia (con un focus sulle imprese e sui redditi) ed infine la popolazione e le famiglie. Ciò rappresenta la premessa per un successivo organico inquadramento della povertà e

della vulnerabilità sociale all'interno della provincia di Bergamo, che emergono come “individuali, molteplici, mutevoli e latenti”.

Nella parte qualitativa della ricerca, le interviste ai cosiddetti “testimoni privilegiati” aprono ad alcune riflessioni sistemiche utili per meglio comprendere la multidimensionalità ed eterogeneità del fenomeno, che possono ora essere meglio analizzate a partire dagli indicatori elaborati nella sezione quantitativa. Dalle parole degli intervistati emergono vari aspetti degni di attenzione, quali i fenomeni della scarsa partecipazione alla scuola dell'infanzia e dell'abbandono scolastico, dell'impoverirsi delle reti familiari e dell'aumento delle famiglie monogenitoriali, della povertà abitativa; si tratta di ambiti problematici congrui con le finalità assunte da FIEB, con riferimento ai quali i risultati della ricerca forniscono spunti utili per lo sviluppo di progetti ad essi dedicati, in partenariato con gli attori del territorio.

Da quest'ultimo punto di vista, un'indicazione forte che emerge dalla sezione qualitativa della ricerca è che il lavoro di contrasto all'impoverimento sociale deve essere reso più efficace dal miglioramento della cooperazione tra i diversi soggetti coinvolti, superando la parcellizzazione attuale degli interventi, mediante pratiche di co-progettazione e l'utilizzo di indicatori di risultato oggettivamente verificati, nella direzione della costruzione di un welfare comunitario che provi ad assumere la posta in gioco non solo economica, ma anche etico-politica di una sussidiarietà all'opera.

Dalla diffusione di questo importante strumento di analisi può partire un percorso di condivisione dei dati coinvolgente le istituzioni locali, le realtà associative territoriali, gli ambiti, la rete del volontariato, il sistema scolastico e formativo al fine di poter mettere in campo progettualità partecipate, che facciano da argine alle nuove forme di vulnerabilità provinciali.

La gratitudine del C.d.A. che presiedo va a tutti coloro che hanno lavorato, in questo anno difficile, segnato dall'irruenza invasiva della pandemia Covid-19, ad uno strumento prezioso che servirà a quanti volenterosi si impegnano quotidianamente nel dare sollievo a chi vive situazioni difficoltà.

Il Presidente
Luigi Sorzi

INDICE

Premessa	»	1
Introduzione	»	3
1. Povertà e mutamenti sociali contemporanei	»	3
2. I presupposti del Regime di povertà italiano	»	7
3. Le caratteristiche del Regime di povertà italiano	»	12
Prima parte		
La morfologia socio-territoriale della provincia di Bergamo		
1. La struttura del territorio bergamasco	»	25
1.1 La classificazione SNAI e la dimensione metropolitana	»	25
2. Infrastrutture e mobilità	»	29
2.1 Urbanizzazione, densità e consumo di suolo	»	29
2.2 Flussi: attrazione e auto-contenimento	»	31
2.3 ICT e banda larga	»	33
3. Economia, imprese e redditi	»	35
3.1 Le attività economiche	»	35
3.2 Imprenditorialità e innovazione	»	39
3.3 Ricchezza	»	40
3.4 Il mercato immobiliare	»	42
4. Popolazione e famiglie	»	44
4.1 La struttura per età	»	44
4.1.1 L'invecchiamento della popolazione	»	45
4.2 La popolazione straniera	»	46
4.3 Le tipologie familiari	»	48
Seconda parte		
Povertà e vulnerabilità sociale all'interno della provincia di Bergamo		
1. L'evoluzione storica della vulnerabilità nel territorio bergamasco	»	53
1.1 La dinamica di medio periodo (1991-2011) della vulnerabilità sociale e materiale	»	53
1.2 La vulnerabilità socio-territoriale a Bergamo oggi	»	56
2. La vulnerabilità delle famiglie	»	61
3. Formazione e lavoro	»	65
3.1 I NEET	»	65
3.2 Bassa intensità lavorativa delle famiglie	»	66
3.3 L'instabilità lavorativa	»	67
3.4 La vulnerabilità economica	»	69

4. La salute	»	71
5. Il fenomeno della povertà attraverso la lettura trasversale dei Piani di Zona 2018-2020	»	75
Terza parte		
Il punto di vista degli attori del territorio		
Premessa	»	85
1. La morfologia della povertà e della vulnerabilità sociale	»	87
1.1. I tipi di povertà più critici per i testimoni privilegiati	»	87
1.1.1 La povertà materiale	»	88
1.1.2 La povertà familiare	»	91
1.1.3 La povertà educativa	»	92
1.1.4 La povertà relazionale	»	93
1.2 Le nuove forme di povertà	»	94
1.2.1 Povertà e territorio	»	96
1.2.2 Cittadini stranieri	»	97
2. Le relazioni tra gli attori del territorio impegnati nel contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale	»	100
2.1 Collaborazione in un contesto frammentato	»	100
3. Bisogni e proposte di intervento per migliorare il sistema dei servizi di contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale	»	105
3.1 Le dimensioni di una problematica complessa	»	105
3.2 Relazioni tra attori e scala territoriale della <i>governance</i>	»	105
3.3 L'importanza del <i>welfare</i> comunitario	»	109
3.4 Il <i>welfare</i> integrativo e il ruolo del privato	»	110
3.5 Il personale del settore dei servizi sociali: tra impegno, scarsità di risorse e frammentazione	»	112
3.6 Gli strumenti e le politiche a disposizione degli operatori: ricompattare il mosaico delle iniziative e rigenerare la struttura degli interventi	»	114
3.7 Cambiare cultura organizzativa per meglio combattere il disagio e anticipare i bisogni	»	118
Conclusioni	»	121
Riferimenti bibliografici	»	123
Appendice	»	125
1. Note metodologiche	»	125
1.1 L'indagine quantitativa	»	125
1.2 L'indagine qualitativa	»	127
1.2.1 La traccia di intervista	»	128

PREMESSA

Il documento presenta i principali risultati dell'indagine sulle nuove forme di povertà e marginalità sociale in provincia di Bergamo promossa dalla Fondazione Istituti Educativi di Bergamo.

Realizzata nel corso del 2020 con attenzione alla situazione della provincia e, al suo interno, dei diversi Ambiti territoriali (sino al dettaglio minimo di analisi del comune), l'indagine si articola in una sezione teorica e in due sezioni di analisi: la prima quantitativa (condotta attraverso l'analisi secondaria di dati e indicatori e la costruzione e geo-referenziazione di indici) e la seconda qualitativa (realizzata tramite l'analisi dei documenti di programma e le interviste ad un campione di operatori dei servizi).

Finalizzate entrambe a cogliere, in particolare, le nuove forme assunte dalla povertà e vulnerabilità sociale e materiale in provincia di Bergamo e le dimensioni latenti delle stesse, il Rapporto si articola in 3 sezioni:

1. morfologia socio-territoriale della provincia di Bergamo;
2. povertà e vulnerabilità sociale nella provincia di Bergamo;
3. punto di vista degli attori del territorio sulla tematica e sulle politiche di intervento.

Successivamente alla presentazione dei principali riferimenti teorici (introduzione) e dei risultati delle due fasi di indagine (prima, seconda e terza parte), nelle conclusioni è dedicata attenzione alle principali indicazioni di intervento.

INTRODUZIONE

1. POVERTÀ E MUTAMENTI SOCIALI CONTEMPORANEI

Povertà e marginalità sono fenomeni sociali presenti in tutte le società e in tutte le epoche storiche, ma le caratteristiche che assumono e i gruppi sociali che vengono maggiormente colpiti variano sensibilmente. Infatti, la povertà è una conseguenza del modello di funzionamento della società e colpisce i soggetti che non riescono ad accedere alle risorse necessarie per una piena integrazione nella comunità alla quale appartengono.

La povertà, quindi, non va semplicisticamente interpretata come l'esito del cattivo funzionamento dei meccanismi di inclusione sociale, che escluderebbero alcuni soggetti dai canali di circolazione delle risorse per relegarli in ruoli marginali. Tantomeno la povertà può essere considerata la conseguenza di scelte e comportamenti individuali, dal momento che tali scelte e comportamenti sono fortemente condizionati dalla posizione sociale e, di conseguenza, dal set di risorse ed opportunità disponibili (tra i tanti si veda Wilson, 1987). La chiave di lettura “individualistica” della povertà, oggi molto di moda, porta ad una distinzione tra *poveri meritevoli*, che non sono responsabili della loro condizione (bambini, anziani, disabili, madri sole), e *poveri non meritevoli*, che al contrario portano la colpa della loro condizione come conseguenza di una personalità inadeguata a cogliere le opportunità offerte dalla società. Si tratta di un processo di *moralizzazione della povertà* che è alla base di un approccio al contrasto della povertà incentrato nel cambiamento individuale, il quale evidentemente non riconosce la natura strutturale della povertà (Saraceno, Benassi e Morlicchio, 2020).

Al contrario, la povertà, come del resto tutte le manifestazioni delle disuguaglianze socio-economiche, costituisce una dimensione persistente delle società industrializzate. In questo senso, quindi, lo studio della povertà diventa una delle possibili chiavi di lettura dell'intero meccanismo di strutturazione sociale, dal momento che i meccanismi che producono le condizioni di scarsità di risorse e di estraniamento dai circuiti di inclusione sociale sono gli stessi che producono benessere ed integrazione. Per esempio, nell'analisi dei fattori scatenanti le traiettorie di impoverimento si mette spesso l'accento, soprattutto quando ci si riferisce alle città del Nord Italia, sulla rarefazione e sulla debolezza dei legami familiari, che escludono i soggetti colpiti sia dalla possibilità di ricevere direttamente degli aiuti sia, soprattutto, da quell'insieme di opportunità, occupazionali e relazionali, che in condizioni normali garantiscono l'integrazione sociale. Individuando nella fragilità della sfera familiare uno dei principali fattori di impoverimento si afferma, per

induzione, che maggiori sono l'intensità e la diffusività dei legami familiari, più salda sarà l'integrazione sociale dell'individuo o del gruppo familiare. Lo stesso vale nel caso dei meccanismi di esclusione dal lavoro o dall'istruzione, di deprivazione della casa o della salute, e naturalmente nel caso delle regole di accesso al *welfare state* stesso.

In definitiva, è importante tenere sempre presente la **normalità della povertà**. Questa è l'esito di un insieme di tensioni che si scaricano su settori della società maggiormente vulnerabili o, per essere più precisi, che rendono vulnerabili gruppi di popolazione privandoli degli strumenti per fronteggiare le situazioni di crisi individuali o familiari.

I tre canali di inclusione sociale sono i circuiti di socialità (in primo luogo la **famiglia**), quelli economici (il **lavoro**) e quelli politici (il **welfare**): la povertà emerge quando un individuo o una famiglia non sono in grado di rispettare i requisiti richiesti da questi circuiti per un pieno radicamento sociale. Ciò che è accaduto in questi ultimi 30 anni, ma che ha avuto una forte accelerazione a partire dalla crisi finanziaria del 2008, è stato un **profondo mutamento della domanda di protezione** sociale che i tre circuiti spesso non sono in grado di soddisfare. Questo è avvenuto a seguito di una serie di mutamenti sociali che Mingione (1991; si veda anche Morlichio, 2020) sintetizza come il **passaggio dalla società fordista alla società frammentata**. La società fordista (o salariale secondo Castel, 1995), che ha caratterizzato il periodo che va dalla fine della seconda guerra mondiale alla fine degli anni '70, era incentrata su alcuni fattori di regolazione sociale: la famiglia nucleare fondata sul matrimonio, con netta divisione dei ruoli di genere; la prevalenza di rapporti di lavoro fondati su contratti standard (*full time full life*), soprattutto per i maschi adulti; un sistema di *welfare* incentrato sulle assicurazioni sociali e alcune prestazioni universalistiche (istruzione, sanità); un ruolo attivo della politica nella regolazione dell'economia (*keynesismo*). Secondo Mingione intorno alla metà degli anni '70 iniziano a venire meno questi presupposti, e si avvia una fase caratterizzata da maggiore diversificazione delle configurazioni sociali che portano, appunto, ad un modello di società frammentato.

Innanzitutto assistiamo ad una serie di **mutamenti della famiglia e delle modalità di formazione delle famiglie**: una crescente instabilità familiare, la formazione di famiglie non "tradizionali", il ritardo nella formazione della famiglia e nell'arrivo dei figli, sono tutti fattori che indeboliscono la capacità dei legami familiari di svolgere la loro essenziale funzione di protezione dei componenti del nucleo. Un esempio tra i tanti è la progressiva crescita dei divorzi (Fig. 1), a dimostrazione dell'indebolimento dell'istituto familiare.

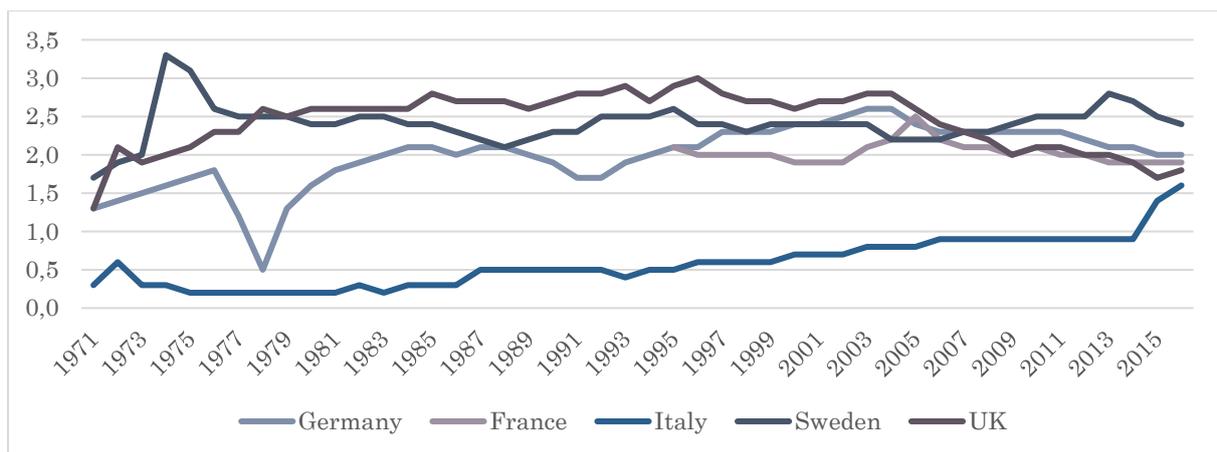


Fig. 1 – Tasso lordo di divorzi (numero divorzi per 1.000 abitanti) in alcuni Paesi europei (1971-2016). Fonte: Eurostat database online

Venendo alla sfera economica, oltre a importanti cambiamenti che hanno investito i modelli produttivi in tutti i Paesi europei, vanno sottolineati due aspetti particolarmente importanti per la povertà in Italia. Uno riguarda la centralità della piccola impresa a conduzione familiare, quella che negli anni 50-80 ha reso possibile lo sviluppo economico del Paese ma che negli ultimi anni ha faticato a fare fronte alla competizione internazionale e al pesante impatto dell'ultima crisi. Molti lavoratori dell'industria manifatturiera con competenze professionali datate, spesso non più giovani, hanno dovuto affrontare difficoltà occupazionali rilevanti, spesso con accesso limitato agli ammortizzatori sociali anche a causa delle dimensioni limitate dell'azienda. Si tratta di un problema che ha investito anche le aree settentrionali del paese, dove questo tipo di occupazione è particolarmente presente. Il secondo aspetto della sfera economica da tenere in considerazione riguarda le trasformazioni del mercato del lavoro, che come noto ha visto una **crescente diffusione di lavori "non standard"**, sia nel lavoro dipendente che in quello indipendente. Si tratta di occupazioni caratterizzate da instabilità e bassi salari e che riguardano soprattutto i giovani e che ha conseguenze importanti su due fenomeni caratteristici del nostro Paese: la lunga permanenza dei figli nella casa dei genitori e una sovraesposizione al rischio di disoccupazione. Tutto ciò si trasforma in un sovraccarico per le famiglie, che spesso non sono in grado di sostenere i figli in condizione di precarietà, soprattutto quando i genitori sono a loro volta in difficoltà dal punto di vista occupazionale. Infatti, storicamente i maschi adulti hanno avuto in Italia un rischio di disoccupazione bassissimo, inferiore a quello dei loro coetanei negli altri Paesi europei, ma la crisi ha cambiato questo quadro: se in passato la disoccupazione tra i maschi di età 25-75 era compresa tra il 4% e il 6%, a partire dal 2008 è sostanzialmente raddoppiata (Fig. 2). Il problema sorge quando il reddito del maschio adulto è l'unico della famiglia, come è caratteristico dell'Italia dove la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è tra le più basse d'Europa (Fig. 3).

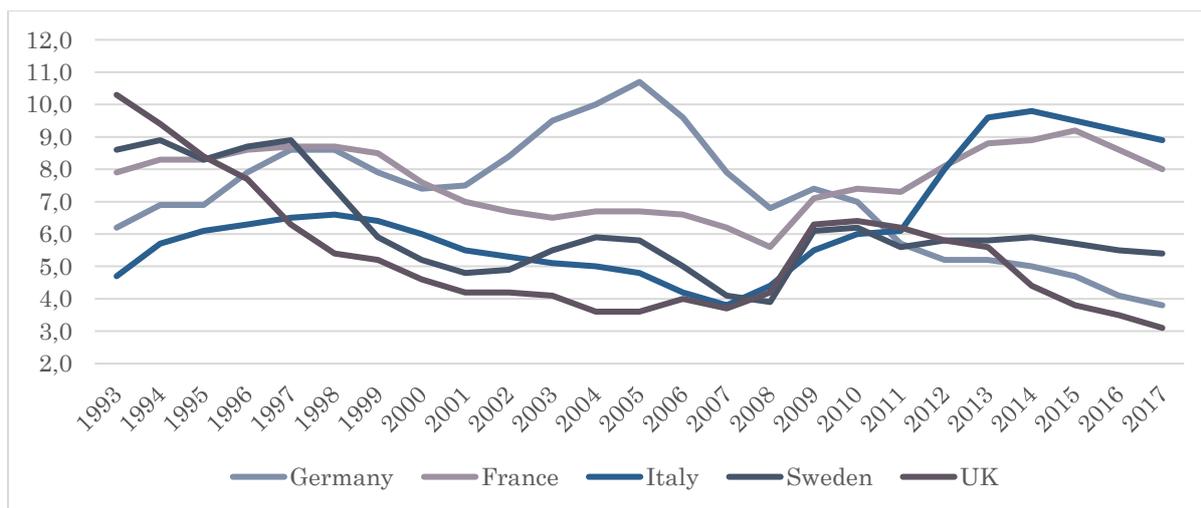


Fig. 2 - Tasso di disoccupazione tra i maschi di età compresa tra 25 e 75 anni in alcuni Paesi europei (1993-2017). Fonte: Eurostat database online

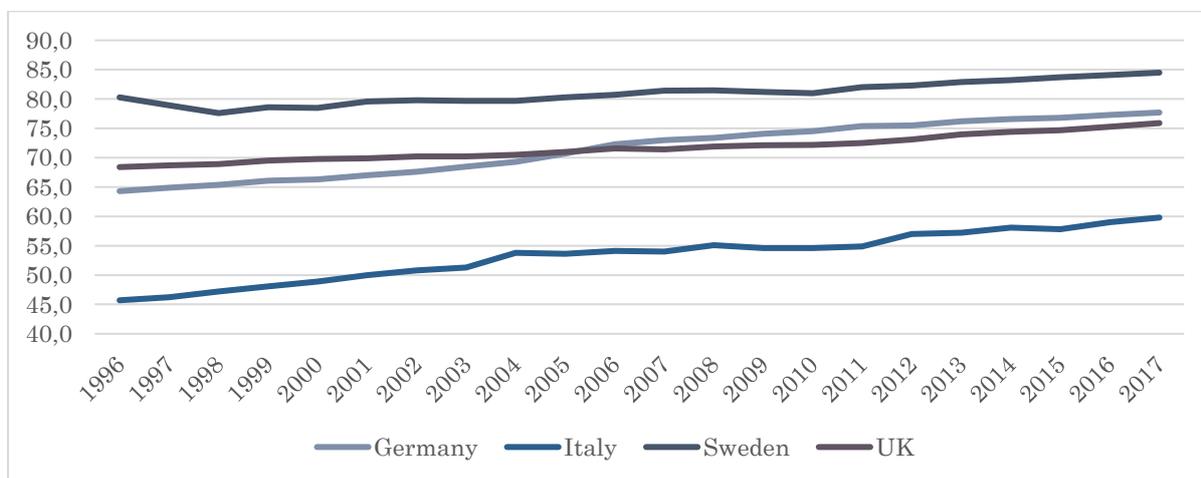


Fig. 3 - Tasso di attività femminile in alcuni Paesi europei (1996-2017). Fonte: Eurostat database online

Il *welfare state*, infine, il terzo circuito di distribuzione delle risorse, utilizza una serie di strumenti per sostenere il benessere della popolazione: dai trasferimenti monetari alle politiche abitative, dalla cura della salute all'erogazione di servizi a tutela delle fasce sociali svantaggiate (anziani, bambini, disabili, ...). Come noto anche il *welfare pubblico* ha subito un **progressivo ridimensionamento** della propria **capacità di intervento**, solo in parte compensato dallo sviluppo della vasta area del terzo settore. Ma ciò che forse è ancora più importante, nel nostro Paese, è stata la **debole capacità di adattamento** delle politiche pubbliche **alle nuove domande di protezione** espresse dalla popolazione (Esping-Andersen, 2002; Hemerijck, 2013). Il nostro è storicamente un *welfare* incentrato sulla figura del lavoratore (Ascoli e Pavolini, 2015), nel quale cioè la qualità e la quantità dei servizi che si possono ottenere è strettamente collegata alla posizione occupata

nella sfera occupazionale. È un sistema che ha funzionato per molti anni e che aveva una sua logica: si protegge il lavoratore (maschio adulto) consentendogli di estendere al resto della famiglia tali protezioni. Come abbiamo visto, però, negli ultimi anni si è indebolita la figura del lavoratore maschio adulto, rendendo più vulnerabile tutta la famiglia e senza che le istituzioni pubbliche abbiano sviluppato strumenti efficaci per sostenere le famiglie durante le fasi di crisi. La recente introduzione di uno schema universalistico di sostegno del reddito di ultima istanza (prima il Reddito di Inclusione-REI e poi il Reddito di Cittadinanza-RdC) ha migliorato la situazione, senza però intaccare il modello sociale sottostante.

Quando parliamo di nuove povertà intendiamo esattamente le nuove forme di fragilità sociale che derivano dai cambiamenti che abbiamo cercato di riassumere brevemente in queste righe. Si tratta di fenomeni che un importante studioso francese, Robert Castel, riassume col termine *désaffiliation*: un progressivo sradicamento delle persone dai processi di inclusione sociale e quindi di crescente isolamento dai circuiti di reciprocità, dal mondo del lavoro e dalle istituzioni del *welfare*. Rispetto al passato, quando la povertà colpiva alcune categorie sociali precise, **oggi il rischio di povertà è più frammentato e colpisce in modo trasversale tutte le categorie**, incluso il ceto medio che in passato poteva considerarsi del tutto immune dal rischio di intraprendere una traiettoria di impoverimento. Il panorama della povertà quindi è oggi molto diversificato e accanto ai soggetti fragili tradizionali – gli anziani, le persone senza dimora, gli immigrati, le persone con dipendenze da sostanze, le minoranze discriminate, malati e disabili – troviamo nuovi profili come i genitori single, i/le divorziati/e, i giovani in uscita dalla famiglia d’origine, le famiglie che hanno perso l’unica fonte di reddito, etc. Pur nell’incertezza della situazione e malgrado la mancanza di dati consolidati, l’attuale crisi indotta dalla pandemia di covid-19 con ogni probabilità aggraverà queste tendenze della povertà, soprattutto peggiorando la situazione del ceto medio, in passato largamente protetto dal rischio di impoverimento.

2. I PRESUPPOSTI DEL REGIME DI POVERTÀ ITALIANO

Dato il quadro descritto nel paragrafo precedente, in Italia si è configurato un **regime di povertà** peculiare (Saraceno, Benassi e Morlicchio, 2020), considerate le caratteristiche del modello sociale italiano. Ritornando ai tre canali di inclusione sociale, nel confronto europeo l’Italia appare caratterizzata dai seguenti elementi:

Socialità (reciprocità): persistente divisione di genere dei ruoli sociali secondo il modello *male breadwinner/female carer*; tardiva uscita dei giovani dalla famiglia d’origine; forte aspettativa di solidarietà familiare intergenerazionale.

Lavoro (scambio): ampia diffusione di piccole e piccolissime imprese e di lavoro autonomo; basso livello di occupazione in generale e delle donne in particolare; elevata disoccupazione giovanile; segmentazione del mercato del lavoro, con dualismo tra *insider* e *outsider* (lavoratori garantiti e protetti vs. lavoratori precari); forti differenziazioni regionali.

Welfare (redistribuzione): protezione incentrata sul lavoratore (assicurazioni sociali); diffusione di misure categoriali; elevata concentrazione della spesa sulle pensioni; scarse politiche per la famiglia (sostegno del reddito, conciliazione) e per i giovani; forte delega agli enti locali (regioni e comuni) che ha favorito la frammentazione delle prestazioni; ruolo cruciale del terzo settore.

Il regime di povertà italiano è il risultato della combinazione ed interazione di questi elementi: le specificità del fenomeno della povertà in Italia rispetto agli altri Paesi europei derivano dalle diverse caratteristiche della società italiana, che interagendo tra di loro determinano la distribuzione selettiva di opportunità, risorse e rischi sociali. La figura 4 presenta uno schema stilizzato di questo processo.

Un elemento cruciale di questo modello è rappresentato dalla **forte aspettativa di solidarietà e reciprocità assegnata alla famiglia nucleare**, con il coinvolgimento dei parenti più stretti, soprattutto i genitori/suoceri. In Italia viene dato per scontato che nel caso di un individuo che deve affrontare una qualsiasi situazione di difficoltà la responsabilità primaria di fornire supporto è dei famigliari. Si tratta di un assetto, diffuso anche negli altri Paesi dell'Europa mediterranea, che si appoggia sul modello di famiglia caratterizzato da forte divisione dei ruoli di genere: il maschio adulto dedito al lavoro salariato e la femmina adulta dedita al lavoro di cura. Questo spiega la scarsa presenza delle donne nel mercato del lavoro, l'elevata disoccupazione giovanile e la bassa disoccupazione dei maschi adulti¹. Dal punto di vista del rischio di povertà, questa forte dipendenza del benessere materiale del nucleo famigliare dall'unico reddito del maschio adulto è un elemento di vulnerabilità: il venir meno di tale reddito (per disoccupazione, malattia, morte, separazione) espone tutti i famigliari al rischio di impoverimento.

¹ Il tasso di disoccupazione tra i maschi adulti (35-64 anni) è sempre rimasto intorno al 3-4%, solo dopo la crisi finanziaria del 2008 è salito al 5-6%, con punte dell'8% (Fonte: serie storiche Istat).

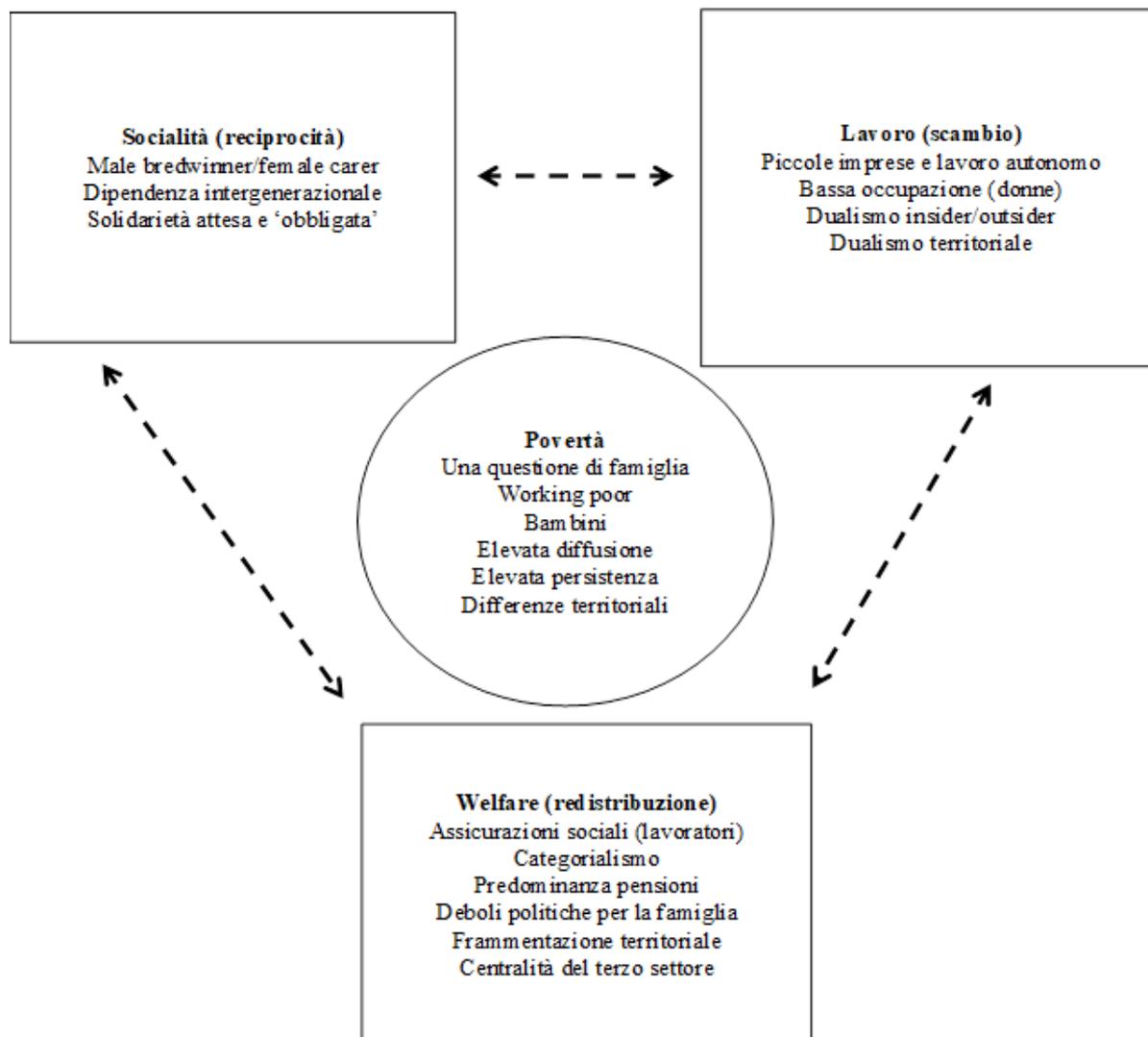


Fig. 4 - Il regime di povertà italiano come effetto del sistema di regolazione sociale.
 Fonte: adattamento da Saraceno, Benassi e Morlicchio (2020)

Le caratteristiche del sistema produttivo e del mercato del lavoro sono l'altro importante elemento che caratterizza il regime di povertà italiano. L'Italia ha un sistema produttivo caratterizzato dall'importanza del settore manifatturiero, dalla forte presenza di servizi alla persona a basso valore aggiunto, e, soprattutto, dalla presenza di moltissime piccole e piccolissime imprese. Mediamente le imprese italiane hanno 3,8 dipendenti (dati al 2017, fonte Inps), e circa 2/3 dell'occupazione italiana è in aziende con meno di 20 dipendenti. Si tratta quindi spesso di aziende a basso valore aggiunto, intrinsecamente fragili, che offrono salari medio-bassi e poche garanzie ai propri dipendenti². Per chi è occupato in queste aziende,

² Naturalmente vi sono anche moltissime piccole imprese in settori tecnologicamente avanzati, solide finanziariamente e che garantiscono ottimi salari ai loro dipendenti, soprattutto nelle aree

soprattutto quando si tratta di produzioni mature e a basso contenuto tecnologico, il rischio di perdere il lavoro può essere elevato. Inoltre, il grado di protezione delle politiche di sostegno del reddito per questi lavoratori è basso, soprattutto se confrontato con i lavoratori occupati nelle grandi aziende (per non parlare dei dipendenti pubblici). Ancora più fragile è la condizione dei lavoratori irregolari, che sono stimati in 3,7 milioni³, cioè il 15,5% del totale. Per definizione il grado di stabilità del reddito per questi lavoratori è molto basso, così come le protezioni di *welfare*, esponendo loro e i loro familiari a marcati rischi di impoverimento, in particolare quando è la sola o la principale fonte di reddito.

Sempre rimanendo nell’ambito del mercato del lavoro, un ulteriore elemento di fragilità è costituito dalla diffusione negli ultimi 25 anni dei contratti di lavoro non standard, soprattutto tra i giovani, e del part-time involontario. I primi hanno raggiunto (2018) il numero di 3,17 milioni, pari al 17,4% dell’occupazione dipendente. Il peggioramento delle condizioni di accesso al mercato del lavoro per i giovani è senza ombra di dubbio una delle cause principali della crescita del numero dei giovani che non studiano e non lavorano (i cd. **NEET, Not in Employment, Education or Training**). L’Italia è il Paese con il tasso più elevato di NEET, che sono il 28,9% di tutti i giovani tra i 20 e i 34 anni, contro una media europea del 16,5% e valori molto più bassi in Paesi come la Svezia (8%) o la Germania (11,4%). Per quanto riguarda il rischio di povertà, questa situazione è particolarmente negativa sia perché vi è bassa intensità di lavoro nelle famiglie – quindi entrano meno risorse – sia perché vi è spreco di capitale umano, con un effetto di impoverimento generalizzato (si pensi in particolare ad alcune aree del Mezzogiorno).

Infine, anche il sistema di *welfare* italiano si è strutturato intorno al principio di solidarietà familiare obbligatoria e data per scontata, sviluppando prevalentemente prestazioni incentrate sul sostegno del reddito del lavoratore – il *male breadwinner* appunto –, utilizzando soprattutto trasferimenti economici piuttosto che servizi, sfavorendo l’occupazione femminile e giovanile (come abbiamo visto), lasciando scoperte intere aree di intervento (conciliazione, giovani, *housing*, povertà fino a poco tempo fa). Questo aspetto si può vedere chiaramente osservando la distribuzione della spesa per protezione sociale italiana nel confronto con altri Paesi europei (Tab. 1).

Tab. 1 – Spesa sociale pro capite (PPS in euro e composizione percentuale)⁴ per funzione per alcuni paesi europei (2017). Fonte: database Eurostat

settentrionali del Paese. Mediamente, però, la piccola impresa italiana opera in settori maturi ed è vulnerabile agli andamenti congiunturali del mercato di riferimento.

³ Si tratta in realtà di “unità di lavoro equivalenti a tempo pieno”, dal momento che molti lavoratori irregolari sono impiegati per un numero di ore limitato (Istat, 2018).

⁴ Al fine di favorire i confronti tra Paesi con diverso livello dei prezzi i dati elementari vengono corretti con dei coefficienti che consentono di ottenere informazioni sulla spesa sociale “a parità di potere d’acquisto” (*Parity Purchasing Standard*, PPS).

	<i>Vec- chiaia</i>	<i>Disabilità</i>	<i>Malattia</i>	<i>Fami- glia</i>	<i>Disoccup.</i>	<i>Housing</i>	<i>Povertà</i>	<i>Totale</i>
PPS								
EU 28	3.695	611	2.385	701	355	156	168	8.071
Germania	4.167	918	3.772	1.241	371	212	111	10.792
Francia	4.624	656	2.916	771	619	258	323	10.167
Italia	4.577	458	1.825	501	461	7	88	7.916
Svezia	4.426	1.090	2.615	1.017	350	140	377	10.016
UK	3.441	530	2.588	747	101	356	173	7.935
%								
EU 28	45,8	7,6	29,5	8,7	4,4	1,9	2,1	100,0
Germania	38,6	8,5	35,0	11,5	3,4	2,0	1,0	100,0
Francia	45,5	6,5	28,7	7,6	6,1	2,5	3,2	100,0
Italia	57,8	5,8	23,1	6,3	5,8	0,1	1,1	100,0
Svezia	44,2	10,9	26,1	10,2	3,5	1,4	3,8	100,0
UK	43,4	6,7	32,6	9,4	1,3	4,5	2,2	100,0

L'Italia ha una spesa sociale (reale) che è leggermente inferiore alla media europea, ma soprattutto è decisamente inferiore a quella sostenuta dagli altri Paesi europei più importanti, almeno in termini di popolazione. Fa eccezione il Regno Unito che, come è noto dalla classificazione di Esping-Andersen (1990), ha un sistema di *welfare* maggiormente orientato al mercato e con un ruolo minore dello Stato. In sostanza quindi, l'Italia è un Paese che spende relativamente poco per la protezione sociale della propria popolazione.

Ma ciò che più caratterizza la spesa di *welfare* italiana è l'eccezionale concentrazione di questa spesa nella protezione della vecchiaia, un assetto che non ha eguali tra gli altri Paesi europei (compresi quelli non inclusi in tabella). Ferrera (2019) parla infatti di distorsione funzionale della spesa di *welfare* italiana, proprio per indicare questa anomalia, che si accompagna alla distorsione distributiva: alcune categorie (dipendenti pubblici, dipendenti delle grandi imprese) godono di forte tutela e protezione, mentre altre accedono a una debole protezione (autonomi, dipendenti di piccole imprese) ed altri ancora a pochissime o nulle garanzie (irregolari, precari). Come conseguenza, agli altri rischi sociali vengono assegnate poche o pochissime risorse: nella protezione della famiglia spendiamo meno della metà (in termini reali) di Germania e Svezia e il 50% in meno di Francia e UK; sul contrasto della povertà il quadro è ancora peggiore (anche se l'introduzione del Reddito di Cittadinanza nel 2019 ha migliorato la situazione); nel caso dell'*housing* il confronto è impietoso.

Non deve sorprendere lo scarso impegno del sistema di *welfare* italiano nella protezione della famiglia, in quanto è pienamente coerente con la centralità della famiglia come pilastro regolativo della società: poiché la solidarietà tra familiari è

data implicitamente per scontata, lo Stato non ha l'urgenza di intervenire per proteggere gli individui in caso di necessità. Al contrario, in altri Paesi come la Svezia o il Regno Unito, il sistema di protezione sociale è incentrato sui bisogni individuali e, proprio perché non vengono date per scontate le obbligazioni di tipo familiare, lo Stato interviene in modo più robusto a sostegno della famiglia.

3. LE CARATTERISTICHE DEL REGIME DI POVERTÀ ITALIANO

Alla luce delle considerazioni espresse nei paragrafi precedenti, possiamo ora descrivere le caratteristiche del regime di povertà italiano.

Innanzitutto, nel confronto con gli altri Paesi europei, l'Italia si contraddistingue per un'elevata **diffusione della povertà**, comunque la si voglia definire. Eurostat⁵, infatti, utilizza diversi approcci per la misurazione della povertà: un approccio tradizionale di povertà relativa ed un approccio composito che considera congiuntamente la povertà economica, la deprivazione materiale e l'intensità lavorativa.

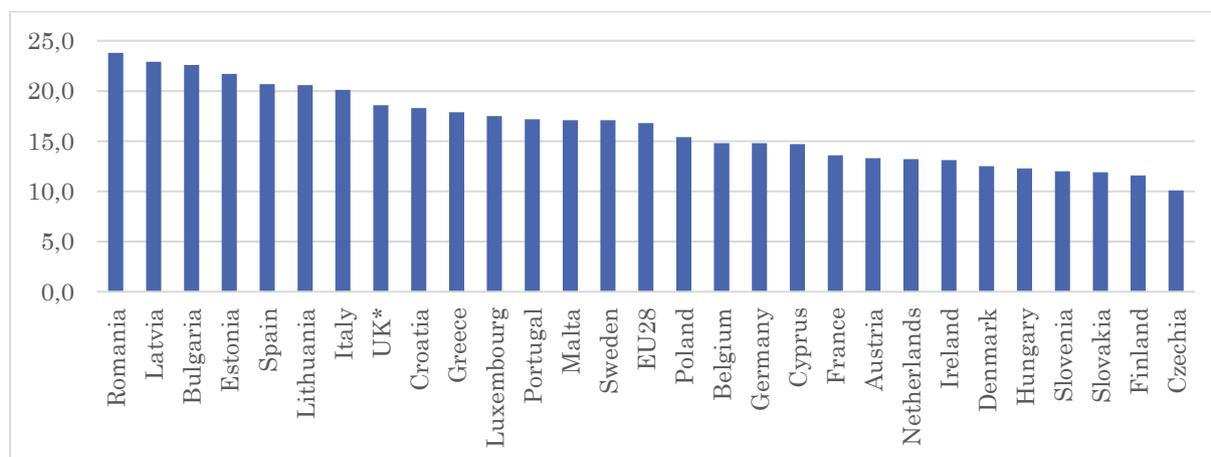


Fig. 5 – Diffusione della povertà relativa (2019). Per UK il dato si riferisce al 2018. Fonte: dataset Eurostat

Nel caso della povertà economica – misurata come la frazione delle famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% della mediana nazionale – la Spagna è l'unico Paese dell'area occidentale con una diffusione superiore all'Italia (20,7% vs 20,1%).

⁵ L'Istituto Statistico Europeo. Per ulteriori informazioni si rimanda al sito: <https://ec.europa.eu/eurostat>, visto il 20 dicembre 2020.

La povertà relativa, per quanto sia un indicatore interessante, tende a restituire solamente il livello di disuguaglianza nella distribuzione del reddito nei vari Paesi e ad appiattire le differenze tra Paesi con standard di benessere economico molto diversi tra di loro⁶. Per questa ragione da alcuni anni Eurostat utilizza un indicatore composito chiamato AROPE (*at risk of poverty or social exclusion*) che misura la frazione di individui che vivono in famiglie con reddito inferiore alla soglia del 60%, o in condizioni di grave deprivazione materiale, o con bassa intensità occupazionale⁷. Si tratta di un indicatore interessante perché fornisce allo stesso tempo informazioni su diversi aspetti della povertà (reddito, consumi, lavoro) e perché consente di mettere in luce le diverse possibili combinazioni di deprivazione (solo reddito, reddito e consumi, lavoro e consumi, solo lavoro, etc.).

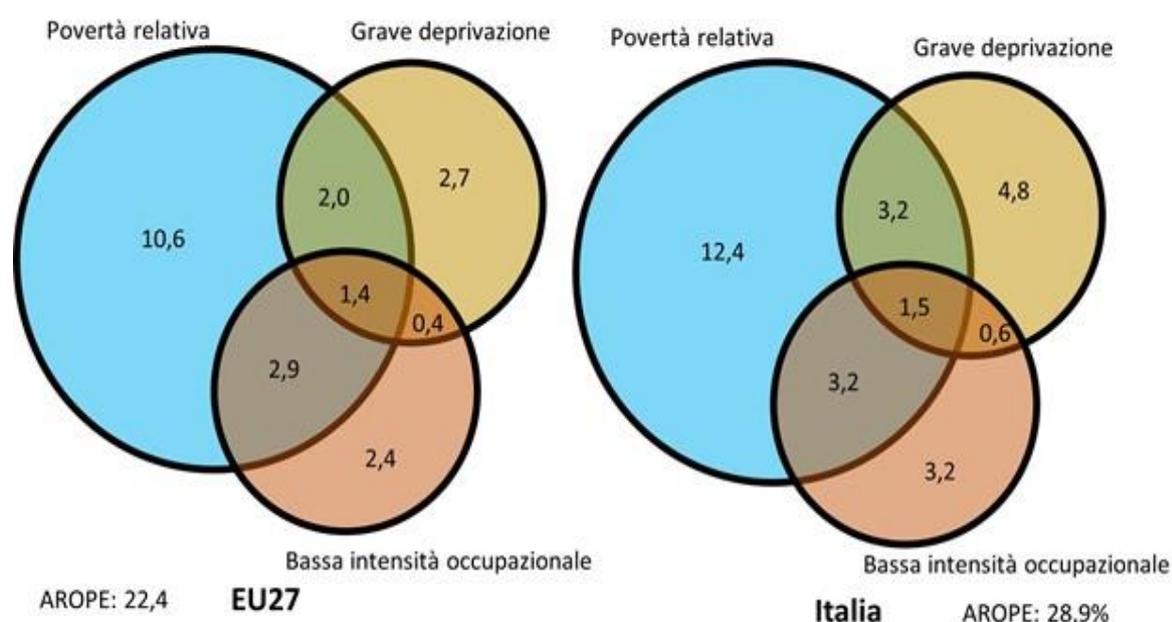


Fig. 6 - Percentuale di individui a rischio di povertà o esclusione sociale (AROPE), EU 27 e Italia (2017). Fonte: dataset Eurostat

Come si può vedere nella figura 6, la quota di italiani in questa condizione è sensibilmente superiore alla media dei 27 Paesi EU (non è inclusa la Croazia), con quasi il 30% della popolazione che è povero di reddito, oppure di consumo, oppure di lavoro, o in una combinazione di questi indicatori. Merita osservare che l'Italia

⁶ Per esempio, nel 2019 la soglia di povertà (in PPS) per la Romania era fissata a 4.403€, per l'Austria a 14.212€, per l'Italia a 10.259€.

⁷ Per grave deprivazione materiale Eurostat intende l'impossibilità di consumare almeno 4 beni o servizi in una lista di 9 (pagare affitto o mutuo, riscaldare la casa, affrontare spese impreviste, consumare un pasto proteico regolarmente, fare una settimana di vacanza, possedere una tv, una lavatrice, un'automobile, un telefono). Con famiglie a bassa intensità occupazionale Eurostat identifica le famiglie nelle quali il potenziale lavorativo dei componenti adulti è utilizzato per meno del 20%.

evidenzia performance peggiori per tutte le combinazioni possibili: per esempio, le persone che sono povere di reddito e di consumi, ma non di lavoro, sono il 2% a livello di EU27 e il 3,2% in Italia. Particolarmente problematica appare la situazione per quanto riguarda la grave deprivazione materiale, con oltre il 10% degli italiani in questa condizione, contro il 6,5% della media europea. Un ulteriore elemento da sottolineare è il fatto che le persone che sommano tutte e tre le forme di deprivazione sono una quota piuttosto limitata sia in EU27 (1,4%) che in Italia (1,5%), a dimostrazione di come la povertà sia un fenomeno complesso e sfaccettato.

Venendo alle caratteristiche specifiche della povertà nel nostro Paese, possiamo individuare quattro dimensioni particolarmente significative:

- 1) La frattura Centro-Nord/Sud
- 2) L'elevato rischio tra le famiglie con minori
- 3) I *working poor*
- 4) Il forte rischio tra gli stranieri

La “questione meridionale” è ormai una questione secolare, ed anche nel caso della povertà si confermano le **drastiche differenze tra le regioni centro-settentrionali e quelle meridionali**⁸. Nel corso del tempo si è mantenuto un ampio differenziale nel rischio di povertà, una condizione che rende l'Italia un caso unico in Europa. In Italia, infatti, si registra la presenza di una delle aree con la maggiore diffusione della povertà (Caltanissetta, 49,2%) e una con la minore diffusione (Bologna, 1,4%)⁹, una differenza che non ha eguali in nessun altro Paese europeo (in Spagna oscilla tra il 14% e il 45%; in Francia tra l'8% e il 25%; in Germania tra l'8% e il 26%). Questa estrema differenza costituisce un enorme problema sia dal punto di vista degli equilibri sociali ed economici del Paese, sia dal punto di vista dei possibili interventi di *welfare* a contrasto della povertà. Per il primo aspetto si pensi solamente ai movimenti migratori interni, che negli ultimi decenni hanno visto crescenti spostamenti di soggetti qualificati dal Sud verso il Nord, un fenomeno che ha alimentato la crescita del benessere nelle aree di destinazione e il depauperamento sociale ed economico delle aree di partenza. Per quanto riguarda gli interventi di *welfare*, elaborare strumenti di contrasto della povertà efficaci sia per aree con una presenza molto limitata di potenziali beneficiari che per aree dove quasi la metà degli abitanti è povera presenta enormi difficoltà. Allo stesso tempo, però, delegare alle regioni le competenze su queste materie ha ulteriormente alimentato le differenze a causa delle minori risorse disponibili proprio dove sarebbero state più necessarie. La figura 7, che riporta la spesa media comunale pro

⁸ Per una panoramica storica dall'Unità d'Italia al 2011 si veda il libro curato da G. Vecchi (2011) *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità ad oggi*, Il Mulino, Bologna.

⁹ Per una panoramica interattiva della diffusione della povertà a livello NUTS 3 (province) si veda a questo link: https://ec.europa.eu/regional_policy/mapapps/social/at_risk_of_poverty.html#, visto il 20 dicembre 2020.

capite per interventi e servizi sociali, mostra chiaramente le enormi differenze a livello regionale, con le regioni del Mezzogiorno fortemente penalizzate da una minore disponibilità di risorse.

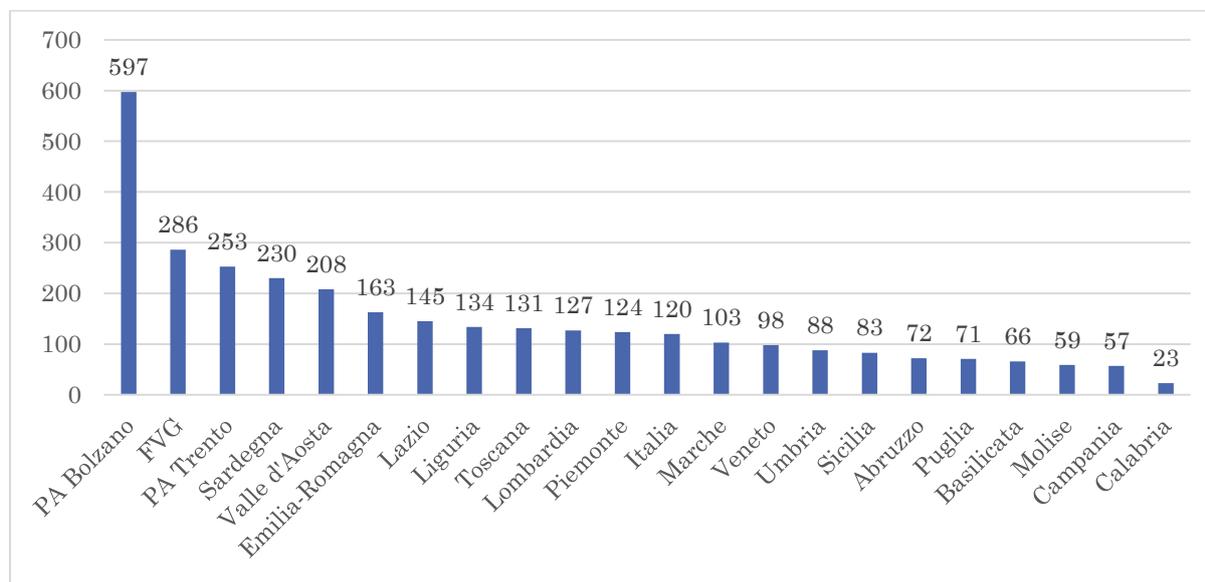


Fig. 7 - Spesa pro capite per interventi e servizi sociali dei comuni (2017). Fonte: datawarehouse Istat

Nella figura 8 è riportato il trend della povertà assoluta¹⁰ per ripartizioni territoriali dal 2005 (primo anno disponibile) al 2019. Due sono gli aspetti più significativi che emergono da questo grafico. Innanzitutto, come si è detto, lo stabile gap tra centro-nord e mezzogiorno, con il secondo che ha valori di diffusione della povertà assoluta indicativamente doppi rispetto al primo¹¹.

¹⁰ La povertà assoluta è misurata a partire da un paniere di beni e servizi essenziali, e sono considerate povere le famiglie che non dispongono delle risorse economiche necessarie per acquistarlo. La soglia di povertà assoluta varia in funzione della composizione del nucleo familiare, dell'area di residenza (Nord, Centro, Mezzogiorno) e delle caratteristiche del comune (centro di area metropolitana, periferia di area metropolitana, comuni sotto i 50.000 abitanti). Per esempio, per una famiglia composta da 2 adulti e due bambini, residente in un'area metropolitana del Nord la soglia nel 2019 era pari a 1.773,52€; nel caso invece della stessa famiglia residente in un comune sotto i 50.000 abitanti del Mezzogiorno la soglia scende a 1.304,41€.

¹¹ Abbiamo qui utilizzato l'indicatore di povertà assoluta perché dà informazioni facilmente interpretabili e perché facilita i confronti territoriali in quanto la soglia tiene conto dei differenziali di costo della vita. Utilizzando l'indicatore di povertà relativa, le differenze territoriali sono sensibilmente superiori: nel 2019 l'incidenza della povertà relativa nel Mezzogiorno era pari al 21,1%, mentre al Nord si fermava al 6,8%.

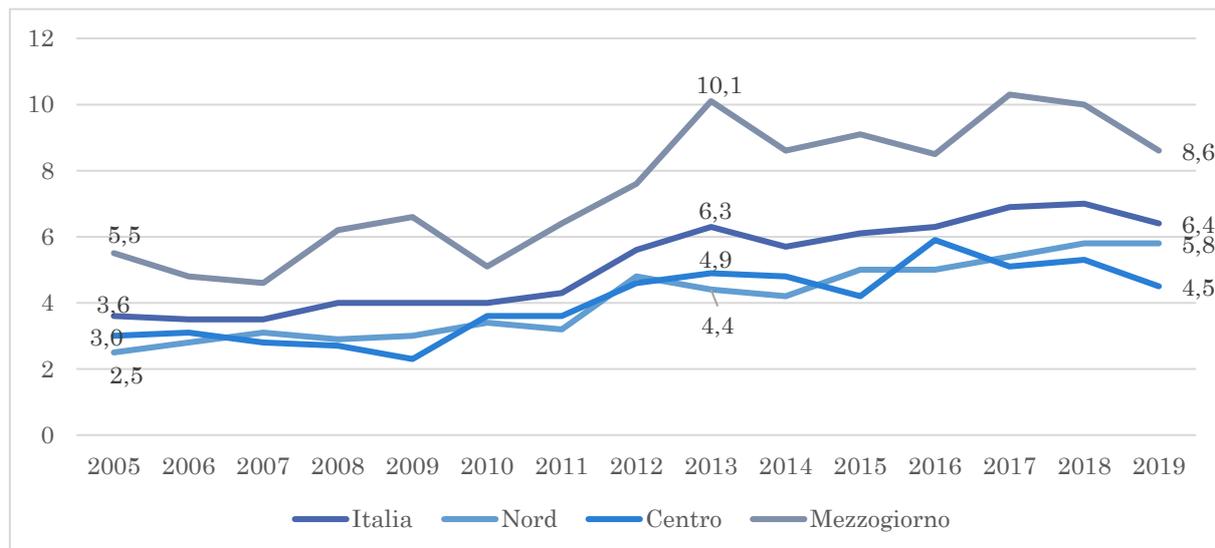


Fig. 8 – Povertà assoluta familiare in Italia per ripartizioni geografiche (2005-2019).
Fonte: dataset Istat

L'altro aspetto riguarda invece il trend crescente negli ultimi 15 anni per tutte le ripartizioni geografiche, a riprova di un peggioramento generalizzato delle condizioni economiche delle famiglie italiane. Se infatti nel 2007, prima della crisi finanziaria, si era raggiunto il minimo di povertà nel nostro Paese, con un gap contenuto anche tra Mezzogiorno e Centro-Nord, negli anni successivi si osserva una crescita dappertutto, con un massimo di differenza tra ripartizioni nel 2013. Nel 2019, finalmente, si era iniziato ad osservare un'inversione del trend, che con ogni probabilità si interromperà a causa della crisi economica e sociale innescata dalla pandemia di Covid-19.

Il secondo elemento caratteristico del regime di povertà italiano è **la forte incidenza tra i minori**, come effetto del maggiore rischio a carico delle famiglie con bambini, rischio crescente al crescere delle dimensioni della famiglia. A livello europeo l'Italia è al sesto posto tra i Paesi con i valori più elevati di AROPE tra i bambini (27,8%), dopo Romania, Bulgaria, Grecia, Spagna e UK, ben lontana da paesi come Danimarca (13,2%) e Slovenia (11,7%).

Se analizziamo più in dettaglio la distribuzione e l'evoluzione nel tempo del rischio di povertà tra i diversi tipi di famiglie (Fig. 9) si vede chiaramente non solo che le famiglie con bambini corrono un rischio molto maggiore di ritrovarsi in povertà, ma anche che tale rischio è sensibilmente aumentato negli ultimi due decenni. Tra il 2001 e il 2017 l'incidenza di povertà relativa nelle famiglie con minori è aumentata in modo costante, in misura maggiore al crescere del numero di minori presenti, mentre per tutte le famiglie l'incidenza è rimasta stabile. È inutile sottolineare che la povertà durante l'infanzia è particolarmente grave, dal momento che rischia di compromettere la crescita dei bambini che ne sono colpiti, con possibili ripercussioni per tutta la loro vita (peggiori risultati scolastici → peggiori lavori →

minor reddito → peggiori condizioni di salute) ed il rischio che lo stesso processo si ripeta per i loro figli.

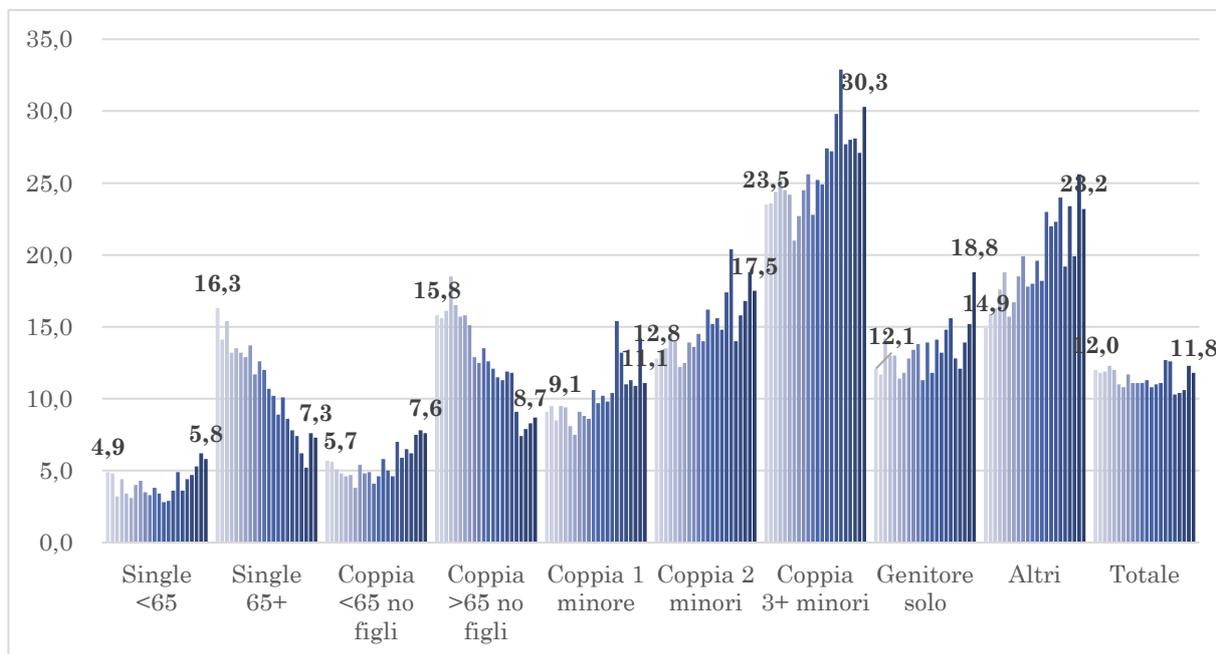


Fig. 9 – Andamento povertà relativa per tipi di famiglie (2001-2017). I valori riportati sono relativi al 2001 e al 2017. Fonte: dataset Istat

In considerazione di quanto discusso nelle pagine precedenti, risulta chiaro che questo maggiore rischio per le famiglie con bambini deriva dai fattori costitutivi del modello sociale italiano. La centralità della famiglia *male breadwinner* mono-reddito, la scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'elevata disoccupazione giovanile sono fattori che predispongono alla dimensione familiare della povertà. La diffusa presenza di piccole e piccolissime imprese e dell'economia informale accresce il rischio di instabilità lavorativa del reddito, soprattutto tra i lavoratori meno istruiti e qualificati. Infine, un sistema di interventi di *welfare* incentrato sul lavoratore "standard" e poco attento al sostegno della famiglia, rappresenta l'ultimo tassello di un sistema di regolazione sociale che scarica sulle famiglie con minori il maggiore rischio di povertà.

L'altra dimensione particolarmente importante della povertà in Italia riguarda la *in-work-poverty* (IWP, cioè la **povertà nonostante il lavoro**; Morlicchio e Benassi, 2020)¹². Spesso la povertà viene appiattita sulla mancanza di lavoro, cioè la causa della condizione di povertà viene rintracciata nella disoccupazione. Per

¹² Spesso viene utilizzata l'espressione *working poor*, che individua i lavoratori che percepiscono un salario sensibilmente inferiore a quello medio (di solito 2/3). In questo caso utilizziamo invece il concetto di *in-work-poverty* che fa riferimento alla povertà familiare nonostante la presenza di componenti occupati, famiglie cioè nelle quali il reddito da lavoro non è sufficiente a soddisfare i bisogni della famiglia.

quanto ovviamente il lavoro sia fondamentale, in realtà spesso l'elemento caratteristico è l'insufficienza del reddito più che la sua mancanza, a causa di una struttura economica che produce posizioni lavorative a basso salario.

Anche nel caso della IWP l'Italia è uno dei Paesi europei con la maggiore incidenza (11,8%), preceduta solo da Romania, Spagna e Lussemburgo (Fig. 10). Siamo anche nel gruppo di Paesi che hanno visto una crescita di questo tipo di povertà negli ultimi 10 anni, a dimostrazione di un peggioramento della qualità del lavoro.

Questo trend di peggioramento delle condizioni salariali può essere osservato in maggiore dettaglio nella figura 11, che mostra l'andamento della IWP in Italia negli ultimi 15 anni in relazione alla condizione professionale della persona di riferimento della famiglia.

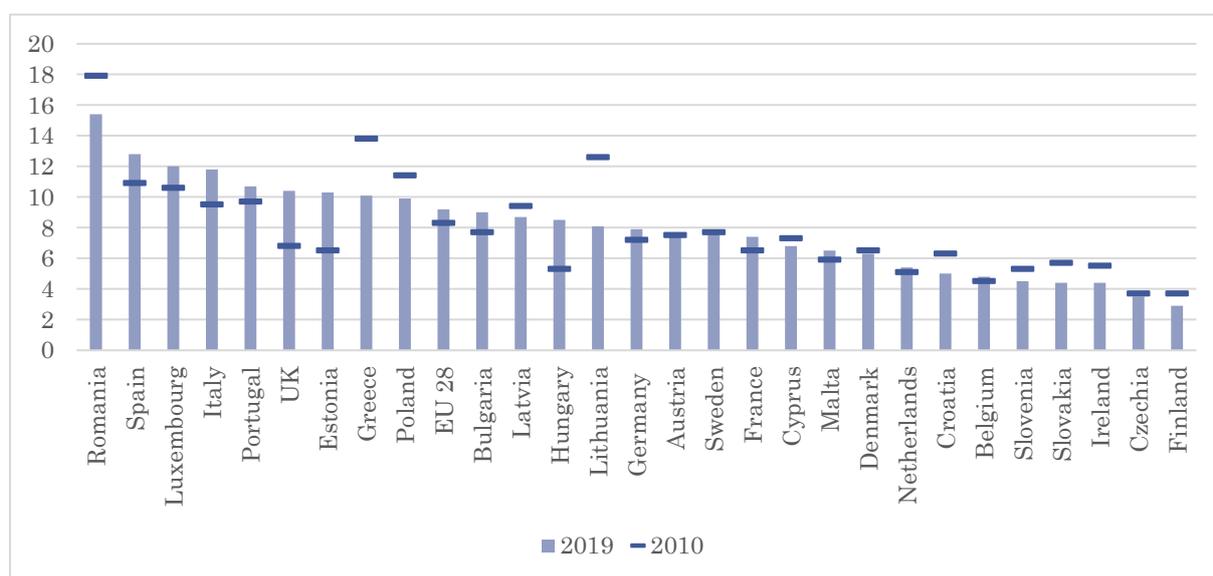


Fig. 10 – Incidenza della *in-work-poverty* nei Paesi dell'Unione Europea (2010 e 2019, UK 2018). Fonte: dataset Eurostat

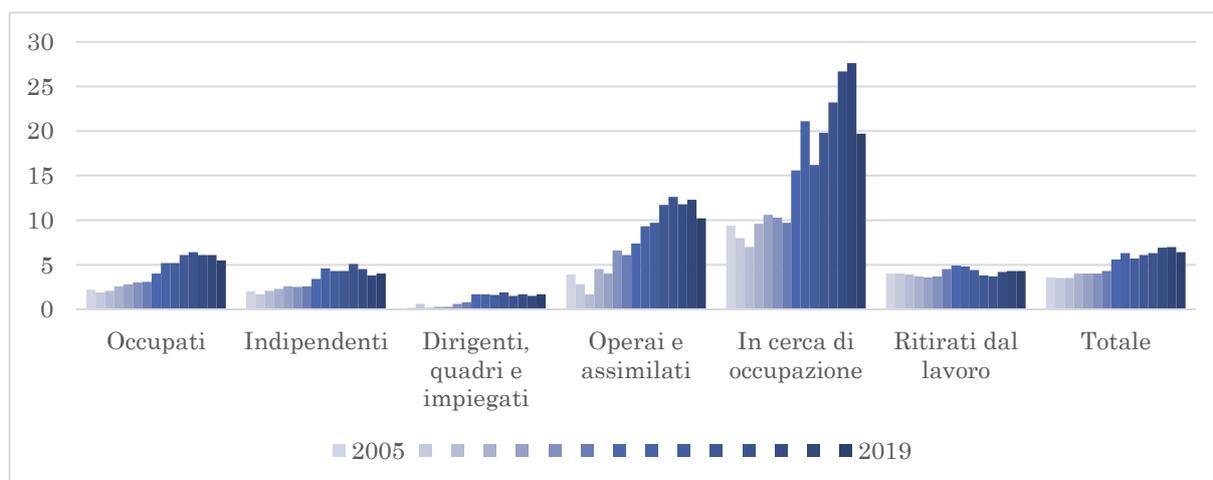


Fig. 11 – Incidenza della *in-work-poverty* in Italia per condizione professionale della persona di riferimento del nucleo familiare (2005-2019). Fonte: dataset Istat

In generale, come si può notare, vi è stato un peggioramento per tutte le categorie – eccetto i pensionati –, ma vale la pena di evidenziare l'andamento particolarmente negativo per le famiglie di tipo operaio. Se nel 2007, prima della crisi finanziaria, la IWP era estremamente bassa (1,7%) negli anni successivi le condizioni reddituali degli operai sono rapidamente peggiorate, raggiungendo valori di IWP superiori al 10%. È la dimostrazione di come il problema della povertà non sia banalmente causato dall'assenza di lavoro, come viene spesso sbrigativamente affermato, ma piuttosto che sia un problema più complesso legato alla struttura produttiva e alla distribuzione della ricchezza prodotta.

Infine, l'ultimo elemento caratteristico del regime di povertà italiano è costituito dal forte rischio a carico dei cittadini di passaporto non italiano. L'Italia è diventato Paese di destinazione di flussi migratori in un'epoca relativamente recente: ancora nel 1991 erano censiti solo 360.000 stranieri, pari allo 0,6% della popolazione, mentre secondo gli ultimi dati disponibili (2017) sono cresciuti a circa 5 milioni, pari all'8,3% della popolazione.

Le famiglie composte solo da stranieri scontano un rischio di povertà 5-6 volte superiore rispetto alle famiglie composte solo da italiani, con le famiglie miste che hanno un rischio intermedio. Gli stranieri, infatti, anche quando possiedono buone credenziali scolastiche, occupano le posizioni più basse nel mercato del lavoro, percepiscono salari inferiori e rimangono più a lungo nell'economia informale (Reyneri e Fullin, 2010; Ambrosini e Panichella, 2016). Inoltre, spesso non dispongono di quella rete familiare di supporto che, come abbiamo visto, è particolarmente importante in Italia. Al contrario, spesso gli stranieri residenti in Italia devono sostenere i parenti rimasti nel paese d'origine, mandando una parte del denaro guadagnato. Di conseguenza, per gli stranieri il rischio di in-work-poverty è particolarmente elevato (24,3% contro 10,1% per i cittadini italiani, fonte Eurostat 2019). Infine, le dimensioni medie delle famiglie stranieri sono più elevate di quelle italiane, configurando quindi un maggior carico di cura.

Le famiglie composte da cittadini non italiani, in definitiva, sono caratterizzate in modo ancora più marcato da quei fattori che, come abbiamo visto, predispongono ad un maggiore rischio di povertà: limitate reti familiari, carico di cura elevato e posizioni occupazionali fragili. Infine, spesso per gli stranieri la possibilità di accedere alle prestazioni di welfare è limitato, come nel caso del Reddito di Cittadinanza che richiede la residenza in Italia da almeno 10 anni. Non sorprende quindi che per gli stranieri il rischio di povertà sia particolarmente elevato.

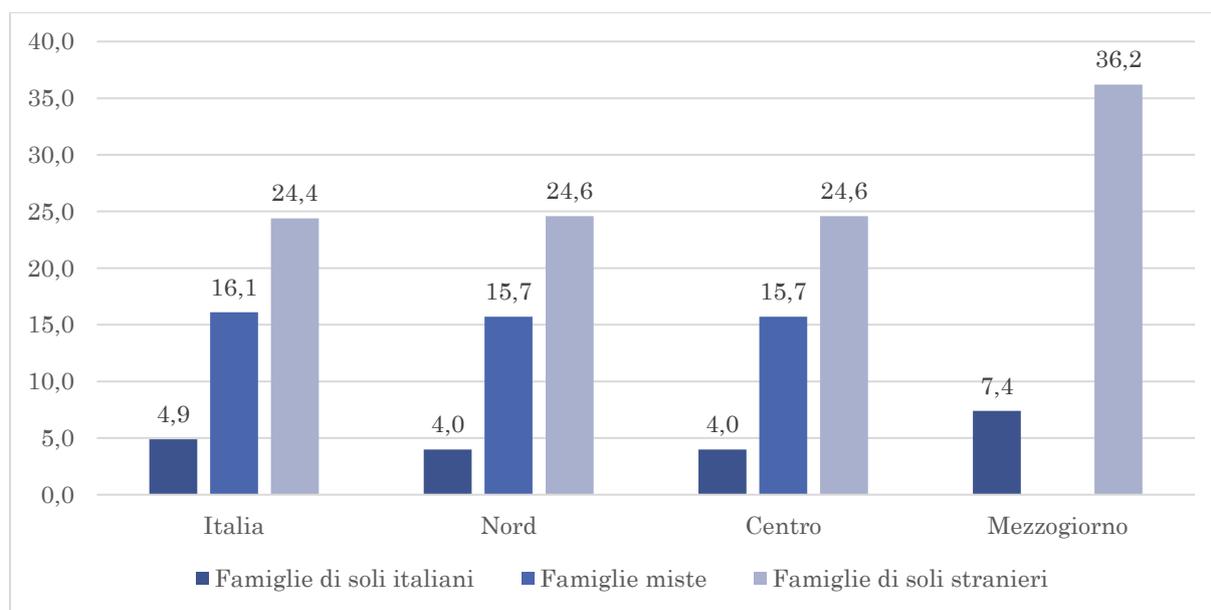


Fig. 12 - Incidenza di povertà familiare assoluta per presenza di stranieri (2019). Fonte: datawarehouse Istat (dato non disponibile per famiglia miste nel Mezzogiorno)

PRIMA PARTE

**LA MORFOLOGIA SOCIO-TERRITORIALE
DELLA PROVINCIA DI BERGAMO**

1. LA STRUTTURA DEL TERRITORIO BERGAMASCO

Uno degli aspetti che più interessa evidenziare in questo studio è quello della diversità territoriale che caratterizza la provincia di Bergamo. Come verrà mostrato nelle sezioni successive, in particolare nella sezione qualitativa del lavoro, è oggi sempre più importante intervenire sulle situazioni di disagio e di marginalità avvalendosi di informazioni il più possibile dettagliate a livello territoriale (con attenzione alle variabili socio-economiche e infrastrutturali). La lettura territoriale consente infatti di meglio governare gli interventi di *welfare* locale, costruendo progettualità di ampia scala idonee ad andare oltre all'ambito amministrativo e a favorire la collaborazione tra istituzioni e reti locali.

In questa sezione del Rapporto vengono a tal fine riportati i risultati dell'analisi della distribuzione territoriale dei valori di alcuni degli indicatori più significativi per l'identificazione delle aree di concentrazione delle situazioni di maggiore criticità socio-economica. Più in dettaglio sono di seguito analizzate quattro macrosezioni dedicate rispettivamente all'analisi territoriale della struttura e morfologia del territorio, delle infrastrutture e della mobilità, dell'economia, delle imprese e dei redditi e, per concludere, della popolazione e delle famiglie.

1.1 LA CLASSIFICAZIONE SNAI E LA DIMENSIONE METROPOLITANA

Il territorio della provincia di Bergamo si caratterizza per la compresenza di aree caratterizzate da diversi livelli di centralità/perifericità a causa, come noto, dall'alternarsi di zone di montagna e di pianura nelle quali la presenza e l'accessibilità alle opportunità territoriali sono molto differenti. Un differente livello di centralità che è bene descritto dalla classificazione SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne) promossa dal Ministero della Coesione Territoriale tra 2013 e 2014, e poi portata avanti dall'Agenzia per la Coesione Territoriale istituita a tale scopo. La classificazione distingue i comuni in base al loro diverso grado di centralità, operativizzato nella rilevazione del livello di accessibilità (in distanza temporale *t.*) ad una

serie di servizi fondamentali per la qualità della vita della popolazione¹³. Ne consegue una classificazione dei comuni in 6 classi (A – Polo; B – Polo intercomunale; C – Cintura, $t < 20'$; D – Intermedio, $20' < t < 40'$; E – Periferico, $40' < t < 75'$; F – Ultra-

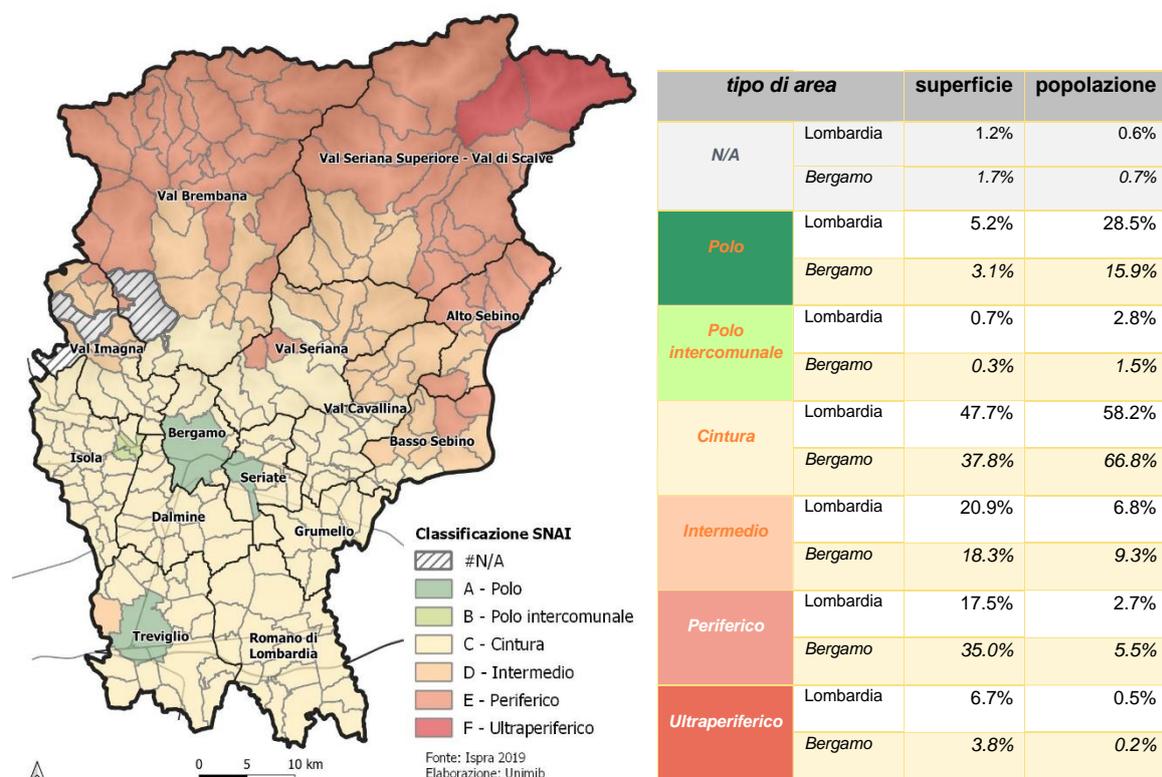


Fig. 13 - Classificazione dei comuni secondo la metodologia per la definizione delle Aree Interne 2014 dell'Agenzia per la Coesione Sociale

periferico, $t > 75'$).

La rappresentazione cartografica dei valori dell'indice di centralità nella provincia di Bergamo (Fig. 12) mette subito in evidenza la differenza tra i comuni montani (connotati da elevati valori intermedi, periferici e ultra-periferici) e i comuni di pianura (che presentano una maggiore polarità). In dettaglio, il 15% circa della popolazione provinciale vive in comuni con un livello di centralità basso (o viceversa con un grado di perifericità da intermedio a elevato), rispetto ai valori medi della regione pari al 10%. La maggior parte della popolazione (il 67% circa) vive tuttavia in comuni di cintura posti a meno di 20 minuti di distanza dai servizi più importanti (una quota significativamente superiore alla media lombarda pari al 58%). Il 17% circa della popolazione provinciale vive nei poli (in termini relativi molto meno che nel resto della regione) rappresentati dai comuni di Bergamo, Treviglio, Seriate (Poli) e di Presezzo e Ponte S. Pietro (Polo Intercomunale). Nella zona montana sono i comuni degli ambiti di Val Brembana, Alta Val Seriana-Val di Scalve e Alto Sebino a registrare i valori maggiori di perifericità, con due comuni

¹³ Servizi di istruzione secondaria; ospedali sedi di DEA di I livello; stazioni ferroviarie importanti (di livello Platinum, Gold o Silver).

classificati come Ultra periferici (Vilminore di Scalve e Schilpario). In sintesi, è possibile quindi affermare che, con attenzione ai livelli di centralità-perifericità, la provincia di Bergamo presenta significative differenze territoriali, a svantaggio, come atteso, delle zone montane. Al suo interno vi sono comuni polari nei quali però vive una quota relativa di popolazione più contenuta rispetto alla media regionale (a conferma del forte peso demografico della provincia rispetto al comune capoluogo). La significativa dispersione demografica nei comuni di cintura si ripercuote, come osserveremo, sulla mobilità (molto sostenuta nelle zone sub e peri urbane). La presenza, infine, del 15% della popolazione provinciale nelle zone a bassa centralità pone il problema della mobilità e dell'accesso ai servizi e ai luoghi di lavoro (in particolare per i soggetti che presentano un più basso capitale di mobilità).

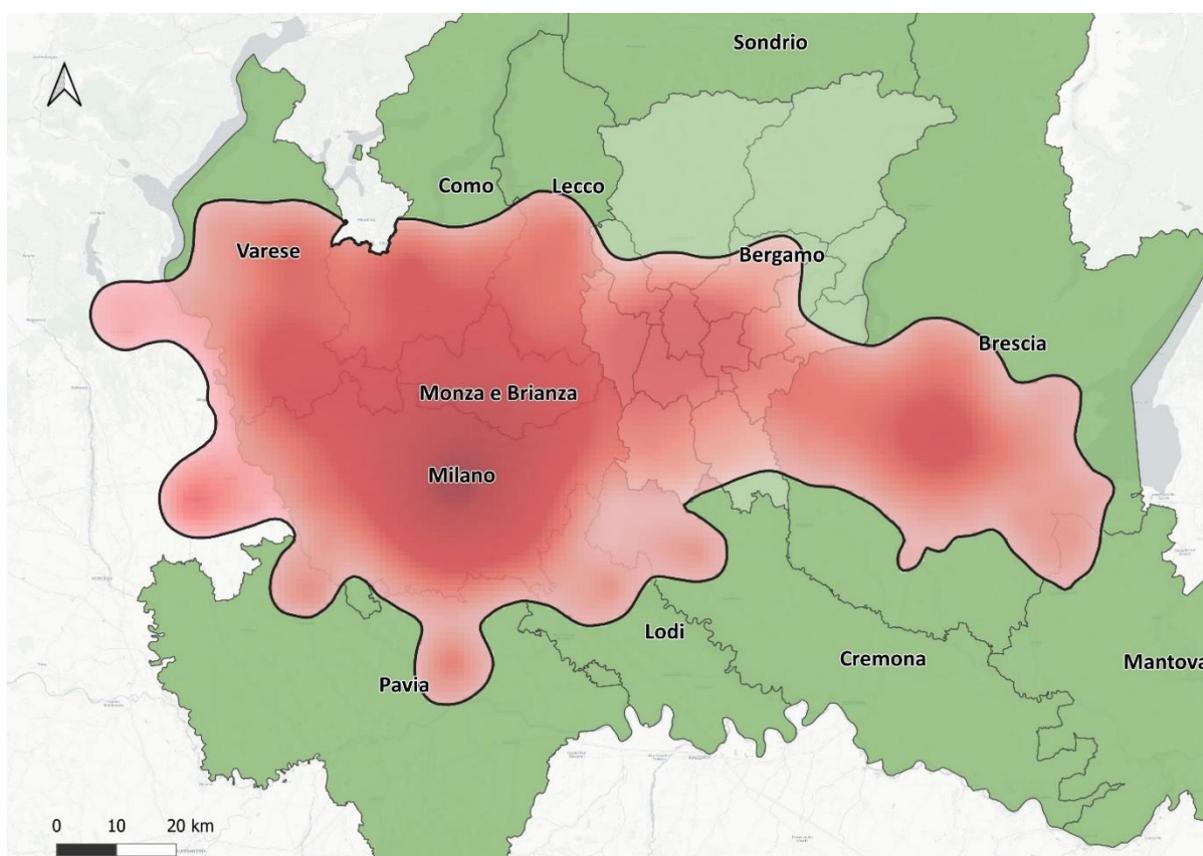


Fig. 14 – L'area metropolitana lombarda. Fonte: adattamento di Colleoni e Boffi 2016

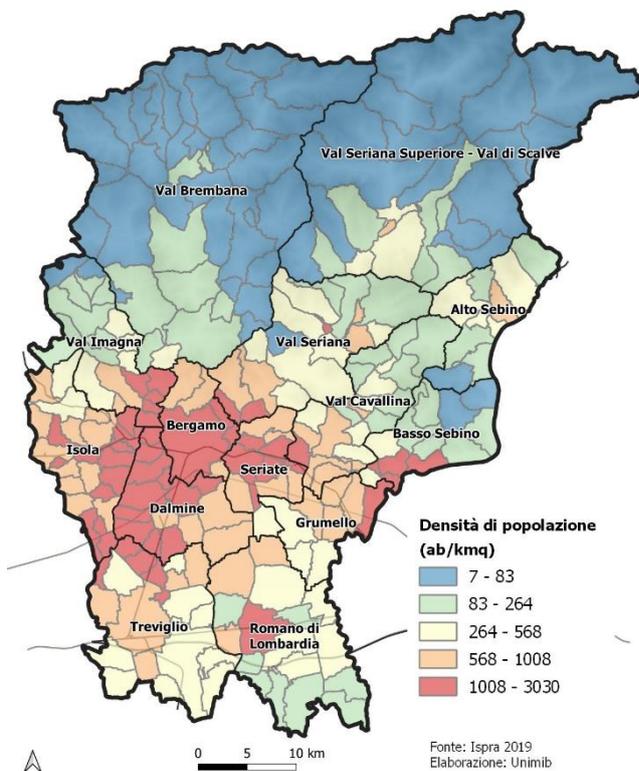
L'analisi dei livelli di centralità e perifericità della provincia di Bergamo, e delle zone che al suo interno la compongono, deve tenere conto di un secondo elemento riguardante i livelli di metropolitanità. Come messo in evidenza da diverse indagini (Colleoni, Boffi, 2016), la regione Lombardia è caratterizzata dalla presenza della più estesa e popolosa area metropolitana italiana, quella del bacino padano, che si estende da Novara fino a Brescia comprendendo, oltre ovviamente il capoluogo, buona parte dei comuni non montani della provincia di Bergamo (in parti-

colare lungo la dorsale occidentale). La versante metropolitana della provincia presenta, quindi, migliori livelli di dotazione infrastrutturale a supporto della maggiore densità demografica, produttiva e commerciale. Una differente dotazione produttiva e infrastrutturale che si declina, come vedremo nelle prossime pagine, in valori diversi degli indicatori di mobilità e accessibilità a vantaggio delle zone occidentali e sud-occidentali della provincia (rispetto a quelle sud-orientali).

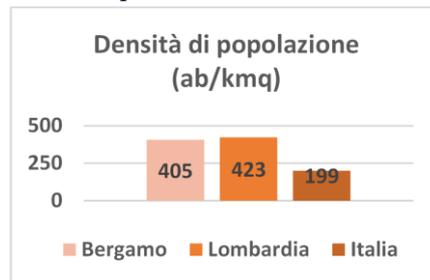
2. INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ

2.1 URBANIZZAZIONE, DENSITÀ E CONSUMO DI SUOLO

Una dinamica affine a quella della distribuzione territoriale del grado di centralità dei comuni precedentemente analizzato si registra per quanto riguarda il livello di densità della popolazione che vede, in maniera prevedibile, una maggiore concentrazione demografica nelle zone di pianura, in particolare nell'area attorno alla città di Bergamo (Fig. 15). Se in generale la provincia di Bergamo presenta un valore in linea con quello regionale (di gran lunga più consistente di quello nazionale), gli Ambiti di Seriate, Dalmine e Isola sono quelli che presentano i valori più elevati, ad indicare un maggiore grado di urbanizzazione dei territori. Rientrano in questa fascia anche porzioni sud-orientali della Val Imagna, nord-occidentali dell'Ambito di Treviglio, a costituire un'area senza soluzione di continuità, a cui si contrappongono invece il comune di Romano di Lombardia, di Castelli Calepio (Grumello) e Credaro, Villongo e Sarnico (Basso Sebino). I valori di densità diminuiscono in modo significativo spostandosi gradualmente verso le zone più elevate, nelle aree di montagna o, in direzione sud-est, nei comuni più meridionali dell'Ambito di Romano.



La densità media di popolazione dei comuni della provincia di Bergamo è in linea con quella regionale e molto superiore a quella nazionale



La provincia è uno dei contesti più densamente abitati del Paese, essendo parte della Megalopoli padana che segue la grande pianura

Fig. 15 - La densità residenziale

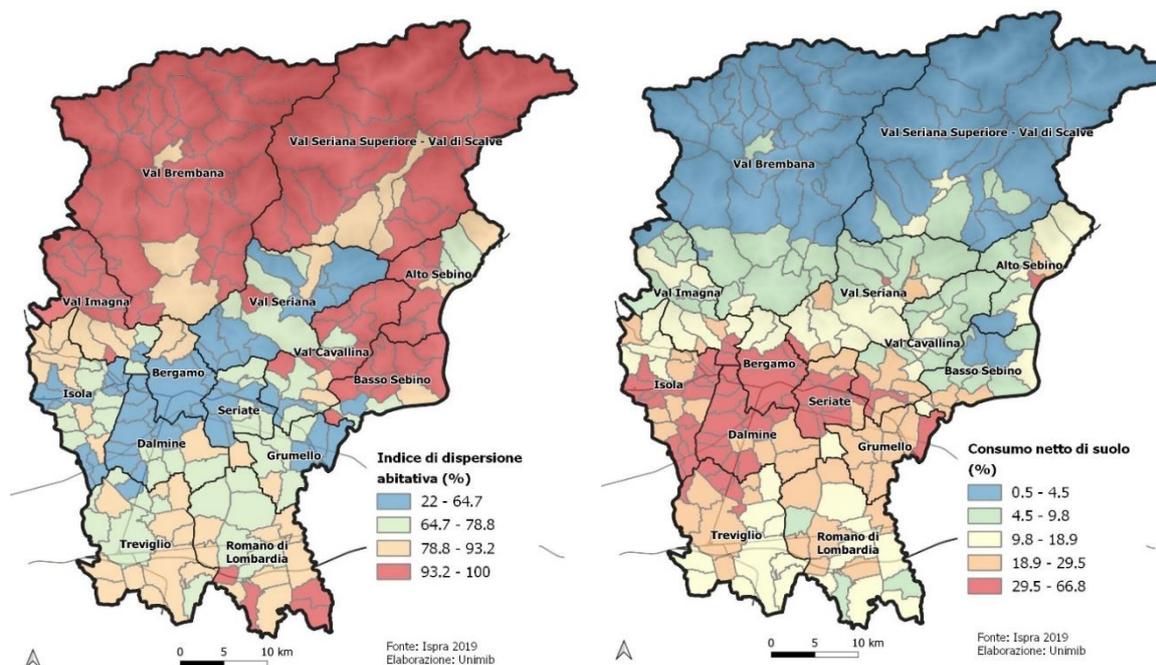
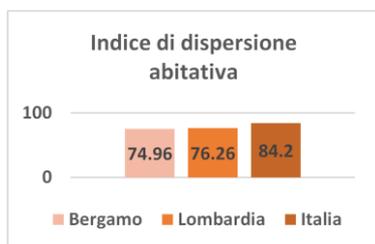


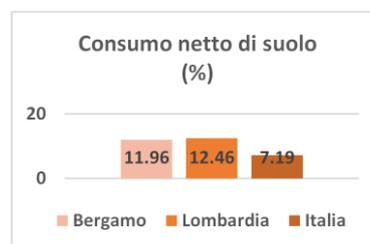
Fig. 16 - La dispersione abitativa (a sinistra) e il consumo netto di suolo (a sinistra)

L'indice di dispersione abitativa della provincia è in linea con quello della regione ma sensibilmente inferiore a quello nazionale



Si ritrovano le diversità interne al territorio che distinguono tra zone montane e di pianura, con tuttavia alcune eccezioni

Il valore medio del consumo netto di suolo è quasi identico tra provincia e regione, ma superiore rispetto al resto del Paese



Il consumo di suolo è un fenomeno importante nella provincia, proprio a causa del rafforzarsi dei processi di urbanizzazione

Il dato sulla struttura insediativa conferma l'immagine offerta dall'osservazione di quello sulla densità di popolazione, evidenziando come siano le zone montane quelle soggette a maggiore dispersione, caratterizzate dunque da un tessuto insediativo più frammentato, composto di piccoli paesi o frazioni dalla bassa densità

di residenti. Ad ulteriore conferma si pone il dato sul consumo netto di suolo¹⁴ che mostra le aree sottoposte a maggiore pressione antropica nella provincia: queste coincidono quasi perfettamente con quelle a maggiore densità di popolazione, indicando il comune capoluogo e le zone di cintura, in particolare delle zone centro-meridionali come quelle più interessate dal fenomeno di occupazione dei terreni naturali da strutture artificiali.

2.2 FLUSSI: ATTRAZIONE E AUTO-CONTENIMENTO

L'analisi dei flussi di mobilità permette di comprendere quali siano i principali poli di attrazione all'interno del contesto provinciale, ovvero quali siano i comuni che, per il fatto di ospitare una maggiore quantità e varietà di posti di lavoro e di servizi, sono meta degli spostamenti quotidiani della popolazione.

L'indice di attrazione misura la porzione di spostamenti in entrata nel comune per motivi di studio o lavoro rispetto al totale degli spostamenti¹⁵. L'analisi territoriale dei valori dell'indice mette in evidenza la presenza di una situazione provinciale molto diversificata: l'Ambito di Bergamo è chiaramente dominato dalla forte attrattività del comune capoluogo che tuttavia non rappresenta l'unico polo di attrazione della fascia urbana al centro della provincia. Accanto al comune capoluogo infatti si collocano il comune di Seriate e i comuni ad esso confinanti che coprono la metà circa del relativo Ambito. Nel resto degli Ambiti invece si nota la centralità dei comuni principali, luoghi di riferimento del territorio circostante (ed è il caso di Dalmine, Treviglio, Grumello del Monte, Ponte San Pietro). Rappresenta una eccezione l'Ambito di Romano di Lombardia in cui il comune principale non è quello con il valore più alto di attrattività rispetto agli altri comuni del territorio. Il resto della provincia mostra una situazione più diversificata, con la presenza di specifici nuclei di attrazione (come il comune di S. Pellegrino o di Foppolo in Val Brembana, di Villa d'Ogna, Ponte Nossola e Songavazzo in Val Seriana Superiore) e il resto dell'area d'Ambito a livelli medio-bassi o molto bassi, come in Val Imagna, Val Brembana e Val Seriana Superiore – Val di Scalve.

¹⁴ L'indicatore misura la % di suolo consumato in ciascun comune al netto della superficie coperta da acque (fiumi/laghi).

¹⁵ Indice di attrazione: flussi in entrata nel comune per motivi di studio o lavoro / (Flussi in entrata nel comune per motivi di studio o lavoro + Flussi in uscita dal comune per motivi di studio o lavoro + Residenti che lavorano o studiano nel comune) * 100 (Fonte: Istat, 2018).

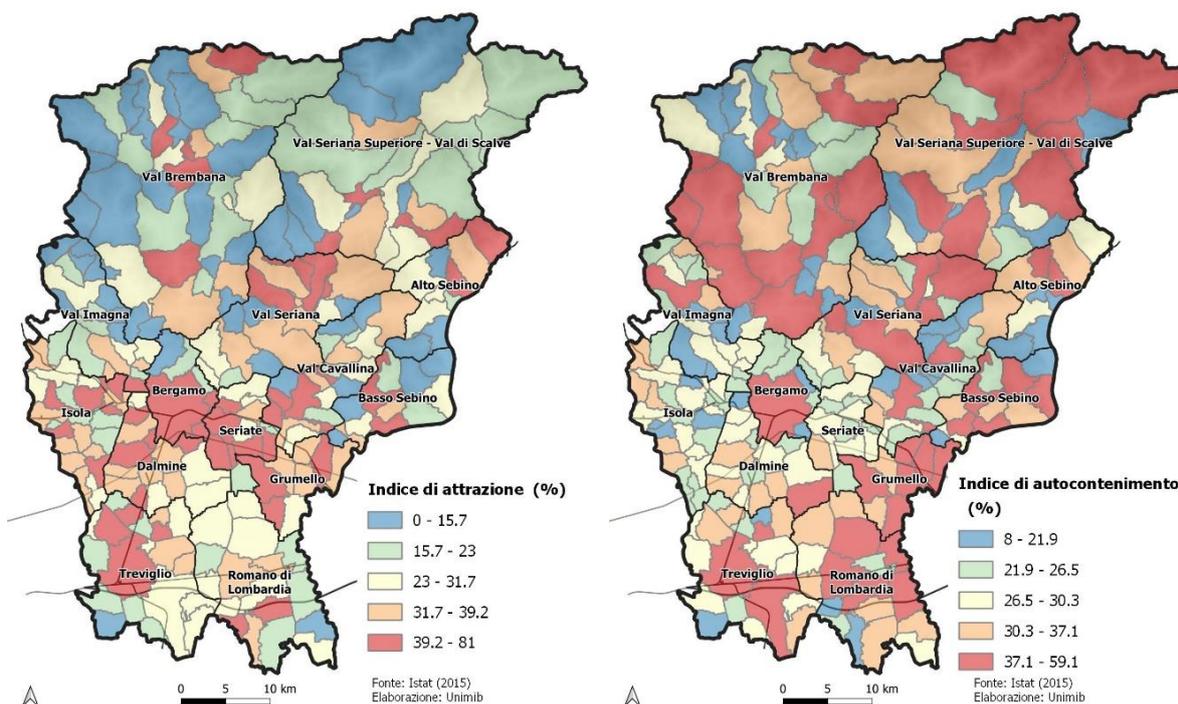


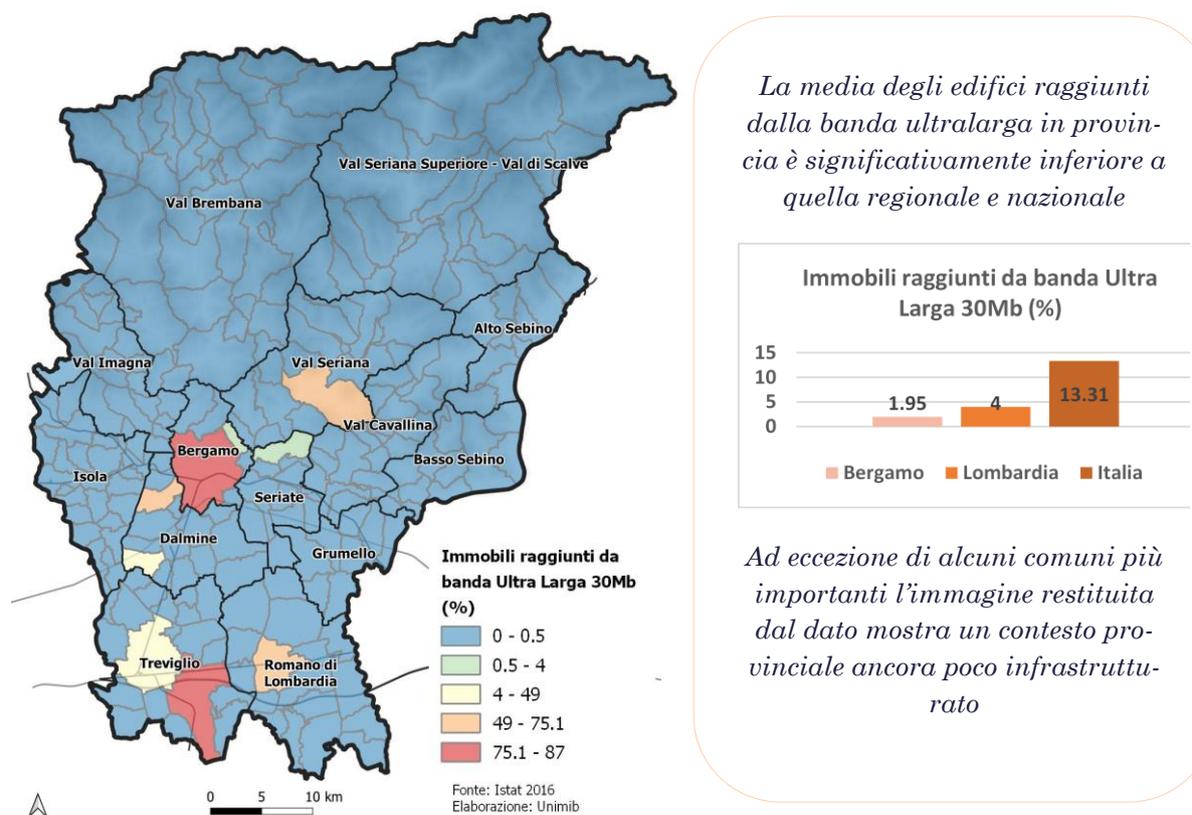
Fig. 17 - I flussi di mobilità: attrazione (a sinistra) e auto-contenimento (a destra)

Un altro dato utile per comprendere le dinamiche e le relazioni tra comuni della provincia è fornito dall'indice di auto-contenimento¹⁶. Proposto anch'esso da Istat, l'indice rapporta la popolazione che studia o lavora nel comune con il suo totale, evidenziando in un certo senso il grado di staticità (all'interno del confine municipale) della sua popolazione. Tale informazione assume un significato evidentemente diverso a seconda dei contesti considerati: se infatti, ed è il caso di Bergamo, l'auto-contenimento testimonia la presenza di un importante livello di autosufficienza rispetto al contesto circostante (grazie alla ricchezza di opportunità ivi localizzate), nel caso dei comuni dell'alta Val Seriana o Brembana il dato è invece rappresentativo dell'isolamento di questi contesti. Per questa ragione i due indici vanno considerati e analizzati contemporaneamente per poter integrare le diverse informazioni ed avere dunque una rappresentazione più puntuale del territorio e delle sue dinamiche.

¹⁶ Indice di auto-contenimento: residenti che lavorano o studiano nel comune / (Flussi in uscita dal comune per motivi di studio o lavoro + Residenti che lavorano o studiano nel comune) * 100 (fonte: Istat, 2018).

2.3 ICT E BANDA LARGA

Come noto, l'accesso alle opportunità del territorio (posti di lavoro e servizi) è descritto non solo dai flussi di spostamento ma anche dalla presenza delle reti di interconnessione offerta dagli strumenti della tecnologia della comunicazione (la cosiddetta mobilità e accessibilità virtuale (Urry, 2007). Si giustifica in tale direzione l'analisi della distribuzione dell'accesso alla rete internet, in particolare per la navigazione ad alte velocità, in qualità di variabile proxy per indagare il grado di informatizzazione del territorio attraverso le infrastrutture di rete (Fig. 17).



La media degli edifici raggiunti dalla banda ultralarga in provincia è significativamente inferiore a quella regionale e nazionale

Ad eccezione di alcuni comuni più importanti l'immagine restituita dal dato mostra un contesto provinciale ancora poco infrastrutturato

Fig. 18 - La percentuale di immobili raggiunti dalla banda Ultra Larga

Sebbene i dati disponibili siano riferiti solo al 2016, la situazione che emerge dalla loro mappatura lascia trasparire la presenza di un territorio ancora debolmente raggiunto dalla connessione ad alta velocità. Solo nei comuni di Bergamo e Caravaggio più dei $\frac{3}{4}$ degli edifici sono coperti dalla banda larga, seguiti dai comuni di Romano, Albino, Treviso, e, più sotto nella graduatoria, Treviglio, Osio Sotto e, ancora più in basso, Scanzorosciate e Torre Boldone. La presenza di vaste aree del territorio ancora escluse dal servizio si traduce nella minore capacità di inclusione nel mondo delle opportunità offerte dal digitale, non per ultime quelle legate alla didattica e alla formazione che durante la pandemia di Covid-19 hanno permesso

di dare continuità ai servizi e di contenere l'isolamento e la solitudine imposti dal *lockdown*.

L'accesso al mondo digitale può essere anche il volano per uno sviluppo economico in grado di rispondere alle sfide della contemporaneità, soprattutto per un territorio che necessita di ripensare la propria vocazione produttiva, da tempo oggetto di forti difficoltà a seguito della crisi economica del 2008. Dai dati recenti sugli addetti ai diversi settori economici della provincia, si nota come il territorio abbia al proprio interno nuclei di produzione ad alto valore aggiunto, che in alcuni contesti superano il 15% o sfiorano addirittura un quarto degli addetti nel comune (come nel caso di Rovetta e Pradalunga, in Val Seriana). In generale comunque la provincia non si colloca a grande distanza dalla media lombarda, conteggiando circa un 2% medio di addetti nei settori ad alta tecnologia, contro i 2,4% della media regionale (Istat, 2015). Diversi comuni infatti superano questi valori soglia, raggiungendo in alcuni casi, come visto, valori molto importanti. Tali settori presentano una concentrazione tendenziale nella zona centrale della provincia (attorno al suo capoluogo) estendendosi tuttavia lungo la bassa Val Seriana e la Val Seriana Superiore, interessando invece meno gli Ambiti del Sebino, Grumello del Monte, Valle Imagna e gran parte della Val Cavallina, se non per specifiche zone di concentrazione.

3. ECONOMIA, IMPRESE E REDDITI

3.1 LE ATTIVITÀ ECONOMICHE

Per comprendere quale sia la struttura produttiva del territorio provinciale (e di conseguenza quali siano le aree più o meno provviste di risorse socio-economiche) viene prestata attenzione in questo paragrafo alla concentrazione dei diversi tipi di attività lavorative nelle varie aree della provincia. L'analisi è effettuata considerando il quoziente di localizzazione¹⁷, che confronta la proporzione di addetti in un particolare settore con la sua distribuzione media nazionale, così da evidenziare l'esistenza o meno di concentrazioni di valori in un dato comune.

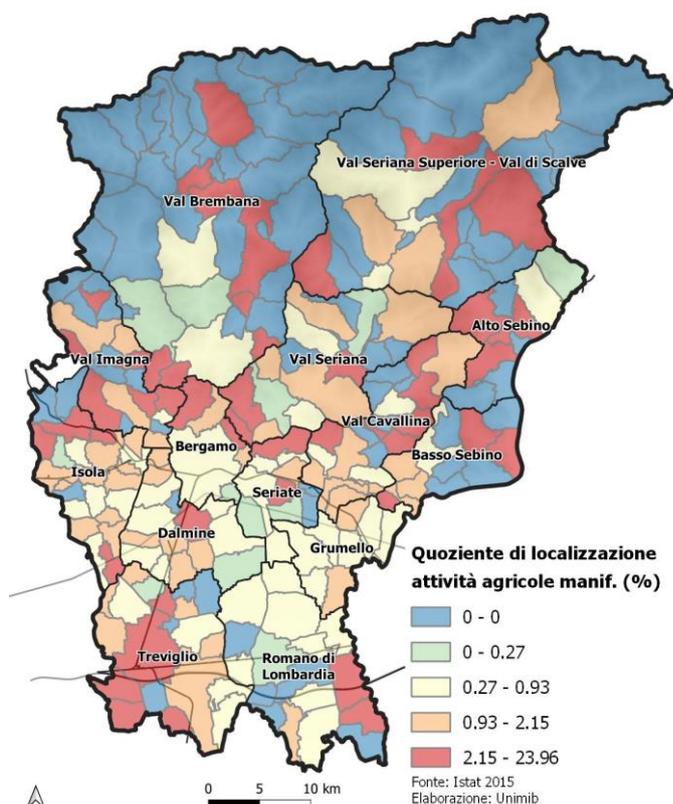


Fig. 19 - Il quoziente di localizzazione delle attività agricole manifatturiere

Da un primo sguardo ai valori del quoziente per il settore delle attività agricole manifatturiere si può subito notare che, rispetto al dato nazionale (valori superiori a 1), esse siano particolarmente presenti nella fascia di territorio posta alla base delle aree montane: nella zona a nord dell'Isola, nella bassa Valle Imagna, a nord di Bergamo, per poi mostrare zone di picco dei valori più isolate sia nelle alte valli, che nella parte meridionale della Bassa (zona di Treviglio ed est di Romano di Lombardia). Il centro della provincia è invece escluso da questa dinamica, avendo altre vocazioni produttive in particolare legate all'industria e ai servizi alle imprese.

¹⁷ Quoziente di Localizzazione: (Addetti della tipologia di attività nell'area considerata / Totale addetti nell'area) / (Addetti della tipologia in Italia / Totale addetti in Italia) * 100 (fonte: Istat).

Per quanto attiene al settore manifatturiero industriale, la distribuzione territoriale del quoziente presenta una minore variabilità, a conferma della lunga tradizione manifatturiera del territorio provinciale. Aree di maggiore concentrazione dei valori sono tuttavia presenti: è il caso di buona parte dei comuni dell’Ambito dell’Isola, ma anche del sud di Dalmine e del nord e sud-est di Treviglio, nonché di Grumello e parte del Basso Sebino (per quanto riguarda la Bassa). I territori montani vedono una presenza significativa di impiegati nel settore nella bassa Valle Seriana e nell’area inferiore della Val Brembana. Le zone meno provviste di addetti nel manifatturiero sono quelle di Bergamo città, Valle Imagna (superiore) e in

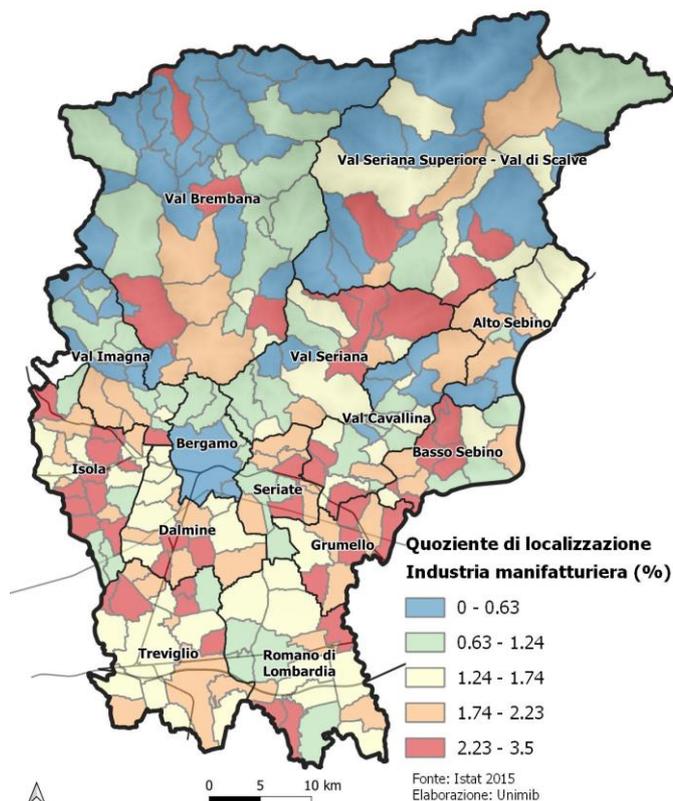


Fig. 20 - Il quoziente di localizzazione dell’industria manifatturiera

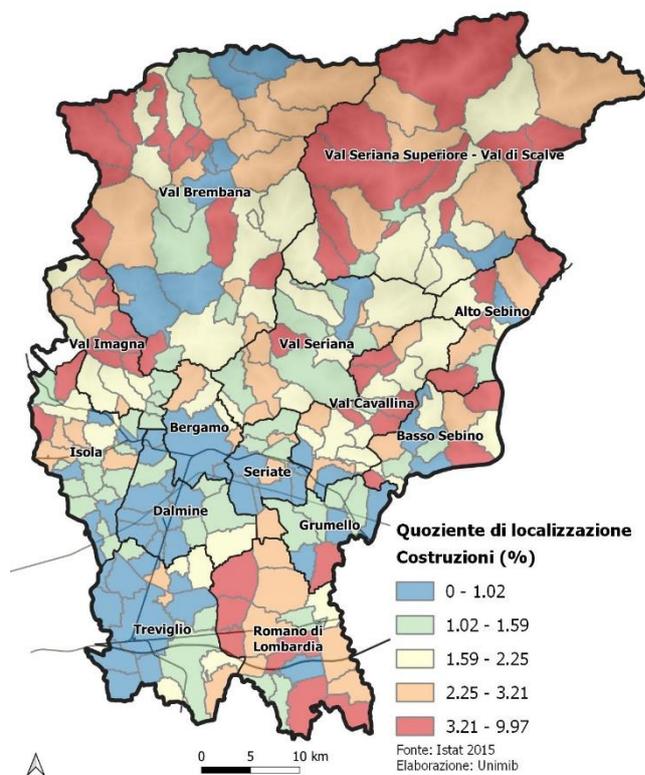


Fig. 21 - Il quoziente di localizzazione del settore delle Costruzioni

parte Romano di Lombardia. È evidente in generale la forte vocazione del territorio provinciale in questo macrosettore, che mostra valori superiori a 1 dell’indicatore.

Un altro settore centrale del territorio bergamasco è da sempre quello dell’edilizia: lo dimostrano i valori quasi ovunque superiori a 1 del quoziente. Come si può notare dalla rappresentazione cartografica, le costruzioni occupano in maniera più consistente e concentrata la manodopera delle zone meno ricche della provincia e dove si registra una minore presenza di altri settori manifatturieri. È questo il caso dell’Ambito di Romano, delle

alte valli, in maniera quasi speculare a quanto visto in precedenza per gli altri settori analizzati. Questo settore è stato uno di quelli più investiti dalla crisi del 2008, come avremo modo di vedere anche in seguito, e la cui forza lavoro è tradizionalmente meno istruita, producendo una maggiore difficoltà di reinserimento lavorativo.

Ancora più significativamente speculare rispetto al dato sulla localizzazione degli addetti alle costruzioni è quello relativo agli addetti nel settore dei servizi alle imprese. Sebbene meno consistente, in termini di specializzazione, rispetto ad altri settori nella provincia e in comparazione con il dato nazionale, gli addetti che vi afferiscono infatti si collocano in una macro-area che include l'intero Ambito di Bergamo città, gran parte di quello di Seriate, Dalmine e Treviglio. La scia lunga di questa macro-zona arriva a lambire anche i comuni della bassa Val Seriana, ma altrove si tratta per lo più di cluster di alti valori in territori tendenzialmente dediti ad altre attività. In generale preme sottolineare come il settore sia sotto-rappresentato rispetto a quanto accada a livello nazionale, ancora a conferma della vocazione prevalentemente manifatturiera della provincia.

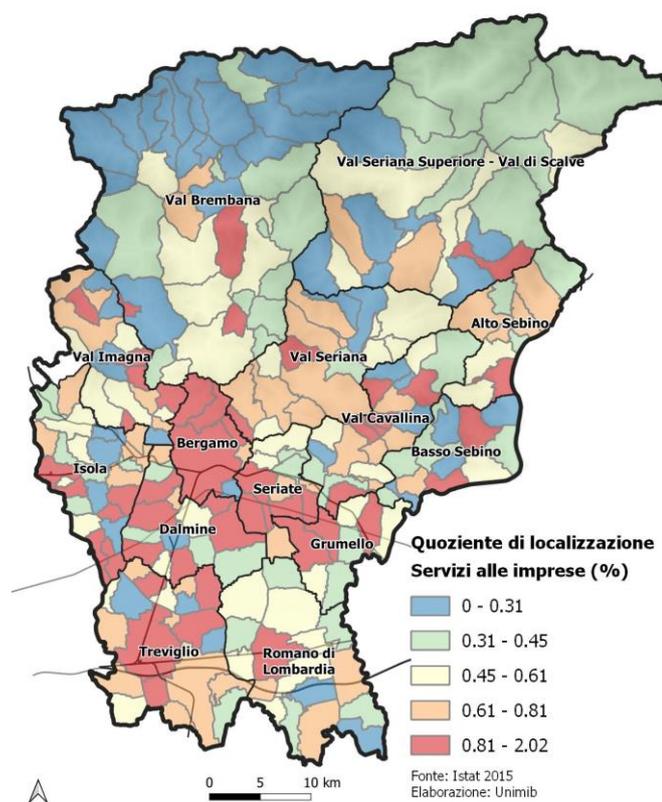


Fig. 22 - Il quoziente di localizzazione dei Servizi alle imprese

Rimanendo sempre nel settore terziario, uno sguardo al dato sul quoziente di localizzazione dei servizi al consumatore permette di evidenziare un ulteriore aspetto caratterizzante il territorio della provincia di Bergamo. Come in parte già visto per i servizi alle imprese, sul territorio il terziario è meno rappresentato del secondario. In maniera analoga a quanto visto per il dato sulle costruzioni, infatti, anche questo settore, dove le occupazioni sono tendenzialmente meno qualificate e precarie, vede una forte concentrazione nei territori montani e in misura minore nelle zone della Bassa. Questo è dovuto alla vocazione turistica delle prime, che vede la localizzazione nel contesto locale di attività di alloggio e ristorazione, anche in virtù della bellezza paesaggistica dei luoghi e della scarsità di altre fonti di reddito. Se si confrontano le due cartografie se ne nota la quasi totale sovrapposizione,

con alcuni comuni che raggiungono addirittura i $\frac{3}{4}$ del totale degli addetti occupati nel settore. In Val Brembana si registrano 3 comuni con una percentuale persino superiore al 50%: Cusio, Cassiglio e Mezzoldo. Una tale situazione genera potenziali forti squilibri in caso di crisi del settore, come accaduto in seguito all'emergenza da Covid-19, rappresentando di fatto un fattore di potenziale, e in questo caso purtroppo fattuale, vulnerabilità.

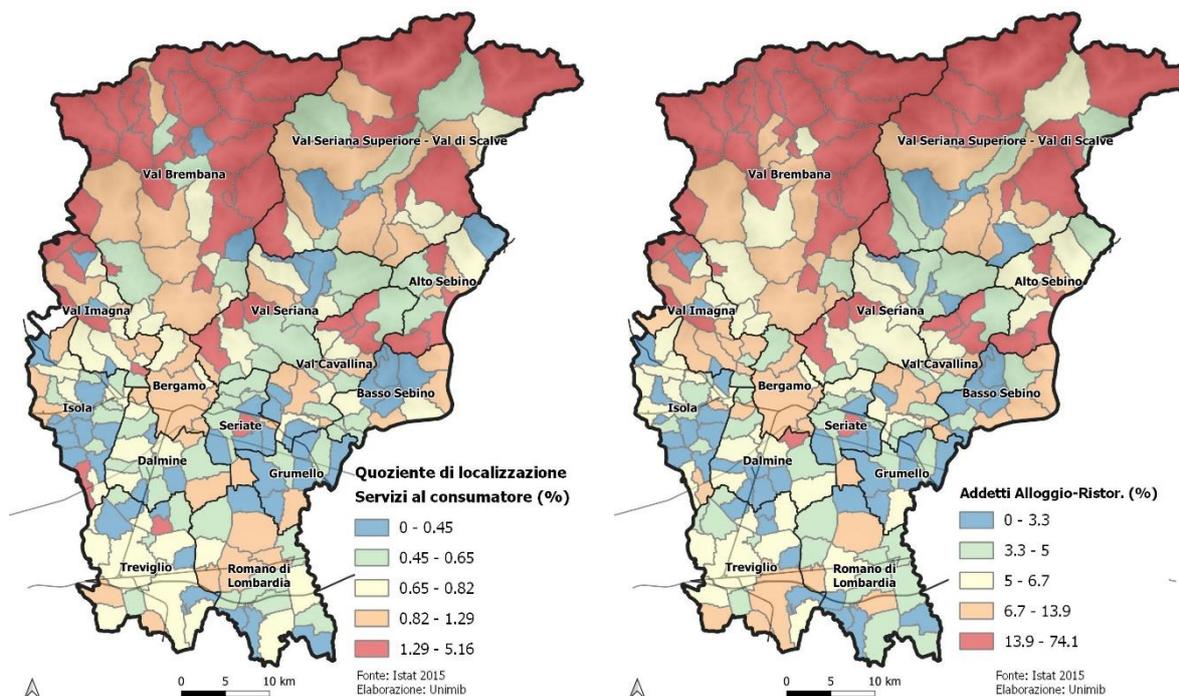
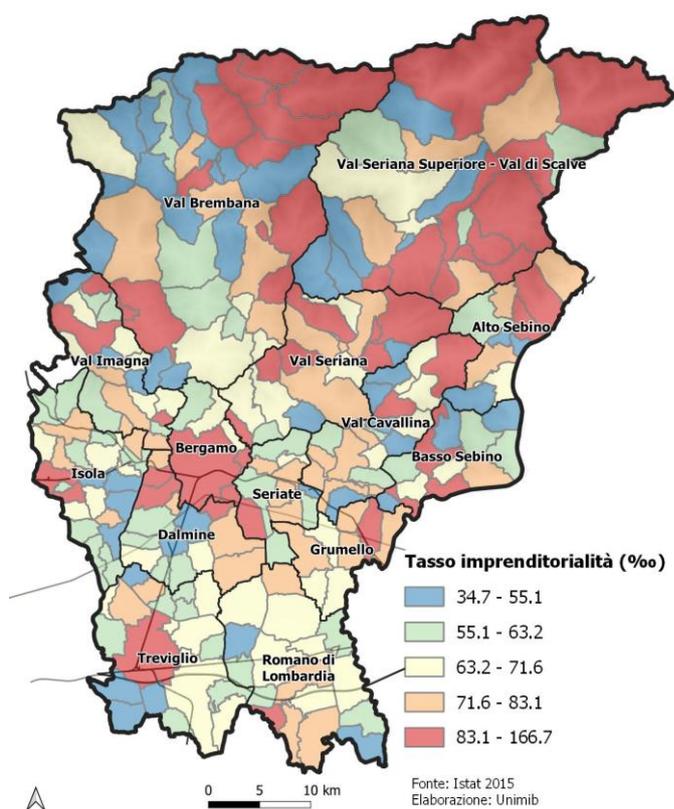


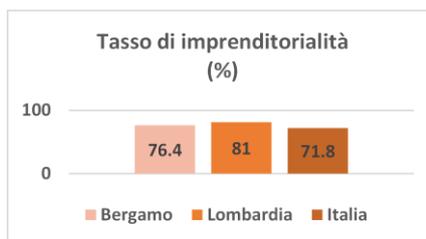
Fig. 23 - Il quoziente di localizzazione dei Servizi al consumatore (a sinistra) e dei Servizi ricettivi e di ristorazione (a destra)

3.2 IMPRENDITORIALITÀ E INNOVAZIONE

Il territorio di Bergamo è caratterizzato da un grande dinamismo dell'economia, dato anche dalla tradizionale importanza dell'imprenditorialità, come già osservato concentrata in alcuni settori come quelli della manifattura industriale e delle costruzioni. Ciò è ulteriormente confermato dal dato sul tasso di imprenditorialità, che mostra la gran parte dei comuni provinciali posizionata su valori superiori alla media nazionale (62,64%), ad indicare un'alta propensione, superiore al resto del Paese, all'attivazione di imprese. Il dato Italiano è come noto anomalo rispetto al resto d'Europa, per via del grande numero di piccole e piccolissime attività che caratterizzano il contesto nazionale. In tal senso, la provincia di Bergamo rappresenta uno degli esempi più validi di questa tradizione vocazionale. Alcune aree vedono un livello particolarmente elevato di attività, è il caso dei poli urbani principali come Bergamo e Treviglio ma anche di diversi comuni delle alti valli Brembana e Seriana/di Scalve che presentano elevate concentrazioni di imprese per abitante.



Il tasso di imprenditorialità della provincia è di poco meno di 5 punti percentuali inferiore rispetto alla media del resto della regione, ma di circa 5 punti superiore a quello nazionale



Oltre ai comuni principali di pianura si notano concentrazioni importanti di imprenditorialità nell'area delle Valli Brembana, Seriana e di Scalve

Fig. 24 - Il tasso di imprenditorialità (imprese per 1.000 residenti)

3.3 RICCHEZZA

La diffusione dell'imprenditorialità non coincide sempre con il grado di ricchezza dei diversi territori, non solo a causa del potenziale impatto dell'evasione (che in qualche misura è di certo presente), ma anche per l'oggettiva condizione delle diverse aree. Osservando il dato sulla distribuzione dei valori del reddito (lordo) pro capite (prima che intervengano eventuali forme di compensazione/redistribuzione), si può notare come le aree a maggiore concentrazione di ricchezza siano quelle di Bergamo città ed immediato intorno (molti comuni degli Ambiti di Dalmine, Seriate, Isola e Bassa Val Imagna) e, sempre rimanendo nel contesto di pianura, Treviglio. La provincia di Bergamo presenta un territorio mediamente più ricco rispetto alla media nazionale (la quasi totalità dei suoi comuni ha un reddito lordo pro capite di circa 13.183 euro), sebbene non manchino forti differenze interne. Emerge con evidenza la presenza di 2 macroaree a reddito molto basso: un nucleo di comuni nell'alta Val Imagna e un altro che copre quasi per intero l'Ambito di Romano di Lombardia fino a lambire la parte meridionale di quello di Grumello del Monte. Altre zone con valori significativamente bassi, ma meno uniformi dal punto di vista spaziale, sono presenti in Val Brembana, Val Seriana-Val di Scalve, Val Cavallina e Basso Sebino.

Il dato sulla distribuzione del reddito pro capite riesce a descrivere solo una parte della situazione socio-economica del territorio provinciale. Difatti se si osservano i divari nel reddito¹⁸ si può notare come questi siano più significativi nelle aree più ricche, ad indicare una peggiore distribuzione della ricchezza. Questo significa che nelle zone come l'Ambito di Bergamo, gran parte di quello di Dalmine, Treviglio, Isola e Seriate il 20% della popolazione più ricca possiede un reddito dalle 7 volte in su superiore rispetto al 20% della popolazione più povera. Sotto questo aspetto le aree montane, anche laddove sono presenti concentrazioni maggiori di ricchezza, possiedono una migliore e più equa distribuzione della stessa, in misura analoga a quanto accade nell'Ambito di Romano di Lombardia. Al contrario, al progressivo discendere verso la pianura, il divario aumenta, arrivando a concentrarsi nelle zone più urbanizzate ed economicamente dinamiche del territorio.

¹⁸ L'indicatore misura il rapporto tra il Reddito equivalente totale al lordo delle imposte posseduto dal 20% degli iscritti in anagrafe con più alto reddito e il Reddito equivalente totale al lordo delle imposte posseduto dal 20% degli iscritti in anagrafe con più basso reddito (Istat, 2018).

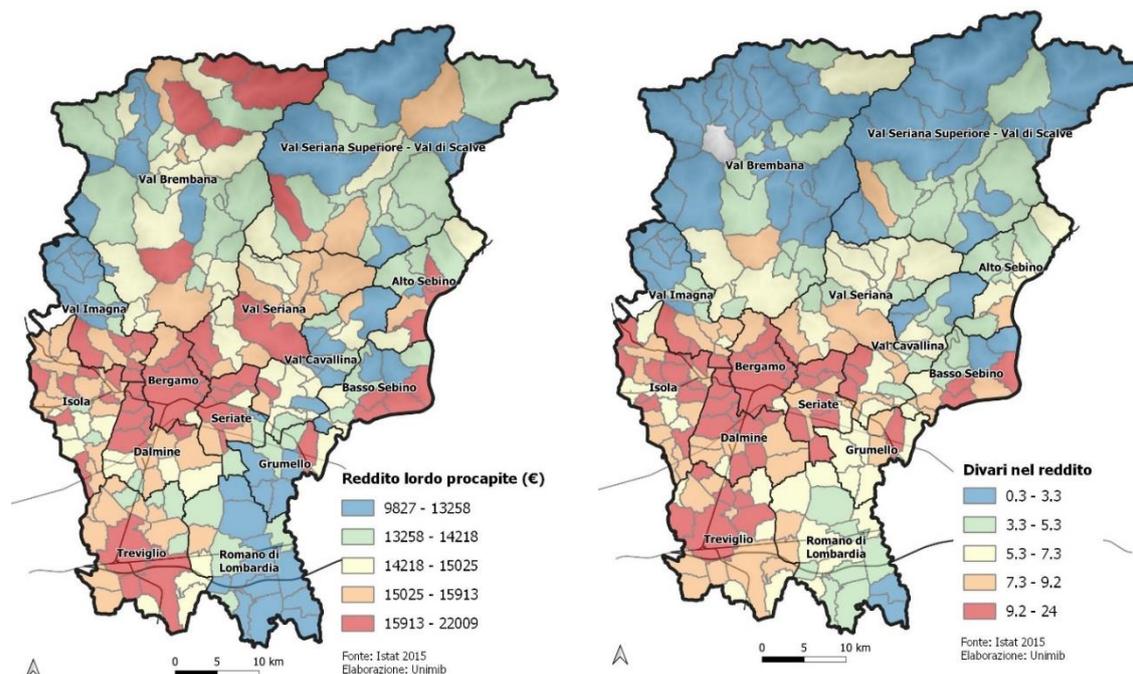
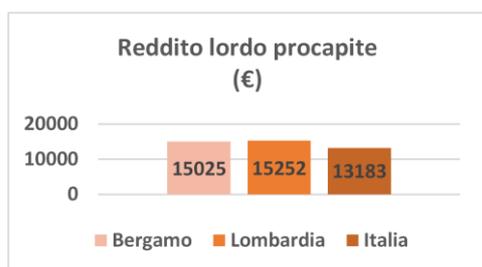


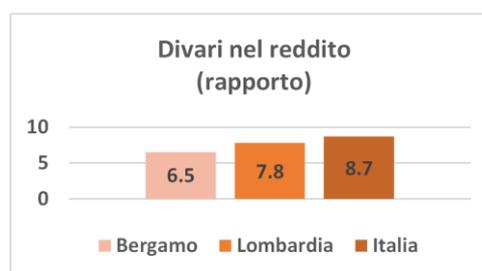
Fig. 25 - Il reddito lordo pro capite (a sinistra) e i divari nel reddito (a destra)

Il reddito medio pro capite della popolazione della provincia di Bergamo è sensibilmente superiore a quello medio nazionale e di poco inferiore a quello regionale



Aree a forte concentrazione sono in particolare Bergamo e comuni confinanti e Treviglio

La distanza tra primo e ultimo quintile della popolazione, in termini di reddito, appare più contenuta nella provincia di Bergamo rispetto a quanto accade nel resto della regione e nel Paese



Le differenze sono più sostenute nelle aree di pianura, dove maggiore è anche la concentrazione della ricchezza

3.4 IL MERCATO IMMOBILIARE

Un ulteriore indicatore utile a descrivere la condizione socio-economica e le eventuali dinamiche di diseguaglianza nel territorio provinciale è rappresentato dal costo medio delle abitazioni e delle locazioni, che costituisce una delle principali voci di spesa delle famiglie, sia che si tratti di un mutuo, nel caso dell’abitazione di proprietà (una pratica ancora maggioritaria nella popolazione italiana), che nel caso di una locazione in affitto.

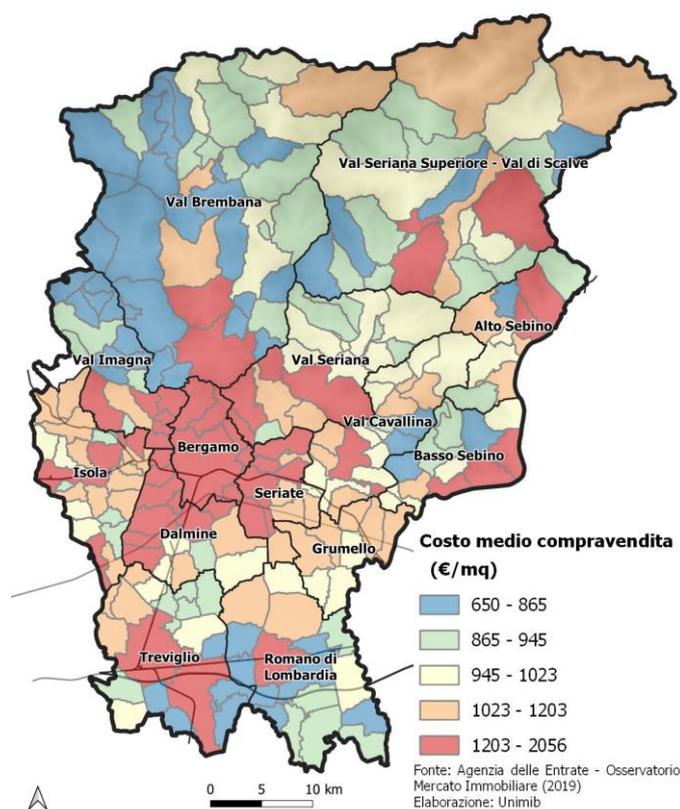


Fig. 26 - Il costo medio di compravendita al metro quadro nel secondo semestre del 2019

taggio di essere comune capoluogo dell’Ambito. Altre aree ad alto valore immobiliare sono associate alle attività turistiche (S. Pellegrino Terme, Clusone, Lovere) o a una maggiore concentrazione di opportunità che generano un incremento dei costi residenziali.

I dati mostrano la presenza di comuni con valori di compravendita al metro-quadro molto elevati nelle zone più centrali della provincia. In particolare Bergamo (l’intero Ambito) e i comuni confinanti, soprattutto se collocati lungo le principali infrastrutture di trasporto (autostradale e ferroviario) come l’A4, che attraversa la parte inferiore dell’Ambito di Bergamo e quella superiore di Dalmine, oltre a porzioni di Seriate e Grumello. La linea ferroviaria che si dirama da Bergamo si correla invece con gli alti valori presenti a Calusco d’Adda, Terno d’Isola, e agli altri comuni attraversati dalla linea o ad essa limitrofi. Lo stesso accade a Treviglio e Caravaggio e Romano di Lombardia, che gode anche del van-

Un'immagine analoga è offerta dal dato sul costo medio al metro quadro delle abitazioni in locazione (Fig. 26): ancora una volta si nota una concentrazione di alti valori nell'area centrale della provincia (sebbene in tal caso l'Ambito dell'Isola sembra discostarsi dal nucleo consolidato di Bergamo-Dalmine-Treviglio-Seriate). Si conferma l'alto valore delle zone più turistiche, mentre le aree montane presentano generalmente prezzi bassi, probabilmente per la scarsa domanda di abitazioni in affitto e quindi per la presenza di un mercato meno dinamico.

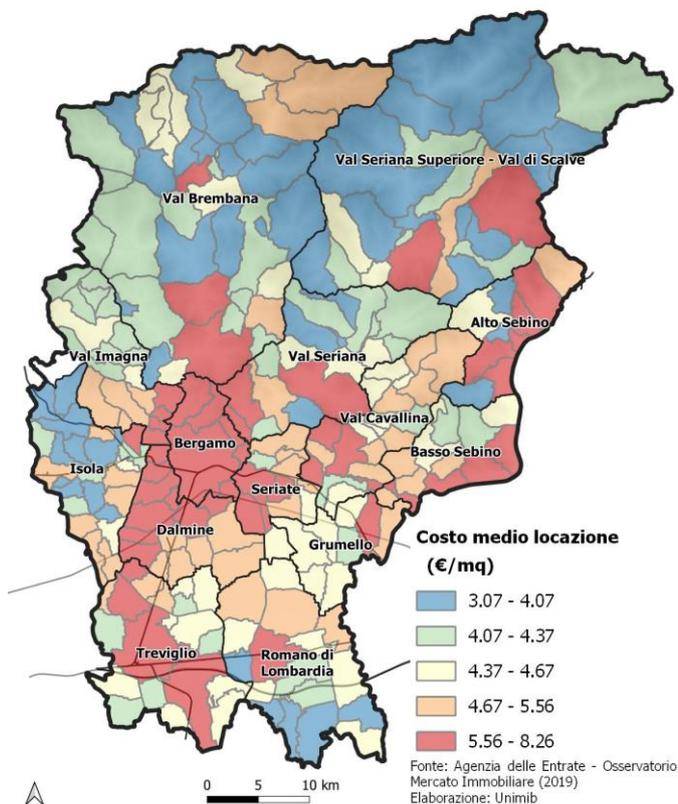


Fig. 27 - Il costo medio di locazione al metro quadro nel secondo semestre del 2019

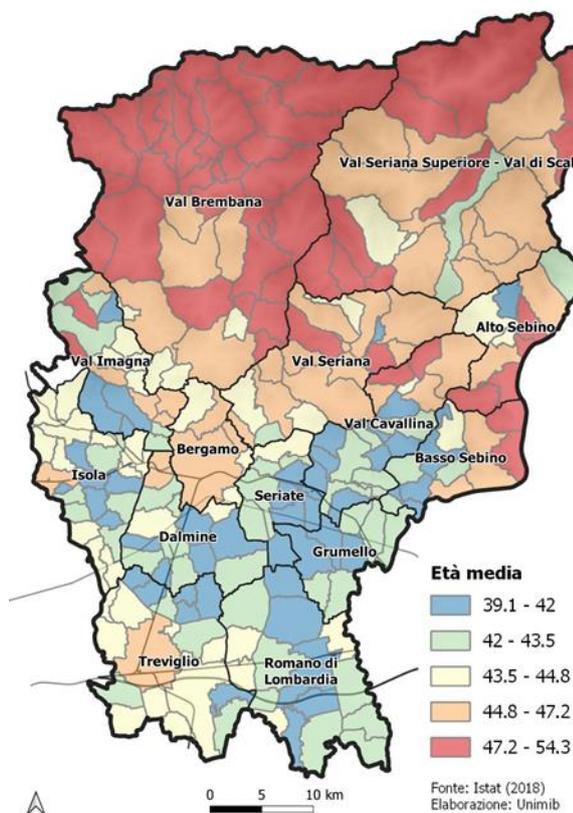
4. POPOLAZIONE E FAMIGLIE

L'ultima sezione della prima parte del Rapporto dedicato alla descrizione della morfologia socioeconomica della provincia di Bergamo presta attenzione all'analisi della distribuzione territoriale della popolazione per struttura per età e nazionalità e per tipologia familiare.

4.1 LA STRUTTURA PER ETÀ DELLA POPOLAZIONE

I profili socio-territoriali delle popolazioni che risiedono nel territorio bergamasco possono essere definiti in primo luogo analizzando la struttura per età della popolazione.

Nel loro insieme i comuni della provincia di Bergamo hanno un'età media (43,9 anni), più bassa rispetto al dato regionale (45) e italiano (45,2).



L'età media della popolazione residente della provincia di Bergamo è più giovane rispetto alla Lombardia e all'Italia.



La situazione all'interno del territorio bergamasco è molto differenziata. Da un lato, gli ambiti montani e i principali poli urbani con un'età media più alta, dall'altro lato, i più giovani comuni della pianura

Fig. 28 - L'età media (in anni) della popolazione residente

All'interno del territorio bergamasco la situazione è però fortemente eterogenea. Come da attese, l'età media è più alta negli ambiti montani (Fig. 27). Tutti i comuni dell'Ambito della Val Brembana e in misura minore quelli della Val Seriana Superiore e della Val di Scalve ricadono nelle classi con un'età più elevata, in alcuni casi anche rispetto alla media nazionale.

Si contraddistinguono per un'età medio-alta anche l'Ambito territoriale dell'Alto e Basso Sebino e dei laghi bergamaschi. Età media elevate caratterizzano anche i principali centri urbani della provincia: il comune di Bergamo ma anche di Treviglio.

Dall'altra parte, vi sono Ambiti più giovani prevalentemente localizzati nei comuni di cintura (Seriata, Dalmine, Grumello) ma anche a Romano di Lombardia e in alcuni comuni dell'Isola Bergamasca e della bassa Val Cavallina.

4.1.1 L'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE

Uno sguardo maggiormente analitico sulla struttura per età della popolazione residente è offerto dall'indice di vecchiaia, che misura il rapporto percentuale tra la popolazione con 65 anni e più e quella compresa tra 0 e 14 anni. Questo indice permette di analizzare la struttura per età di un territorio prendendo in considerazione allo stesso tempo sia la presenza di anziani che di giovani. Nello specifico, l'indice assume:

- un valore inferiore a 100 quando la popolazione con 65 anni e più è minore di quella tra 0-14 anni;
- valore 100 quando le due popolazioni hanno pari numerosità;
- un valore maggiore di 100 quando la popolazione over 65 è superiore a quella dei giovani con età compresa tra 0-14 anni.

Oltre ad offrire una misura sintetica della struttura per età di un territorio, l'indice di vecchiaia permette di fare una prima valutazione su temi al centro dell'interesse di questo rapporto, la povertà, la marginalità e la vulnerabilità sociale. Il crescente invecchiamento della popolazione è infatti tra le principali questioni che le società contemporanee e i sistemi di *welfare* devono affrontare, in particolare, in Italia, il secondo Paese più vecchio al mondo dopo il Giappone.

La sfida è innanzitutto quella di identificare politiche, interventi e azioni che siano in grado di mantenere e valorizzare le capacità e l'autonomia della fascia più anziana della popolazione, sempre più in crescita ed eterogenea al proprio interno per caratteristiche socio-economiche, stili di vita e condizioni di salute.

In questo quadro generale, l'invecchiamento della popolazione risulta meno accentuato nel territorio di Bergamo rispetto alla Lombardia e all'Italia. A Bergamo,

infatti, ci sono 140 residenti con 65 anni e più ogni 100 giovani tra 0-14 anni rispetto ai 162 della regione e ai 169 del Paese.

Le situazioni all'interno del territorio provinciale sono però ancora una volta molto contrastanti (Fig. 26). Da un lato vi sono gli ambiti montani della Val Brembana e della Val Seriana che si contraddistinguono per alti valori dell'indice di vecchiaia: in alcuni comuni la popolazione over 65 è più del doppio di quella giovane. Una situazione opposta caratterizza invece i comuni della Bassa per i quali l'indice di vecchiaia restituisce l'immagine di territori giovani e in controtendenza rispetto al quadro generale, dove la popolazione con un'età compresa tra 0-14 anni è persino maggiore di quella con 65 anni e più.

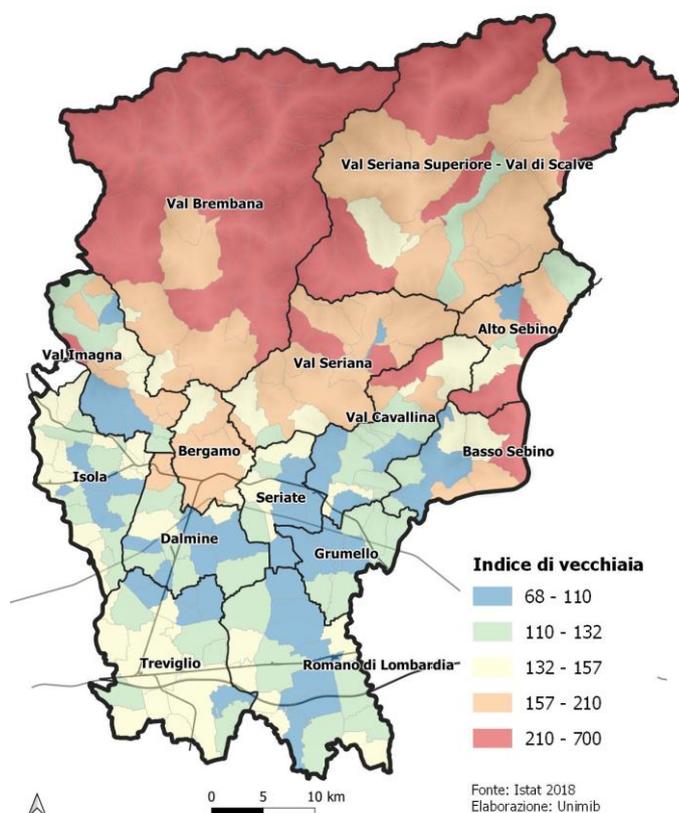
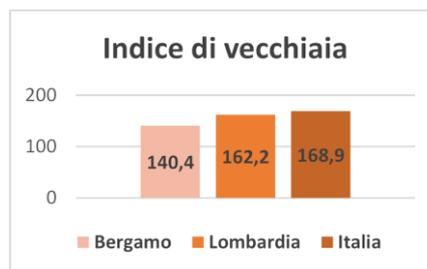


Fig. 29 - L'indice di vecchiaia

L'invecchiamento della popolazione è meno forte in provincia di Bergamo rispetto alla media regionale e nazionale



Il territorio è però molto differenziato al suo interno. Negli ambiti montani e nel capoluogo l'invecchiamento è più pronunciato rispetto agli ambiti territoriali della Bassa

4.2 LA POPOLAZIONE STRANIERA

Per comprendere le ragioni sottostanti le tendenze evidenziate nell'analisi della struttura per età della popolazione, un contributo importante è offerto dalla diffusione della popolazione straniera sul territorio bergamasco.

Come noto, le migrazioni internazionali sono uno dei fenomeni che sta più contribuendo a ridefinire l'ambiente sociale, economico, politico e culturale delle società

contemporanee. Inoltre, i cittadini stranieri sono relativamente più giovani e hanno tassi di natalità superiori rispetto alla media della popolazione italiana. In questo senso, le migrazioni internazionali sono state fondamentali per contenere, almeno in parte, l'invecchiamento della popolazione.

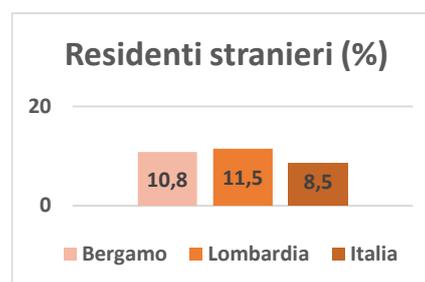
L'attenuazione del fenomeno dell'invecchiamento, dovuto alla componente straniera della popolazione, ha subito un rallentamento in tempi più recenti in seguito all'affievolirsi della dinamica dei flussi migratori dall'estero nel contesto italiano e regionale (Cesareo e Blangiardo, 2017). Si assiste dunque a un relativo invecchiamento anche della popolazione straniera, legato alla loro crescente stabilizzazione nei contesti di vita locali (es. ricongiungimenti familiari, lungo periodo di residenza, ecc.).

Nella provincia di Bergamo, i cittadini stranieri rappresentano poco più del 10% della popolazione residente: un dato leggermente inferiore alla Lombardia e superiore rispetto alla media italiana.

Per la maggiore offerta di opportunità lavorative, la popolazione straniera risiede maggiormente nei principali centri urbani della provincia (Bergamo e Treviglio) e più in generale nell'area della Bassa e nella parte orientale della provincia (Fig. 29). I principali settori di attività degli stranieri sono infatti i servizi alle imprese (es. pulizie, manutenzione, ecc.), il trasporto e il magazzinaggio, l'industria e le costruzioni, il commercio, le attività ricettive e di ristorazione, oppure quelli ormai "abbandonati" dalla domanda di lavoro italiana, come l'agricoltura.

Come visto (Par. 3.1), questi settori sono maggiormente concentrati proprio nelle aree dove la percentuale di residenti stranieri è più elevata.

I cittadini stranieri rappresentano quasi l'11% della popolazione provinciale: un dato in linea con quello regionale e lievemente più alto (+2,3 punti percentuali) della media a livello nazionale



La loro presenza sul territorio è più forte nei principali centri urbani, come Bergamo e Treviglio e negli ambiti della Bassa. La componente straniera non è però trascurabile nemmeno nei contesti montani

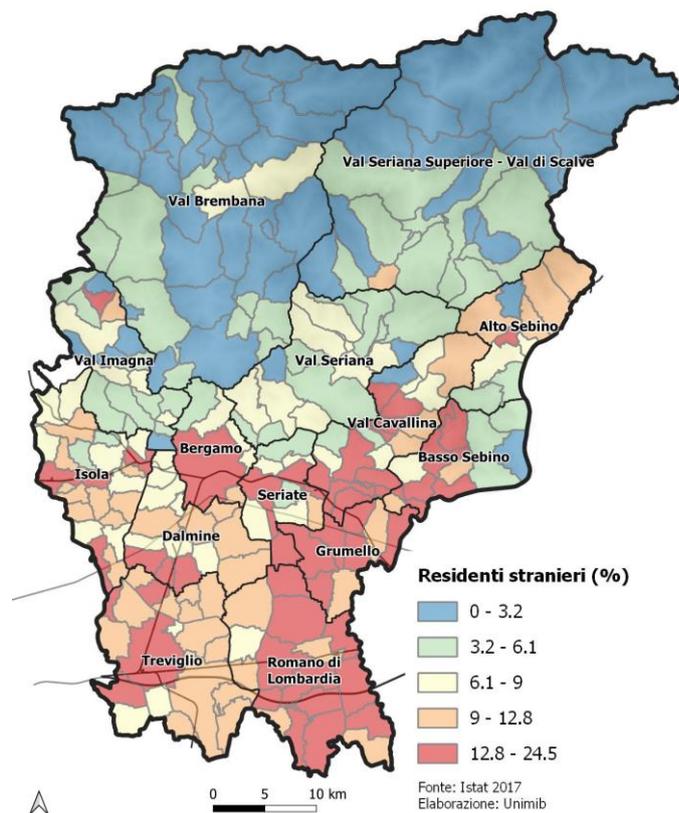


Fig. 30 - L'incidenza dei residenti stranieri sulla popolazione totale

Nello specifico, gli ambiti territoriali con una percentuale più elevata di cittadini stranieri sono quelli di Bergamo, Romano di Lombardia, Grumello, Dalmine, Treviglio, Isola, Val Cavallino e Basso Sebino.

I territori montani della Val Brembana e della Val Seriana vedono invece una minor presenza di stranieri. In questo quadro generale è però importante sottolineare che la componente straniera della popolazione è ormai visibile anche nei contesti montani (Dematteis, Gioia e Membretti, 2019). Com'è possibile osservare dalla Fig. 27, infatti, la percentuale di residenti stranieri in alcuni comuni non è trascurabile, attestandosi tra il 3,2% e il 9%.

4.3 LE TIPOLOGIE FAMILIARI

L'analisi della morfologia sociale della provincia di Bergamo prosegue in questo paragrafo con l'analisi delle tipologie familiari e della loro distribuzione sul territorio bergamasco. Oltre a rappresentare un ulteriore elemento per descrivere l'area oggetto di analisi, l'attenzione alle famiglie permette di individuare qualche elemento interpretativo per l'analisi della povertà e della marginalità sociale a Bergamo. Come evidenziato nell'introduzione del Rapporto, infatti, la famiglia costituisce uno dei tre principali canali di inclusione sociale degli individui.

I dati disponibili permettono in primo luogo di valutare l'ampiezza media dei nuclei familiari. La provincia di Bergamo ha in media famiglie composte da 2,4 membri: un valore più alto di quello lombardo (2,2), ma in linea con il dato nazionale (2,4).

All'interno della provincia, sono i comuni degli Ambiti di Grumello e di Romano di Lombardia a presentare quote maggiori di nuclei familiari più ampi. Com'è possibile osservare in Fig. 28, la quasi totalità dei comuni di questi Ambiti ricade nella classe con un'ampiezza media delle famiglie alta, tra 2,6 e 2,8 componenti.

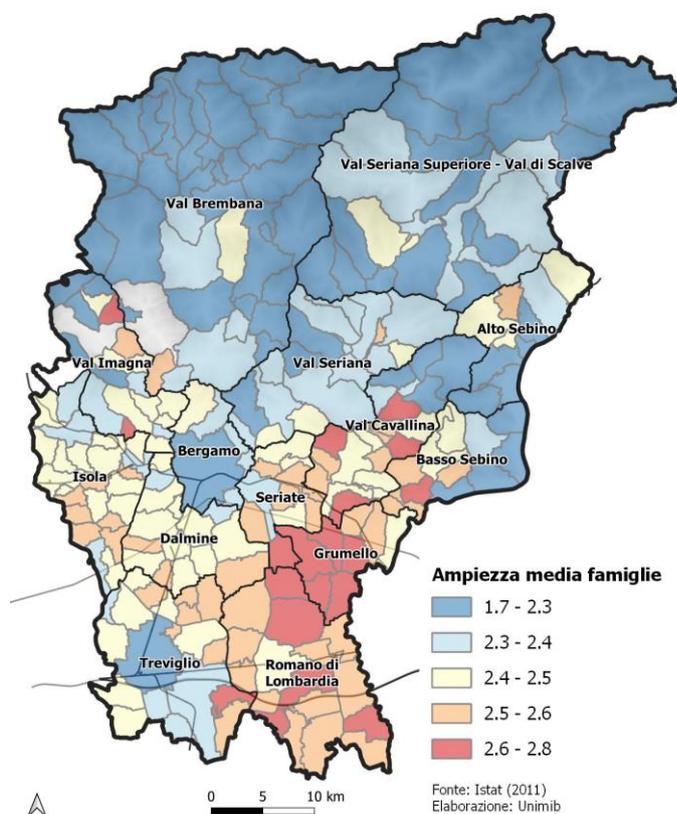
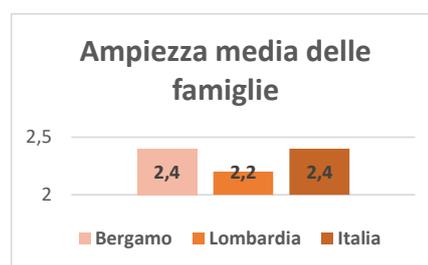


Fig. 31 - L'ampiezza media delle famiglie anagrafiche

L'ampiezza media dei nuclei familiari nella provincia di Bergamo è pari a 2,4 componenti. Le famiglie sono quindi in media più ampie rispetto alla Lombardia



A incidere maggiormente su questo dato sono soprattutto alcuni ambiti della Bassa, mentre nei contesti montani e nei principali centri urbani l'ampiezza dei nuclei familiari è più ridotta

L'ampiezza delle famiglie è superiore alla media provinciale anche in molti comuni di cintura, negli Ambiti dell'Isola, di Dalmine e di Seriate. Ciò si spiega facendo riferimento ai processi di peri-urbanizzazione della popolazione, in particolare delle coppie giovani con figli in età scolare alla ricerca di abitazioni più ampie a prezzi contenuti e di contesti residenziali connessi con le principali infrastrutture del sistema di trasporto (Colleoni e Caiello, 2013). I poli urbani di Bergamo e Treviglio si caratterizzano invece per ospitare nuclei familiari di dimensione mediamente più piccola e inferiore alla media provinciale. Una situazione che si osserva anche nei contesti montani, dove è più forte la presenza di anziani, come visto nel paragrafo 4.1.

La diversa ampiezza media delle famiglie che caratterizza gli Ambiti territoriali della provincia bergamasca è strettamente legata alla tipologia di nucleo familiare prevalente nei vari contesti di riferimento.

Come emerge dalla Fig. 29, in cui è rispettivamente rappresentata la percentuale sul totale dei nuclei familiari delle (a) coppie con figli e (b) senza figli e di quelle (c) unipersonali, vi è una corrispondenza tra ampiezza delle famiglie e loro tipologia. Dove i nuclei familiari sono più ampi è più elevata l'incidenza delle coppie con figli, mentre nei contesti montani e nei poli urbani prevalgono le famiglie unipersonali.

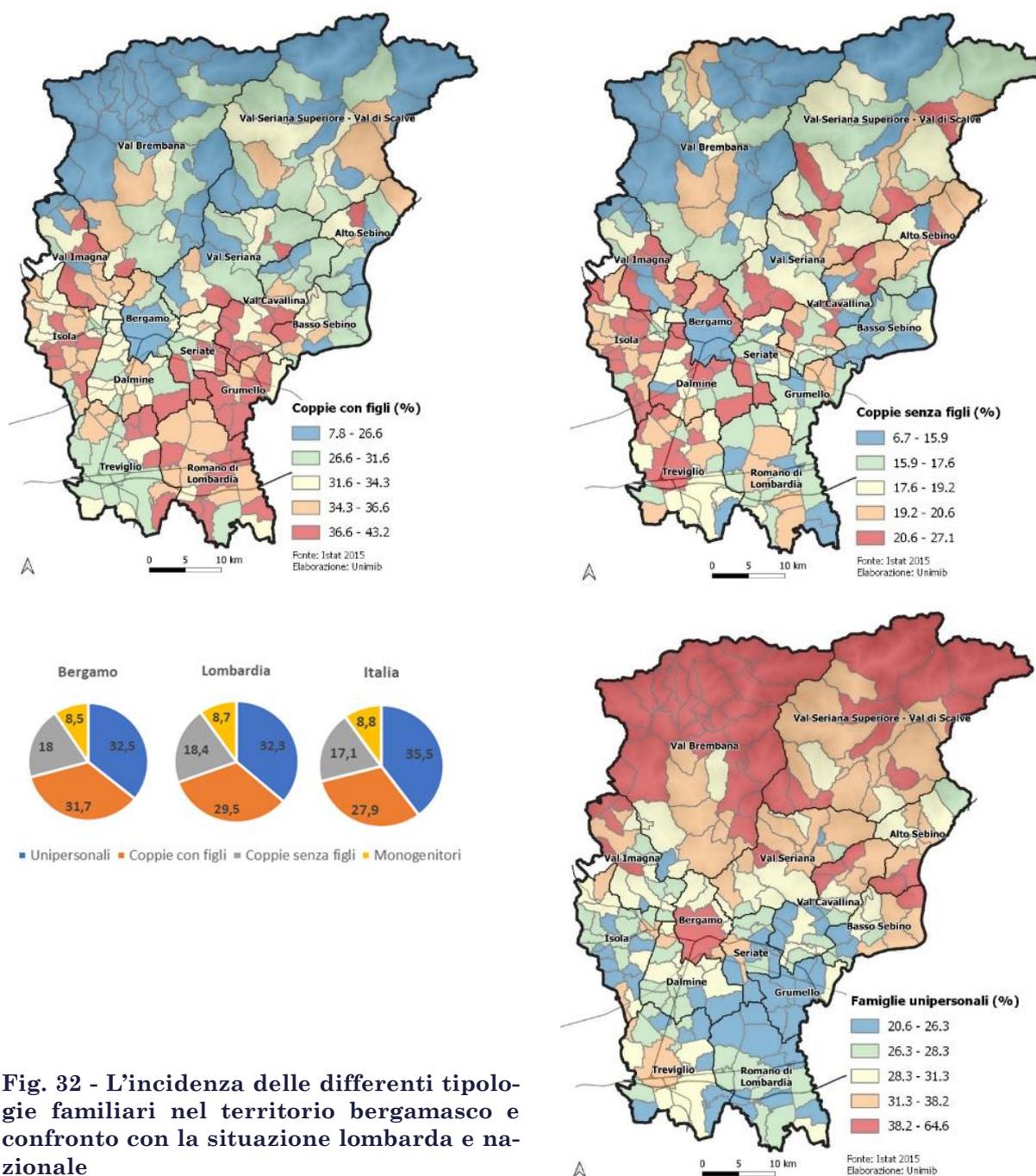


Fig. 32 - L'incidenza delle differenti tipologie familiari nel territorio bergamasco e confronto con la situazione lombarda e nazionale

SECONDA PARTE

**POVERTÀ E VULNERABILITÀ SOCIALE
ALL'INTERNO DELLA PROVINCIA DI
BERGAMO**

1. L'EVOLUZIONE STORICA DELLA VULNERABILITÀ NEL TERRITORIO BERGAMASCO

Dopo aver delineato le principali caratteristiche del territorio bergamasco in termini di morfologia territoriale e di struttura socio-economica e della popolazione, in questa sezione l'attenzione sarà rivolta all'analisi delle forme di vulnerabilità e della loro diversa diffusione nella provincia di Bergamo. In particolare, l'obiettivo che si vuole raggiungere è delineare un quadro complessivo della diffusione della vulnerabilità sociale sul territorio, sintetizzando le diverse dimensioni che, come visto, concorrono a definire le condizioni di vulnerabilità.

L'analisi si è concentrata in particolare sulla vulnerabilità sociale e materiale al fine di conoscere il grado di esposizione delle diverse aree interne alla provincia, e delle relative popolazioni, a situazioni di rischio (nel suo significato di condizione socio-economica incerta che non necessariamente si traduce in una condizione di povertà estrema e di marginalità sociale).

Un secondo obiettivo della sezione è quello di offrire una lettura dinamica della vulnerabilità sociale e materiale attraverso l'analisi dell'evoluzione nel tempo dei rispettivi indicatori.

Per raggiungere questi obiettivi, in un primo passaggio sono considerati i dati dei Censimenti della popolazione e delle abitazioni finalizzati ad analizzare la vulnerabilità sociale e materiale nel medio periodo (1991-2011). In seguito, sono analizzati i dati di fonti statistiche e amministrative diverse al fine di descrivere la situazione attuale del territorio.

1.1. LA DINAMICA DI MEDIO PERIODO (1991-2011) DELLA VULNERABILITÀ SOCIALE E MATERIALE

Per analizzare la dinamica di medio periodo della vulnerabilità sociale e materiale a Bergamo un primo contributo è offerto dai dati dei Censimenti della popolazione e delle abitazioni dell'Istituto Nazionale di Statistica. Basandosi sui dati censuari, l'Istat ha costruito un indice di vulnerabilità sociale e materiale finalizzato a fornire una misura sintetica del livello di vulnerabilità sociale e materiale dei comuni italiani. L'indice sintetizza la natura multidimensionale del fenomeno attraverso la combinazione di sette indicatori delle principali dimensioni materiali e sociali

della vulnerabilità: livello di istruzione, struttura familiari, condizioni abitative, partecipazione al mercato del lavoro, condizione economica. In dettaglio, gli indicatori sono i seguenti¹⁹:

1. incidenza percentuale della popolazione di età compresa fra 25 e 64 anni analfabeta e alfabetata senza titolo di studio;
2. incidenza percentuale delle famiglie con 6 e più componenti;
3. incidenza percentuale delle famiglie mono-genitoriali giovani (età del genitore inferiore ai 35 anni) o adulte (età del genitore compresa fra 35 e 64 anni) sul totale delle famiglie;
4. incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio assistenziale, ad indicare la quota di famiglie composte solo da anziani (65 anni e oltre) con almeno un componente ultraottantenne;
5. incidenza percentuale della popolazione in condizione di affollamento grave²⁰;
6. incidenza percentuale di giovani (15-29 anni) fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione scolastica (NEET);
7. incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio economico, ad indicare la quota di famiglie giovani o adulte con figli nei quali nessuno è occupato o è ritirato da lavoro.

Come si nota in Fig. 32, la situazione del territorio bergamasco è fortemente mutata nel tempo. Nel 1991, infatti, i comuni con i più alti valori dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale (in rosso) si trovavano prevalentemente negli ambiti montani: Val Brembana, Val Seriana Superiore - Val di Scalve, Alto e Basso Sebino, Val Cavallina e Val Imagna.

Una relativa medio-alta vulnerabilità sociale e materiale si riscontrava inoltre in alcuni comuni della Bassa, in particolare nell'Ambito di Romano di Lombardia e nell'area tra questo Ambito e quelli di Treviglio e Dalmine. Il comune di Bergamo e di Treviglio si posizionavano invece in una situazione intermedia rispetto ai comuni della provincia. Una bassa vulnerabilità sociale e materiale caratterizzava infine l'ambito della Val Seriana, la quasi totalità dell'Ambito di Dalmine, così

¹⁹ Per approfondire si rimanda al sito internet: [http://ottomilacensus.istat.it/fileadmin/download/Indice di vulnerabilit%C3%A0 sociale e materiale.pdf](http://ottomilacensus.istat.it/fileadmin/download/Indice_di_vulnerabilit%C3%A0_sociale_e_materiale.pdf), visto il 17 dicembre 2020.

²⁰ La condizione di affollamento grave è data dal rapporto percentuale tra la popolazione residente in abitazioni con superficie inferiore a 40 mq e più di 4 occupanti o in 40-59 mq e più di 5 occupanti o in 60-79 mq e più di 6 occupanti, e il totale della popolazione residente in abitazioni occupate

come i comuni di cintura, all'esterno dei principali poli urbani di Bergamo e Treviglio.

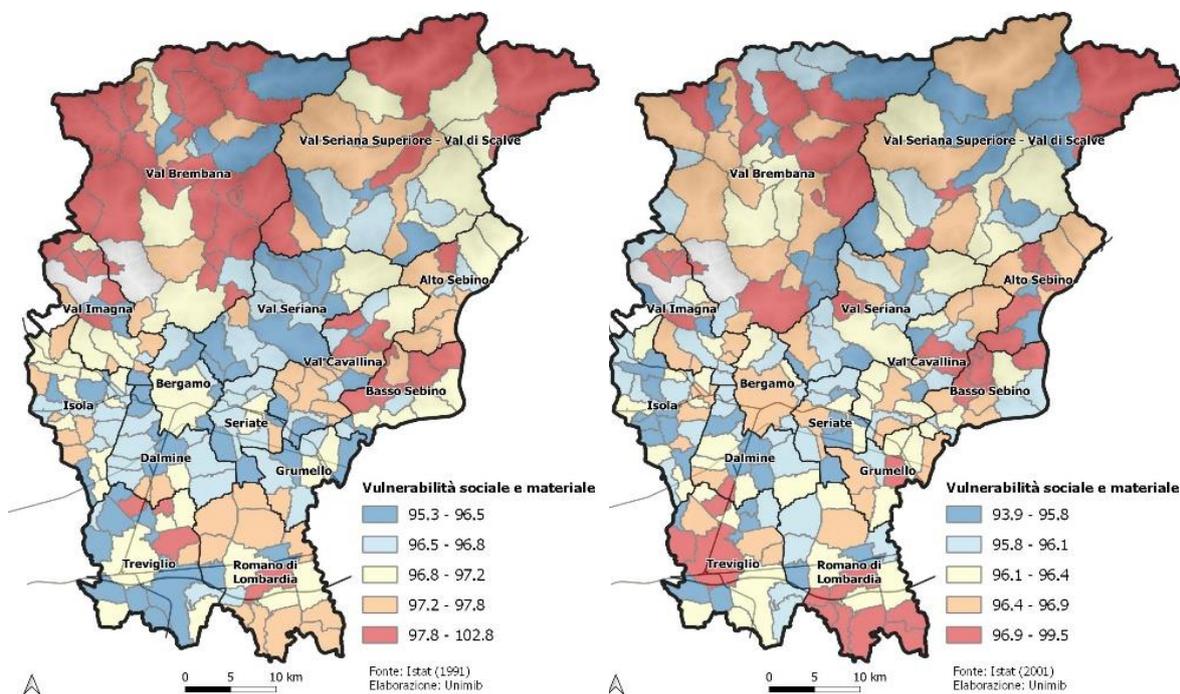
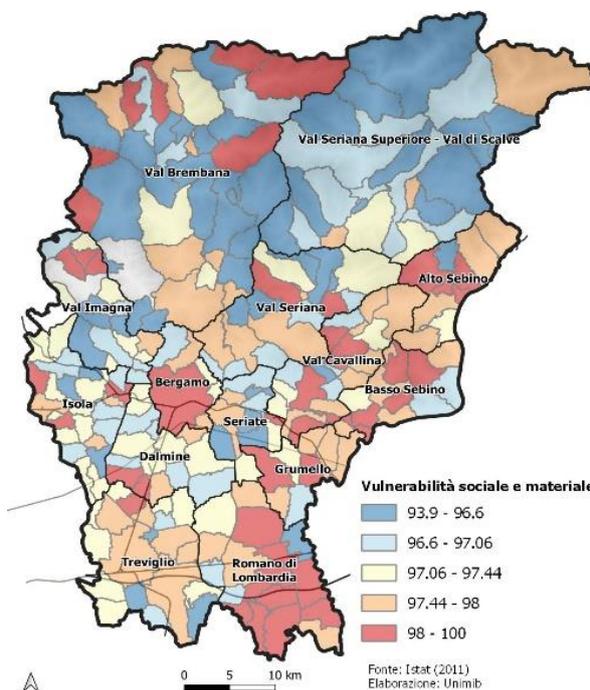


Fig. 33 - La dinamica di medio periodo (1991-2001-2011) della vulnerabilità sociale e materiale in provincia di Bergamo

È importante sottolineare che il valore dell'indice per l'Italia nel 1991 era uguale a 100²¹. La quasi totalità dei 253 comuni della provincia di Bergamo si posizionava quindi al di sotto del dato nazionale: erano infatti solo 9 i comuni con valori leggermente superiori a 100. In altri termini il territorio nel complesso si caratterizzava per una più bassa vulnerabilità sociale e materiale rispetto ad altre aree del Paese²².



²¹ Per costruzione, i valori sono tutti compresi nell'intervallo (70;130) e il valore dell'indice per l'Italia nel 1991 è uguale a 100.

²² Ciò richiama più in generale la frattura Centro-Nord/Sud che contraddistingue il regime di povertà italiano (vedi sezione introduttiva del presente rapporto).

Nel 2001, la situazione si modifica leggermente. Innanzitutto, se in alcuni comuni degli Ambiti montani il livello della vulnerabilità sociale e materiale è rimasto elevato, altri comuni hanno invece invertito la propria traiettoria e visto diminuire il valore dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale. Una tendenza opposta, l'aumento dei valori dell'indice, si riscontra invece nei principali poli urbani di Bergamo e Treviglio, che finiscono nella classe con una più alta vulnerabilità, così come negli Ambiti Alto Sebino, Grumello, Romano di Lombardia, in parte della Val Seriana, nell'area più periferica dell'ambito Isola e anche nel comune di Seriate.

Nel 2011, a distanza di soli 3 anni dalla crisi economica globale del 2007-2008, la morfologia della vulnerabilità sociale e materiale appare ulteriormente mutata. Una più elevata vulnerabilità contraddistingue il comune di Bergamo e, in maniera diffusa, molti comuni degli Ambiti di Romano di Lombardia, Grumello, Basso e Alto Sebino, Val Cavallina, Val Seriana, Seriate e Treviglio. All'opposto, molti comuni degli Ambiti montani vedono diminuire l'esposizione ai rischi di vulnerabilità. Ciò che emerge dalla rappresentazione cartografica dell'indice è la demarcazione territoriale tra le alte valli e Bergamo, la Bassa e gli Ambiti montani prossimi al lago di Iseo. In questa area della provincia quasi tutti i comuni rientrano nelle classi con valori medio-alti di vulnerabilità sociale e materiale. Non vi rientrano, invece, i comuni di cintura del capoluogo, eccetto l'area di Seriate.

Se quelle appena evidenziate sono le tendenze di medio-periodo della vulnerabilità sociale e materiale nel territorio bergamasco fino al 2011, l'indice costruito da Istat, basato sui dati censuari, non consente l'aggiornamento dell'analisi a un periodo più recente. Un secondo limite dell'indice è di pesare allo stesso modo le differenti dimensioni, ovvero i 7 indicatori. In altri termini, l'indice non consente di definire quali siano le dimensioni che hanno un'influenza più significativa sulla vulnerabilità. Infine, pur sintetizzando sette indicatori di altrettante dimensioni di vulnerabilità, l'indice non considera alcune dimensioni rilevanti per la comprensione del fenomeno.

1.2 LA VULNERABILITÀ SOCIO-TERRITORIALE A BERGAMO OGGI

Al fine di aggiornare l'analisi sulla vulnerabilità sociale è stata fatta una rassegna dei dati più recenti, disponibili almeno a livello comunale, sul tema della vulnerabilità e della povertà con il fine di integrare alcune dimensioni che sia la letteratura, sia i testimoni privilegiati intervistati (come si vedrà più approfonditamente in seguito) ritengono rilevanti per comprendere il fenomeno oggetto di studio. Ri-

spetto all'indice costruito dall'Istat, che tiene conto esclusivamente delle condizioni socio-economiche degli individui e delle famiglie, l'indagine ha incluso nell'analisi anche le caratteristiche e le risorse presenti nel territorio, che possono giocare un ruolo fondamentale nel controbilanciare o aggravare le situazioni individuali di bisogno. Ad esempio, è stato considerato il livello di accessibilità ai servizi essenziali nei territori di riferimento, una dimensione che la letteratura più recente sul tema evidenzia come centrale nel determinare le possibilità di raggiungere i luoghi in cui svolgere le attività fondamentali per l'inclusione sociale degli individui (es. scuola, lavoro, *welfare*, relazioni sociali, ecc.).

La consultazione di fonti di dati amministrativi e statistici ha permesso di selezionare indicatori relativi alle condizioni economiche, occupazionali, ai livelli educativi e formativi, alle caratteristiche della popolazione, delle famiglie e del territorio. Nello specifico, l'analisi si è basata sui seguenti indicatori:

Dimensione	Nr.	Indicatore	Anno	Fonte
Economica	1	% Contribuenti con reddito Irpef complessivo inferiore a 10.000 euro	2017	MEF - Istat
	2	Divari nel reddito al lordo delle imposte	2015	Istat - ARCH.I.M.E.DE
Istruzione e formazione	3	% Giovani (15-29 anni) NEET	2015	Istat - ARCH.I.M.E.DE
	4	% Laureati 30-34 anni	2015	Istat - ARCH.I.M.E.DE
Lavoro	5	% Famiglie con bassa intensità lavorativa	2015	Istat - ARCH.I.M.E.DE
	6	% Occupati non stabili nel mese di ottobre	2015	Istat - ARCH.I.M.E.DE
Famiglie	7	% Famiglie monogenitore	2015	Istat - ARCH.I.M.E.DE
Invecchiamento	8	% Famiglie con componenti di 85 anni e più	2015	Istat - ARCH.I.M.E.DE
Cittadinanza	9	% Residenti stranieri	2019	Istat
Welfare	10	Spesa dei Comuni per interventi e servizi sociali per abitante	2014	Istat
	11	% Bambini 0-2 anni presi in carico dai servizi comunali per l'infanzia	2016	Istat
Accessibilità	12	Classificazione SNAI per la definizione delle Aree Interne (2014-2020)	2014	Ag. per la Coesione Sociale

L'indice di vulnerabilità è stato costruito con il supporto di tecniche di analisi statistica multivariata (De Lillo et al. 2007) al fine di sintetizzare le variabili selezionate in poche dimensioni e comprendere in modo più adeguato il fenomeno oggetto di studio. Nello specifico è stata effettuata un'analisi fattoriale, che opera una riduzione dei dati originari in dimensioni "latenti" che rappresentano una sintesi delle informazioni iniziali. La tecnica è particolarmente idonea per misurare concetti multidimensionali come quello della vulnerabilità sociale. Inoltre, essa consente di valutare l'influenza che ogni singolo indicatore di partenza esercita sull'indice sintetico di vulnerabilità costruito.

L'analisi effettuata ha individuato tre dimensioni (fattori) latenti per sintetizzare i dodici indicatori iniziali legati alla vulnerabilità²³. La prima dimensione sinte-

²³ Nello specifico, il modello e i fattori estratti spiegano circa il 60% della varianza totale. Per ulteriori informazioni si rimanda all'Appendice metodologica del presente Rapporto.

tizza in particolare gli aspetti reddituali e legati all'accessibilità ai servizi essenziali. In questo senso, la vulnerabilità a cui fa riferimento questa dimensione è associata ad un'alta incidenza percentuale di contribuenti con redditi inferiori a 10.000 euro e di famiglie a bassa intensità lavorativa, a bassi divari nel reddito, alle aree interne²⁴ e a una maggiore incidenza percentuale di nuclei familiari anziani con componenti di 85 anni e più.

La seconda dimensione estratta sintetizza la vulnerabilità che riguarda maggiormente le difficoltà di inserimento nel sistema formativo, occupazionale o di cittadinanza. Gli indicatori fortemente associati a questa dimensione sono infatti l'incidenza percentuale di giovani (15-29 anni) che non hanno un'occupazione e che seguono un percorso di istruzione (NEET) e di occupati non stabili, oltre che la più alta proporzione di residenti stranieri.

L'ultima dimensione fa infine riferimento al tema della protezione sociale e dei servizi di *welfare*, in particolare per i nuclei familiari giovani o con figli. Le variabili maggiormente associate a questo fattore latente della vulnerabilità sono la percentuale di bambini di 0-2 anni presi in carico dai servizi comunali per l'infanzia, la spesa per interventi e servizi sociali per abitante e l'incidenza percentuale di nuclei familiari mono-genitore. È interessante notare che anche l'indicatore relativo all'incidenza percentuale di laureati di 30-34 anni è associato a questa dimensione, a indicare che la domanda di servizi di *welfare* riguardi più in generale la fascia di popolazione giovane e i progetti familiari.

Prima di presentare il posizionamento dei comuni della provincia di Bergamo rispetto all'indice sintetico di vulnerabilità sociale, è importante sottolineare la non diretta comparabilità tra l'indice di vulnerabilità sociale e materiale rappresentato in Fig. 30 e questo indice costruito sulla base di diverse dimensioni, indicatori e tecniche. In tal senso, quella che segue deve essere considerata una prospettiva differente del fenomeno della vulnerabilità sociale, che valorizza soprattutto le dimensioni sopra esposte e che è in grado di integrare quanto già emerso considerando altri dati, indicatori e periodi temporali.

Considerata questa premessa, è possibile definire quali siano i territori con una più alta vulnerabilità in base ai valori dell'indice sintetico.

²⁴ Le aree interne sono i comuni italiani più periferici, in termini di accesso ai servizi essenziali (salute, istruzione, mobilità) perché distanti dai principali poli di offerta dei servizi essenziali (almeno 20 minuti per i comuni intermedi; 40 minuti per quelli periferici e oltre 75 minuti per i comuni ultraperiferici). La classificazione per aree interne è stata introdotta a partire dal 2012 dall'Agenzia per la Coesione Sociale con l'obiettivo di definire e applicare una Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) volta al miglioramento della coesione sociale e territoriale in Italia. Per approfondire si rimanda al sito: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>, visto il 18 dicembre 2020.

Com'è possibile osservare in Fig. 33, in base a questa prospettiva gli Ambiti più vulnerabili sono innanzitutto quelli montani: Val Brembana, Val Seriana Superiore – Val di Scalve, Val Cavallina superiore, parte dell'Alto e del Basso Sebino, parte della Val Imagna.

Alti valori dell'indice sintetico di vulnerabilità caratterizzano però anche due Ambiti della provincia, come Romano di Lombardia e parte di Grumello. I comuni degli altri Ambiti si posizionano nelle classi di vulnerabilità medio-basse, eccetto il comune di Verdello al confine tra l'Ambito di Dalmine e di Treviglio.

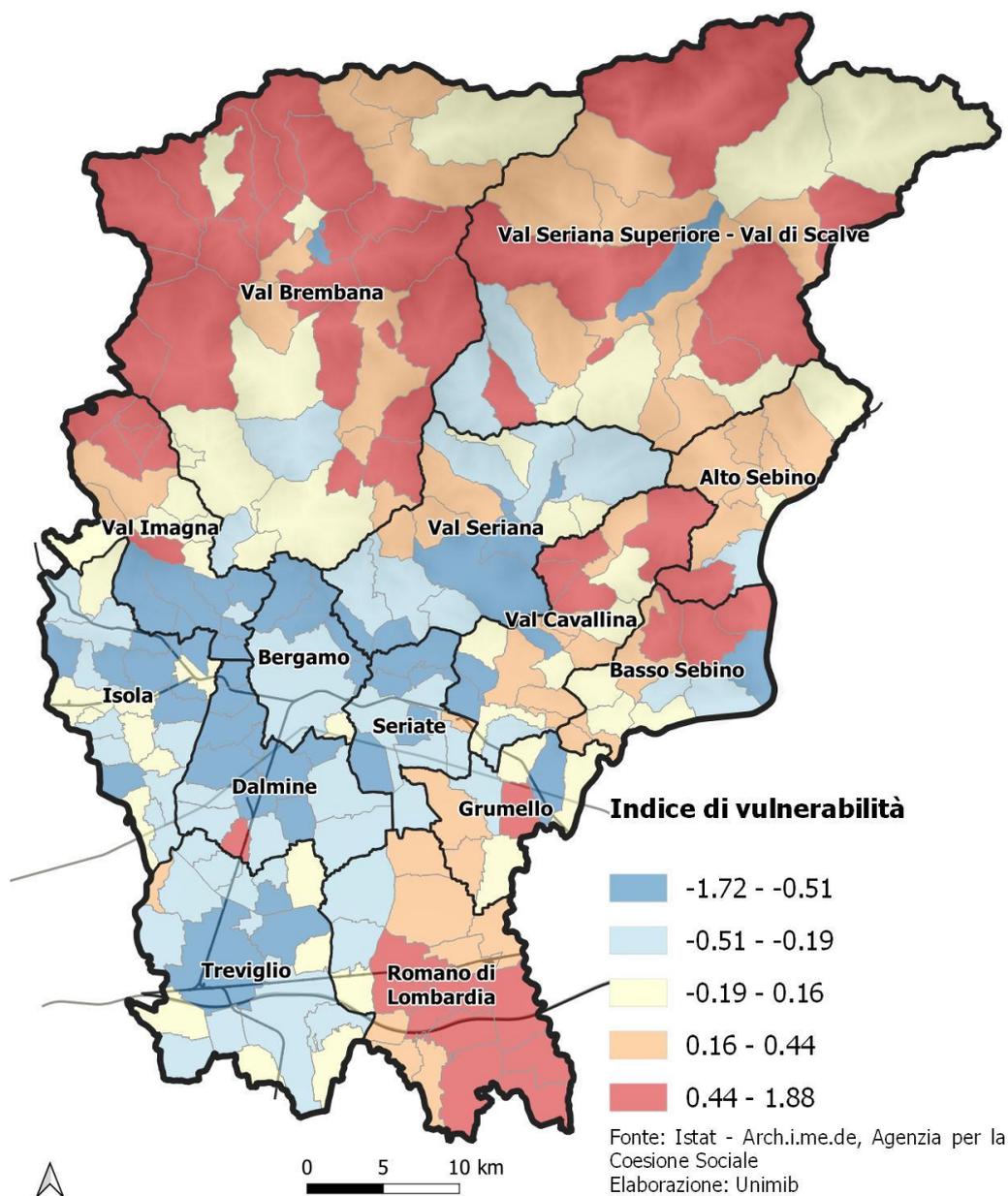


Fig. 34 - La distribuzione dei valori dell'indice di vulnerabilità costruito mediante l'analisi statistica fattoriale

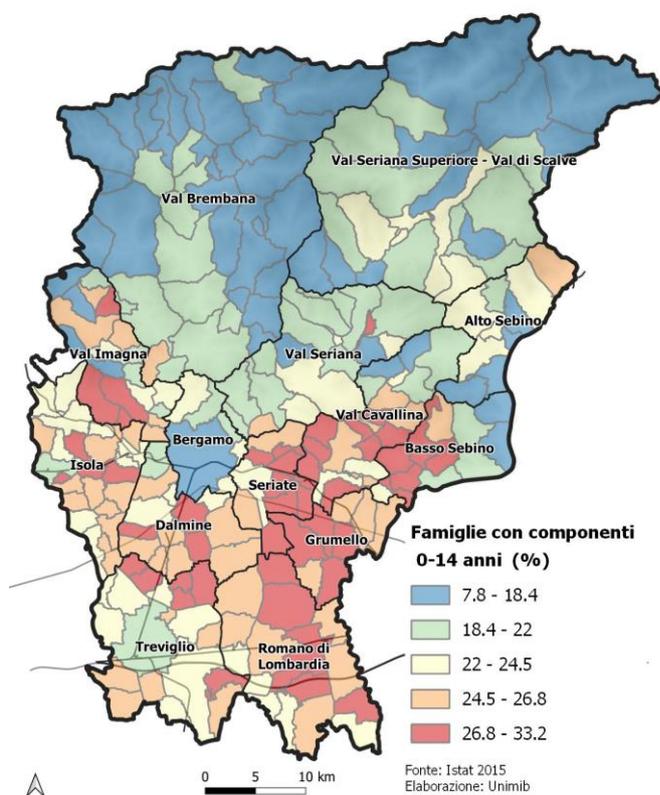
Da questa immagine sintetica si desume che i principali poli urbani e gran parte degli Ambiti della pianura si posizionano nelle classi con una vulnerabilità più contenuta. Ciò non significa che questi territori siano protetti dai rischi di vulnerabilità. L'analisi ha infatti evidenziato che quest'area della provincia di Bergamo ha alti punteggi in riferimento alla seconda dimensione della vulnerabilità, ovvero quella maggiormente associata alla precarietà educativo-formativa e lavorativa. Inoltre, forte è la presenza di famiglie mono-genitore. Nell'indice sintetico, tuttavia, queste forme di vulnerabilità sono controbilanciate dalla maggiore accessibilità ai servizi essenziali e di *welfare* che caratterizza soprattutto i poli urbani, come Bergamo e Treviglio. In sintesi, il quadro generale appena presentato non deve far dimenticare l'esistenza di più specifici fattori di vulnerabilità che saranno approfonditi nel prosieguo della sezione.

In sintesi, il quadro generale appena presentato non deve far dimenticare l'esistenza di più specifici fattori di vulnerabilità che saranno approfonditi nel prosieguo della sezione.

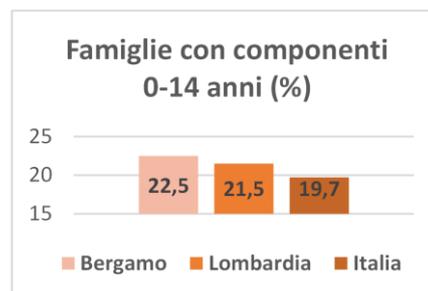
2. LA VULNERABILITÀ DELLE FAMIGLIE

Fin dall'introduzione del presente Rapporto è stato evidenziato il ruolo chiave svolto dalla famiglia nella protezione sociale dei suoi componenti, in particolare nel regime di povertà tipico dell'Italia e più in generale dell'Europa meridionale. Come visto, però, a causa delle mutazioni demografiche e socio-economiche assistiamo a una serie di mutamenti della famiglia e delle relative modalità di formazione che mette in discussione il suo ruolo protettivo esponendo, quindi, i suoi membri a maggiori rischi di vulnerabilità e povertà. In questo paragrafo viene dedicata attenzione alla diffusione sul territorio bergamasco di alcune tipologie familiari maggiormente esposte ai rischi di vulnerabilità sociale.

Le famiglie con minori sono uno dei profili maggiormente esposti al rischio di povertà a causa di un regime italiano caratterizzato da deboli politiche per le famiglie e da un elevato sovraccarico delle stesse. Per conoscere la diffusione di questo tipo di famiglia è possibile osservare la Fig. 34, in cui è rappresentata l'incidenza percentuale dei nuclei familiari con componenti 0-14 anni sul totale delle famiglie.



La percentuale di famiglie con membri di 0-14 anni sul totale dei nuclei familiari è maggiore nei comuni della provincia di Bergamo, rispetto a quelli lombardi e italiani



A questa situazione concorrono in particolare i comuni degli Ambiti della pianura

Fig. 35 - L'incidenza percentuale di famiglie con componenti di 0-14 anni

È innanzitutto importante evidenziare che tale tipologia è più diffusa tra i comuni della provincia di Bergamo (22,5%) che tra quelli della regione (21,5%) e nazionali

(19,7%). Sul territorio bergamasco la situazione è articolata e le famiglie con minori di 14 anni rappresentano una proporzione maggiore nei comuni degli Ambiti di Isola, Dalmine, Romano di Lombardia, Grumello, Seriate, Basso Sebino, Val Cavallina e della parte meridionale della Val Imagna. Negli Ambiti montani e nei comuni più popolosi della provincia questa tipologia familiare non è invece molto diffusa (i dati si posizionano addirittura al di sotto delle medie provinciale, regionale e nazionale).

Una tipologia che rientra nel gruppo delle famiglie con minori e che risulta particolarmente vulnerabile ed esposta ai rischi di povertà è quella mono-genitoriale. In questo caso, il carico familiare aumenta sia a causa del minor numero di componenti, sia perché risulta più difficile conciliare al loro interno i diversi tempi di vita quotidiana (lavoro, cura dei figli e della casa). Inoltre, mono-genitori sono prevalentemente le donne che, come visto nella parte introduttiva del Rapporto, hanno una più bassa partecipazione al mercato del lavoro, anche a causa della più difficile conciliazione tra lavoro retribuito, domestico e compiti di cura.

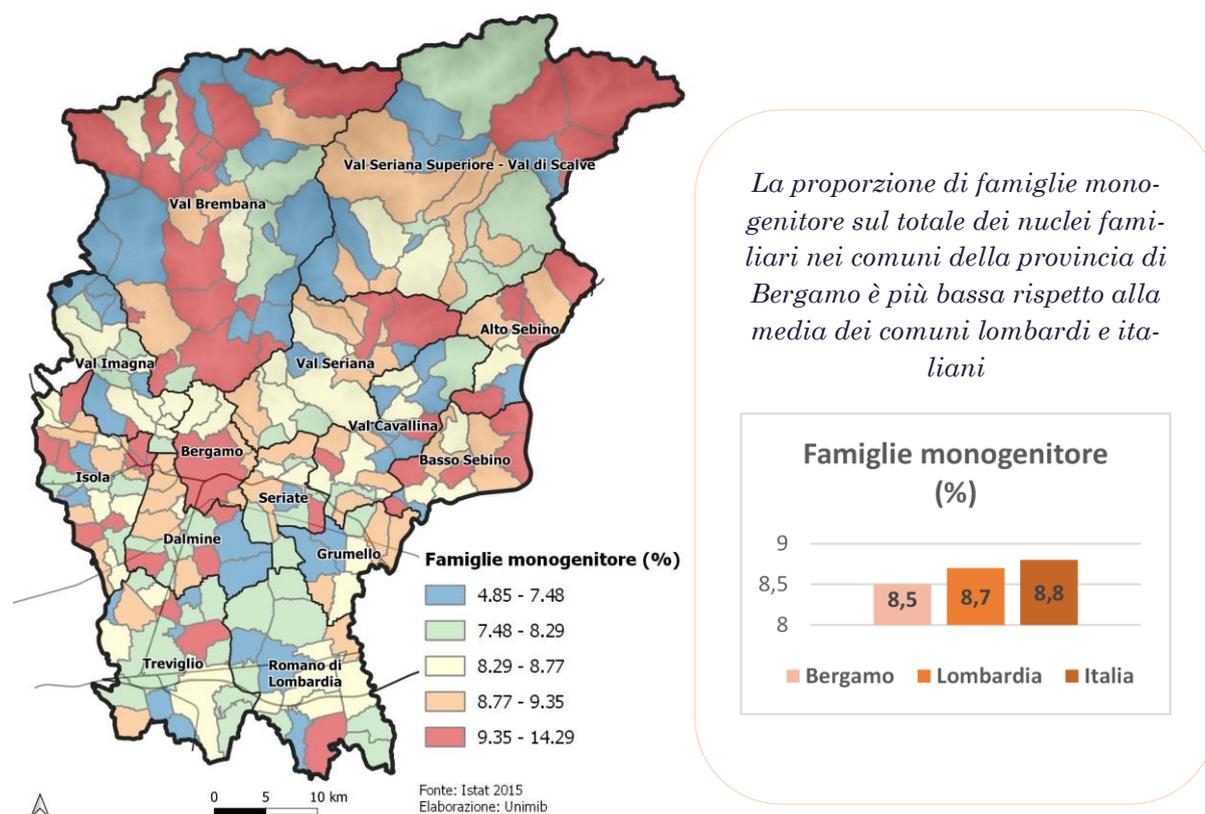


Fig. 36 - L'incidenza percentuale di famiglie monogenitore

Nella provincia di Bergamo questa tipologia familiare è lievemente meno diffusa che nel resto della Lombardia e dell'Italia. I comuni in cui l'incidenza percentuale di famiglie mono-genitore supera la media provinciale sono presenti in tutti gli

Ambiti territoriali (Fig. 35), ma in particolare a Bergamo (9,4%) e in alcuni comuni degli Ambiti montani della Val Brembana e della Val Seriana Superiore.

Le famiglie numerose sono un ulteriore profilo potenzialmente vulnerabile ed esposto ai rischi di povertà. Per conoscere la distribuzione di questa tipologia familiare tra i comuni bergamaschi è possibile fare riferimento ai dati del Censimento del 2011, da cui è possibile risalire al numero di famiglie con 6 e più componenti (Fig. 36). La rappresentazione cartografica evidenzia come le famiglie numerose siano sovra rappresentate rispetto alla media provinciale in molti comuni degli ambiti di Romano di Lombardia, Grumello, Val Cavallina, Basso Sebino, Isola, Treviglio, Dalmine e Seriate.

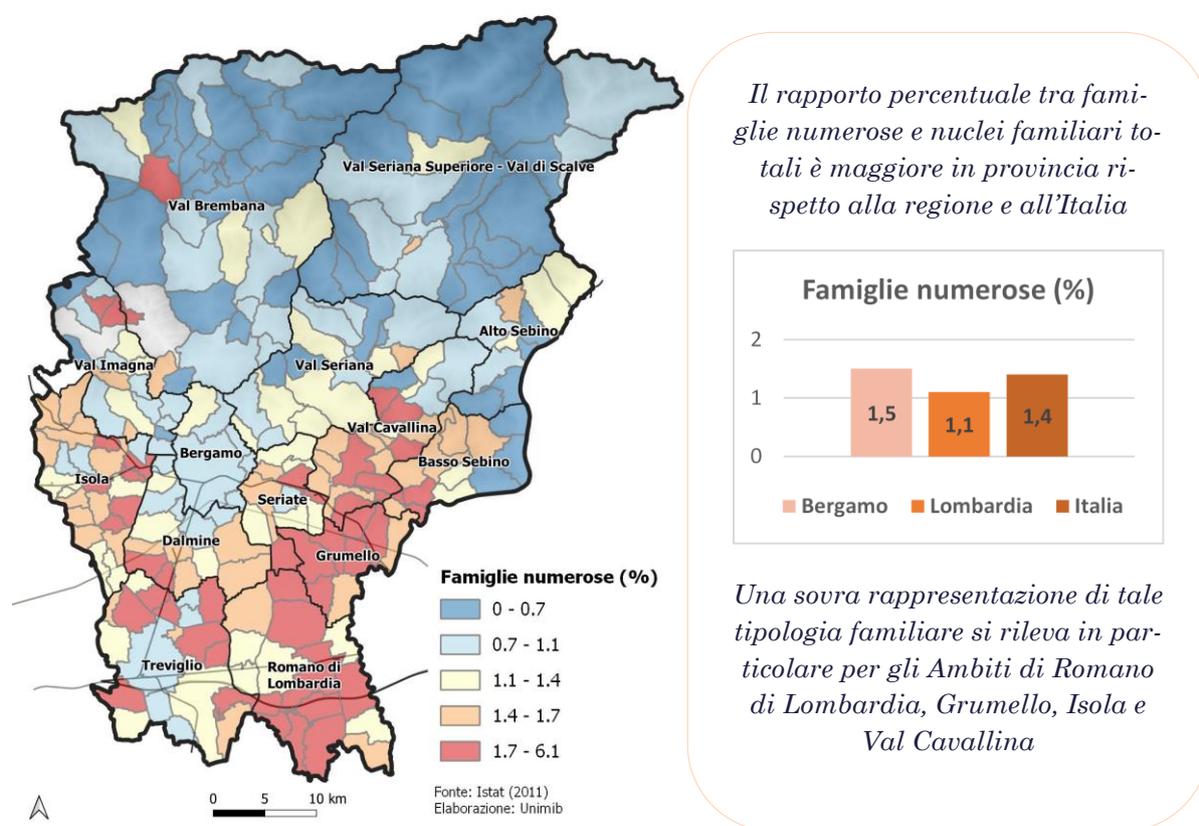
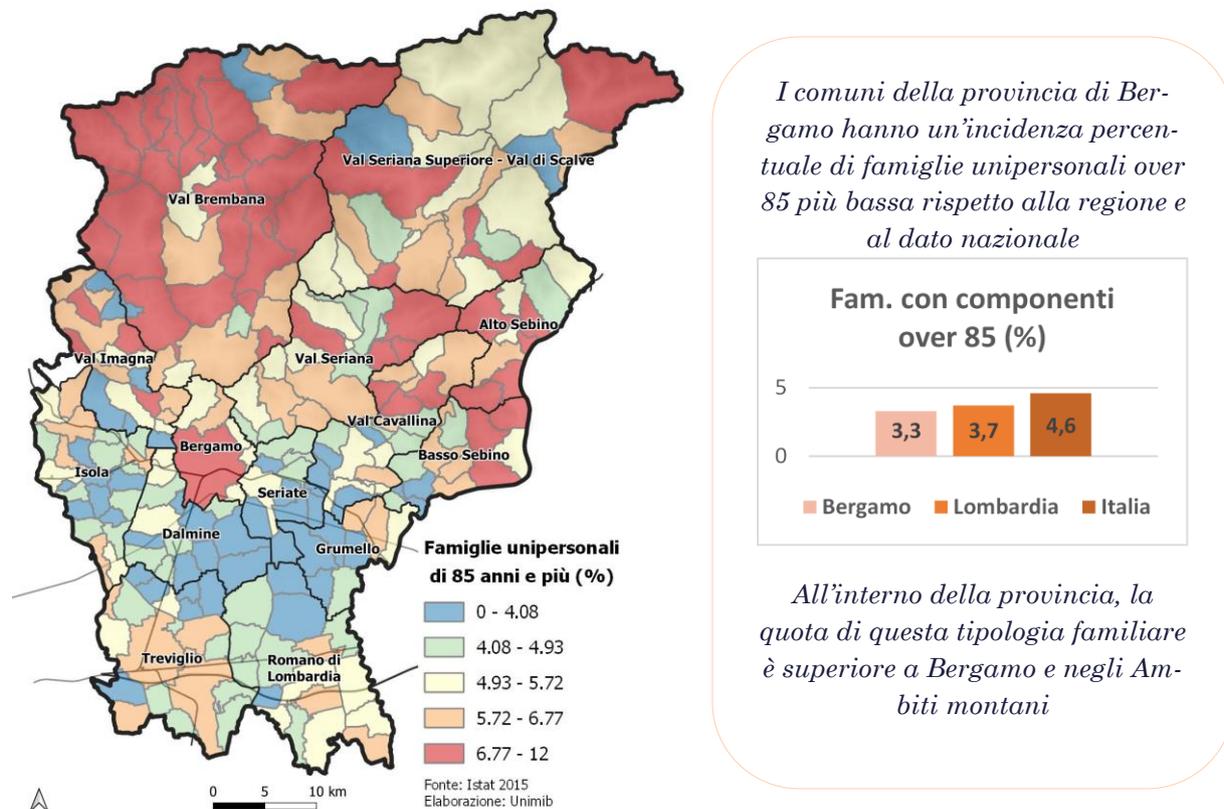


Fig. 37 - L'incidenza percentuale delle famiglie numerose (6 e più componenti)

La vulnerabilità delle famiglie non riguarda solamente i nuclei numerosi o con figli minori, ma anche la fascia anziana della popolazione. In tal caso la vulnerabilità familiare può aggiungersi alla fragilità dei soggetti legata al decadimento fisiologico che si accompagna al processo di invecchiamento minando l'autonomia degli anziani. Il rischio di povertà e marginalità interessa in particolare i grandi anziani (85 anni e più) che vivono soli, generalmente più dipendenti dagli altri (famiglia, servizi sociali, vicini...) nello svolgimento delle attività quotidiane e più esposti al rischio di isolamento e solitudine.

La presenza di tale tipologia (famiglie unipersonali over 85) incide meno in provincia di Bergamo, rispetto alla Lombardia e soprattutto all'Italia. Analizzando la situazione all'interno del territorio bergamasco (Fig. 37), è possibile osservarne alte percentuali nella città di Bergamo e negli ambiti montani.



I comuni della provincia di Bergamo hanno un'incidenza percentuale di famiglie unipersonali over 85 più bassa rispetto alla regione e al dato nazionale

All'interno della provincia, la quota di questa tipologia familiare è superiore a Bergamo e negli Ambiti montani

Fig. 38 - L'incidenza percentuale delle famiglie unipersonali con componenti di 85 anni e più

3. FORMAZIONE E LAVORO

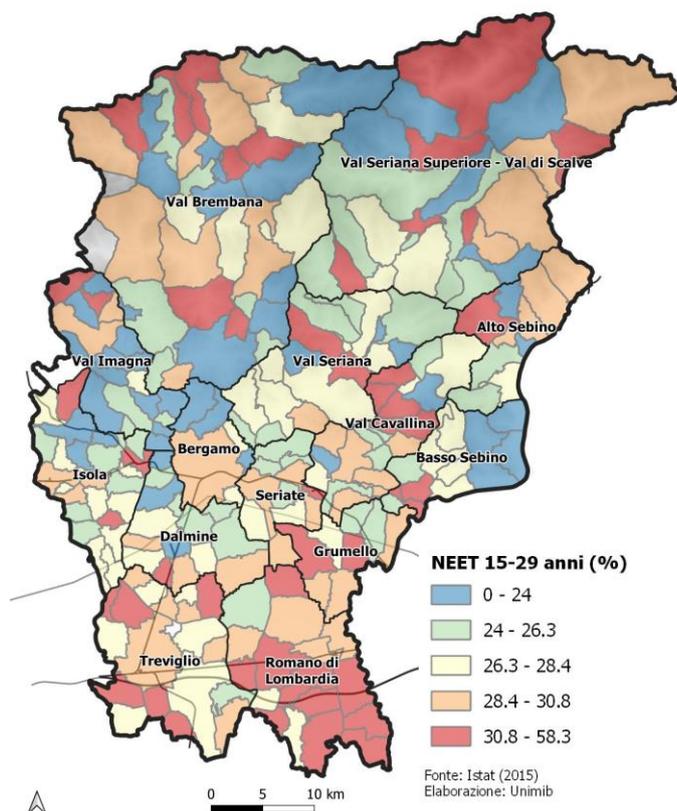
Dopo aver analizzato la diffusione di tipologie familiari potenzialmente vulnerabili ed esposte ai rischi di povertà, in questo paragrafo l'attenzione è rivolta ad alcuni ambiti fondamentali per l'inclusione degli individui, l'istruzione, la formazione e il mercato del lavoro. Alla fine è considerato un ulteriore aspetto, il disagio economico, che come noto è strettamente legato all'esclusione e all'inserimento precario nei sistemi formativi e occupazionali.

3.1 I NEET

Come evidenziato nell'introduzione del Rapporto, il fenomeno dei giovani che non studiano e non lavorano è molto preoccupante e diffuso in Italia, soprattutto se si confronta il nostro Paese con gli altri Stati europei. La provincia di Bergamo ha una percentuale superiore di giovani NEET (21,8%) rispetto alla Lombardia (18,6%), ma minore dell'Italia (25,7%).

All'interno del territorio bergamasco il fenomeno dei giovani NEET è maggiormente diffuso nei comuni degli Ambiti di Romano di Lombardia, Grumello, Treviglio e nelle alte valli. Com'è possibile osservare in Fig. 38, i comuni con una percentuale di giovani tra 15 e 29 anni che non studiano e non lavorano superiore alla media regionale sono molti e diffusi sull'intera provincia. In questa classe rientra anche Bergamo, Seriate e alcuni comuni dell'Ambito di Dalmine.

I giovani NEET rappresentano quindi una quota significativa della popolazione giovane in contesti molto eterogenei da un punto di vista geografico, funzionale e sociodemografico. In questo senso, il fenomeno ha un carattere generalizzato e strutturale, mentre le sue cause rinviano a fattori specifici, anche legati al contesto locale. Ad esempio, come si vedrà nella sezione successiva, alcuni testimoni privilegiati intervistati associano il fenomeno dei NEET all'assenza o scarsità di opportunità e stimoli offerti dal territorio, in particolare in alcune valli montane. Nei contesti urbani, dove è maggiore l'offerta di servizi e opportunità, invece, i fattori alla base dell'esclusione dei giovani dai sistemi educativi, formativi e lavorativi fanno maggiormente riferimento a dimensioni socioeconomiche e soggettive.



L'intensità del fenomeno dei giovani NEET è minore in provincia di Bergamo rispetto alla situazione italiana, ma non rispetto a quella lombarda



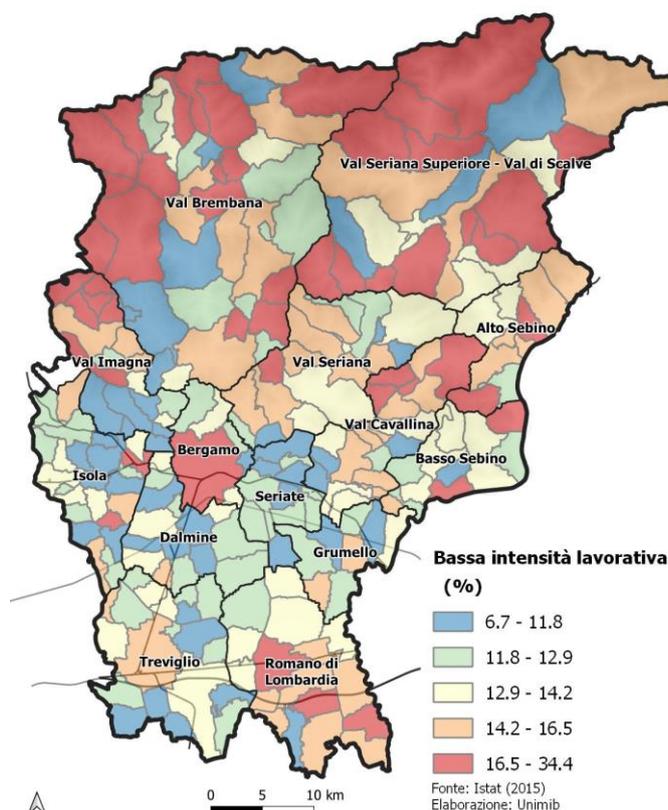
All'interno della provincia, la percentuale di giovani NEET è maggiore soprattutto negli Ambiti di Romano di Lombardia, Grumello e Treviglio

Fig. 39 - L'incidenza percentuale di giovani tra 15-29 anni che non studiano e non lavorano

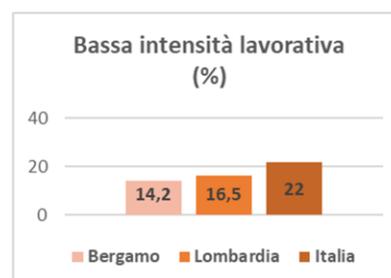
3.2 BASSA INTENSITÀ LAVORATIVA

In tema di mercato del lavoro e dinamiche occupazionali, un indicatore molto utile è quello relativo al livello di intensità lavorativa delle famiglie. Come già accennato nella sezione introduttiva del Rapporto questo indicatore non rileva la condizione di disoccupazione a livello individuale, bensì i livelli occupazionali del nucleo familiare, identificando le famiglie a bassa intensità lavorativa come quelle in cui il potenziale occupazionale dei componenti adulti è inferiore al 20%.

La bassa intensità lavorativa delle famiglie caratterizza maggiormente l'Italia (22% dei nuclei familiari) e la regione Lombardia (16,5%) rispetto al territorio bergamasco (14,2%). Osservando la situazione interna alla provincia (Fig. 39), una percentuale superiore si riscontra nella città di Bergamo, nell'Ambito di Romano di Lombardia e negli Ambiti montani.



La bassa intensità lavorativa è superiore a livello nazionale e regionale rispetto al dato provinciale



All'interno del territorio bergamasco sono presenti però comuni dove la bassa intensità lavorativa è superiore alla media regionale e nazionale

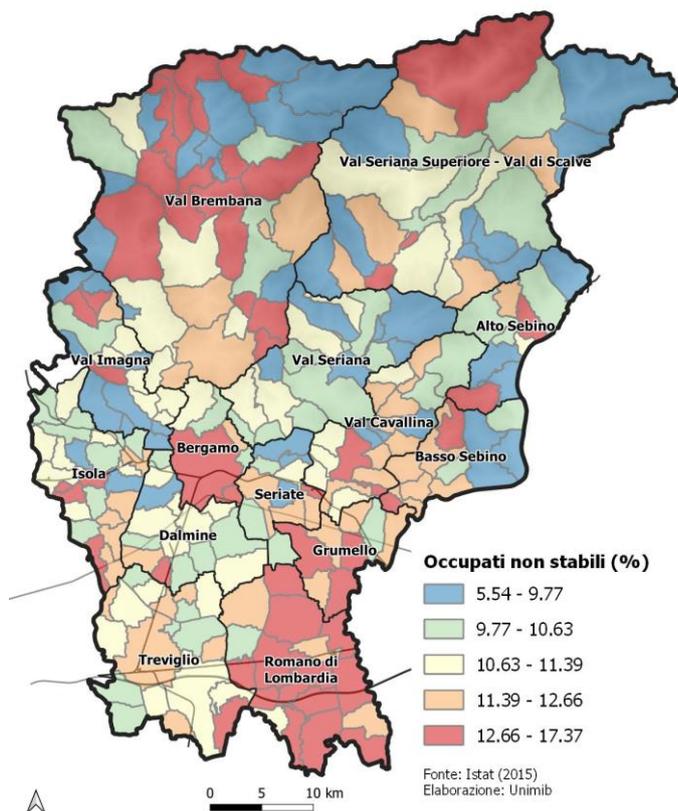
Fig. 40 - La bassa intensità lavorativa delle famiglie

3.3 L'INSTABILITÀ LAVORATIVA

Dopo aver analizzato il potenziale occupazionale delle famiglie, nel paragrafo viene dedicata attenzione a uno dei principali fattori della vulnerabilità sociale e materiale: l'instabilità e la precarietà del lavoro. Come visto, la precarietà lavorativa può essere considerata una problematica che tocca in maniera generalizzata il mercato del lavoro nelle società contemporanee e che è dovuta al passaggio dalla società fordista o salariale, dove prevalgono i rapporti di lavoro fondati su contratti standard (*full time full life*), alla società frammentata.

Nonostante l'ampia diffusione di questo trend, l'instabilità lavorativa coinvolge maggiormente alcuni settori economici, territori e popolazioni. Per individuare i territori maggiormente esposti a questo fenomeno è possibile analizzare il rapporto percentuale tra occupati non stabili e il totale degli occupati.

Prendendo in esame questo indicatore, è possibile affermare che, in media, l'incidenza percentuale degli occupati non stabili è inferiore nei comuni della provincia di Bergamo (11,2%), rispetto a quelli lombardi (11,8%) e italiani (16,4%). Come atteso, la situazione interna al territorio bergamasco è fortemente differenziata (Fig. 40).



La percentuale di occupati non stabili è più bassa in provincia di Bergamo rispetto alla Lombardia e all'Italia



La precarietà lavorativa è maggiormente diffusa a Bergamo e negli Ambiti di Romano di Lombardia, Grumello e in alcuni comuni nelle alte valli

Fig. 41 - L'incidenza percentuale degli occupati non stabili nel mese di ottobre

Sono infatti i Comuni degli Ambiti di Bergamo, Romano di Lombardia e Grumello che si contraddistinguono per una maggiore instabilità degli occupati. Allo stesso modo, l'instabilità del lavoro caratterizza alcuni comuni degli ambiti montani della Val Brembana e della Val Seriana Superiore, ma anche di Isola, Val Cavallina, Basso Sebino, Seriate e Treviglio.

Confrontando la diversa incidenza della precarietà lavorativa e il tipo prevalente di attività economiche insediate (cfr. i quozienti di localizzazione delle attività economiche – Par. 3.1), è possibile delineare i settori a cui l'instabilità occupazionale fa riferimento. Un'associazione tra precarietà e settore di attività che, come si vedrà in seguito, è confermata dai testimoni privilegiati intervistati. In questo senso, nei contesti urbani di Bergamo e Treviglio e nell'ambito di Seriate sono più concentrati gli occupati dei servizi alle imprese. L'industria manifatturiera caratterizza invece gli Ambiti di Isola, Grumello e Basso Sebino. Negli Ambiti di Romano di Lombardia, Val Brembana e Val Seriana sono più concentrati gli occupati nelle costruzioni. I servizi al consumatore, come quelli legati al turismo, si concentrano invece maggiormente nell'alta Val Brembana e Val Seriana, ma anche nella città di Bergamo.

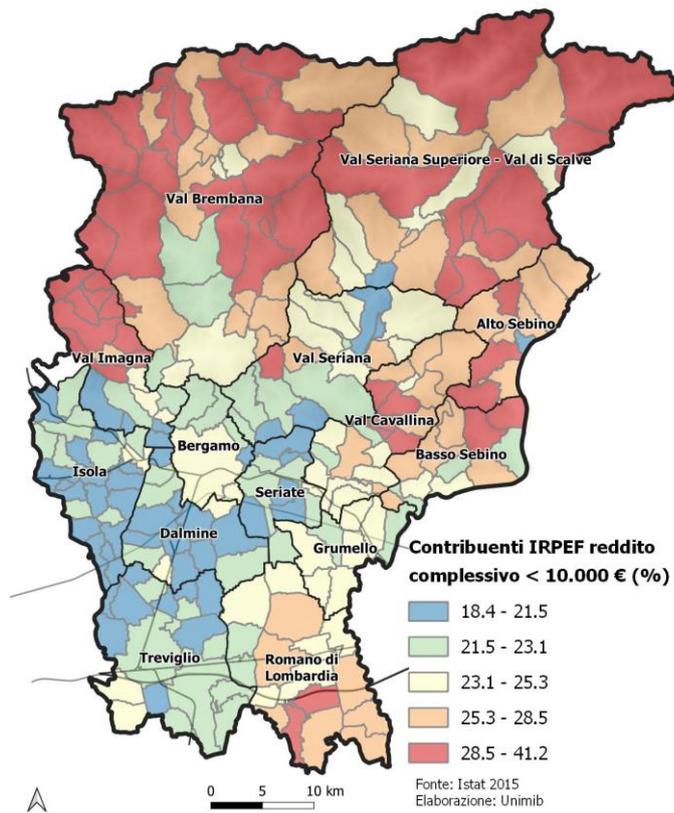
3.4 LA VULNERABILITÀ ECONOMICA

Le forme di vulnerabilità sopra analizzate sono strettamente legate al rischio di povertà economica e materiale. Una delle principali conseguenze della disoccupazione, della bassa intensità lavorativa delle famiglie e della precarietà lavorativa è la vulnerabilità economica. Come visto nella sezione introduttiva del Rapporto, fenomeni come quello dei *working poor* o della *in-work poverty* possono essere spiegati dall'esclusione o inserimento precario nei sistemi educativi, formativi e nel mercato del lavoro.

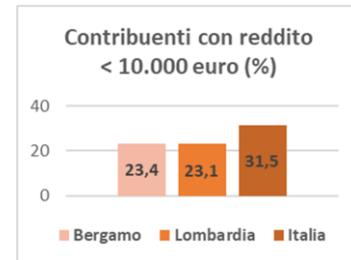
Con il supporto dei dati amministrativi è possibile analizzare la vulnerabilità economica mediante un indicatore reddituale quale l'incidenza percentuale di contribuenti IRPEF con reddito inferiore ai 10.000 euro. Pur presentando dei limiti nella mappatura della vulnerabilità economica, come emergerà anche in seguito attraverso l'analisi delle interviste ai testimoni privilegiati, questo tipo di indicatore è comunque in grado di fornire elementi conoscitivi utili per comprendere la diversa diffusione territoriale delle situazioni reddituali.

In base a questo indicatore, la provincia di Bergamo è meno svantaggiata rispetto alla situazione italiana, mentre lo è, seppur lievemente, rispetto alla media dei comuni lombardi (+0,3 punti percentuali). All'interno del territorio bergamasco, un'alta percentuale di contribuenti con redditi inferiori a 10.000 euro caratterizza in particolare i comuni degli Ambiti montani e di Romano di Lombardia (Fig. 41). All'opposto, una bassa incidenza di contribuenti con bassi redditi si riscontra nell'area di pianura, in particolare negli Ambiti di Isola, Dalmine, Seriate e Treviglio.

Confrontando la Fig. 41 con quella relativa ai divari nel reddito (Fig. 24) è interessante notare come i comuni dove è più forte la presenza di contribuenti a basso reddito sono anche quelli dove il divario nel reddito è più basso. In altri termini, la situazione di questi territori è più omogenea, mentre non bisogna dimenticare la condizione di chi è in una condizione di vulnerabilità economica nei contesti dove le diseguaglianze reddituali ed economiche sono più significative.



La percentuale di contribuenti con basso reddito è inferiore a Bergamo rispetto all'Italia, ma leggermente superiore alla Lombardia



I comuni degli Ambiti montani e di Romano di Lombardia sono quelli dove l'incidenza di contribuenti a basso reddito è più significativa

Fig. 42 - L'incidenza percentuale di contribuenti IRPEF con redditi inferiori a 10.000 euro

4. LA SALUTE

La presenza di un buon stato di salute della popolazione è un fattore cardine per assicurare uno sviluppo equo del territorio, per questa ragione è oggetto di costante attenzione da parte delle istituzioni pubbliche. Il comparto della salute è anche quello che impiega la maggior parte delle risorse pubbliche e sempre maggiore è la consapevolezza della centralità della prevenzione come strumento di riduzione sia del bisogno nel lungo periodo sia, di conseguenza, dei costi sanitari. Molte forme patologiche hanno una forte relazione con le condizioni sociali della popolazione, tra queste le dipendenze, sia da sostanze psicotrope che da pratiche potenzialmente patologiche come il gioco d'azzardo.

Su tale dimensione non è stato possibile utilizzare dati di livello inferiore all'Ambito, perciò l'analisi si limita a questo grado di dettaglio, utilizzando dati forniti da ATS Bergamo e riferiti all'anno 2018²⁵.

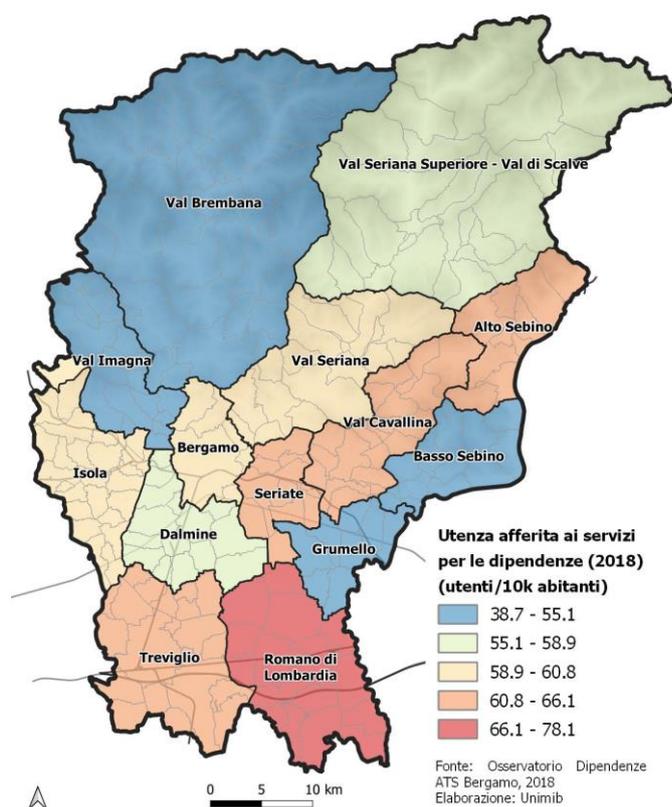


Fig. 43 - Utenti Servizi per le dipendenze per 10.000 abitanti

Se si osservano i dati sull'utenza che ha fatto accesso ai Servizi per le dipendenze di ATS nel 2018 si può notare come questi provengano principalmente da alcuni territori: in particolare l'Ambito di Romano presenta il valore più alto del numero di utenti ogni 10.000 abitanti, dimostrandosi un contesto problematico rispetto agli altri. Esso è seguito a non grande distanza dagli Ambiti di Treviglio, Seriate, Val Cavallina e Alto Sebino, tutti pari o superiori al valore medio provinciale di 60,8 utenti ogni 10.000 abitanti.

²⁵ Osservatorio delle Dipendenze Bergamo, 01/2019, "L'utenza dei Servizi Ambulatoriali per le Dipendenze - dati per Ambito Territoriale - Anno 2018". I dati comprendono servizi SerD che SMI.

È interessante anche osservare la variazione nel tempo del dato, che permette di individuare i territori più problematici in chiave dinamica (Fig. 43). Se si considera la differenza tra 2018 e 2014 infatti è possibile evidenziare come ancora una volta sia l'Ambito di Romano ad emergere come il più problematico, assieme a quelli di

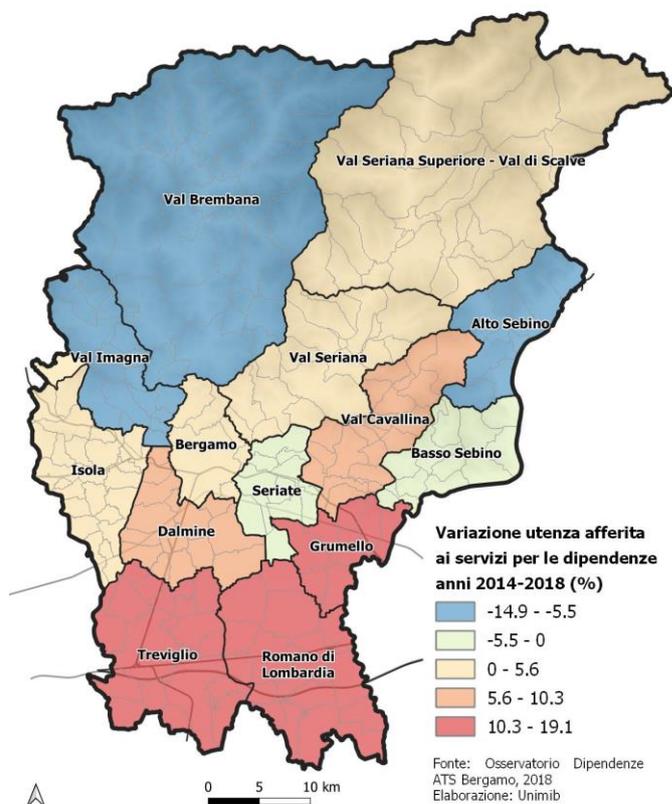


Fig. 44 - Variazione (2014-2018) utenza Servizi per le dipendenze

Treviglio e Grumello ad esso confinanti. Accanto ad essi si collocano gli Ambiti di Dalmine, Grumello e Val Cavallina, con valori in crescita e superiori al trend registrato in media nella provincia (+5,6 nell'arco temporale tra le due rilevazioni). In crescita anche i valori dei territori di Bergamo, Isola, Val Seriana (bassa e superiore/Val di Scalve), mentre risultano in calo gli utenti negli altri Ambiti. Occorre precisare che il dato intercetta non il fenomeno delle dipendenze nella sua totalità, ma quello che viene intercettato e trattato dai servizi.

Se si disaggregano le varie problematiche che compongono il fenomeno delle dipendenze possiamo vedere come diverso sia l'impatto a seconda della categoria considerata (Fig. 44). Nel caso dell'abuso di alcol, tra le forme più diffuse di dipendenza, si può notare che esso sia omogeneamente diffuso sul territorio provinciale, con solo quattro Ambiti che registrano un valore pari o inferiore a quello medio (16,9). Gradi di dipendenza importanti sono presenti nelle valli ma anche nella Bassa, con il valore maggiore registrato nell'Ambito dell'Alto Sebino.

In termini di distribuzione della dipendenza da droghe e sostanze affini²⁶ la concentrazione si registra per lo più nelle zone di pianura, in particolare sopra la media provinciale (39,3) si collocano gli Ambiti di Romano, Treviglio, Seriate e Bergamo, mentre valori importanti, ma sensibilmente inferiori alla media sono misurati nelle zone montane o pedemontane.

²⁶ Questa categoria integra le classi "Oppiacei", "Cocaina", "Cannabinoidi", "Altre sostanze", "Sostanze non specificate" utilizzate da ATS Bergamo nella propria reportistica.

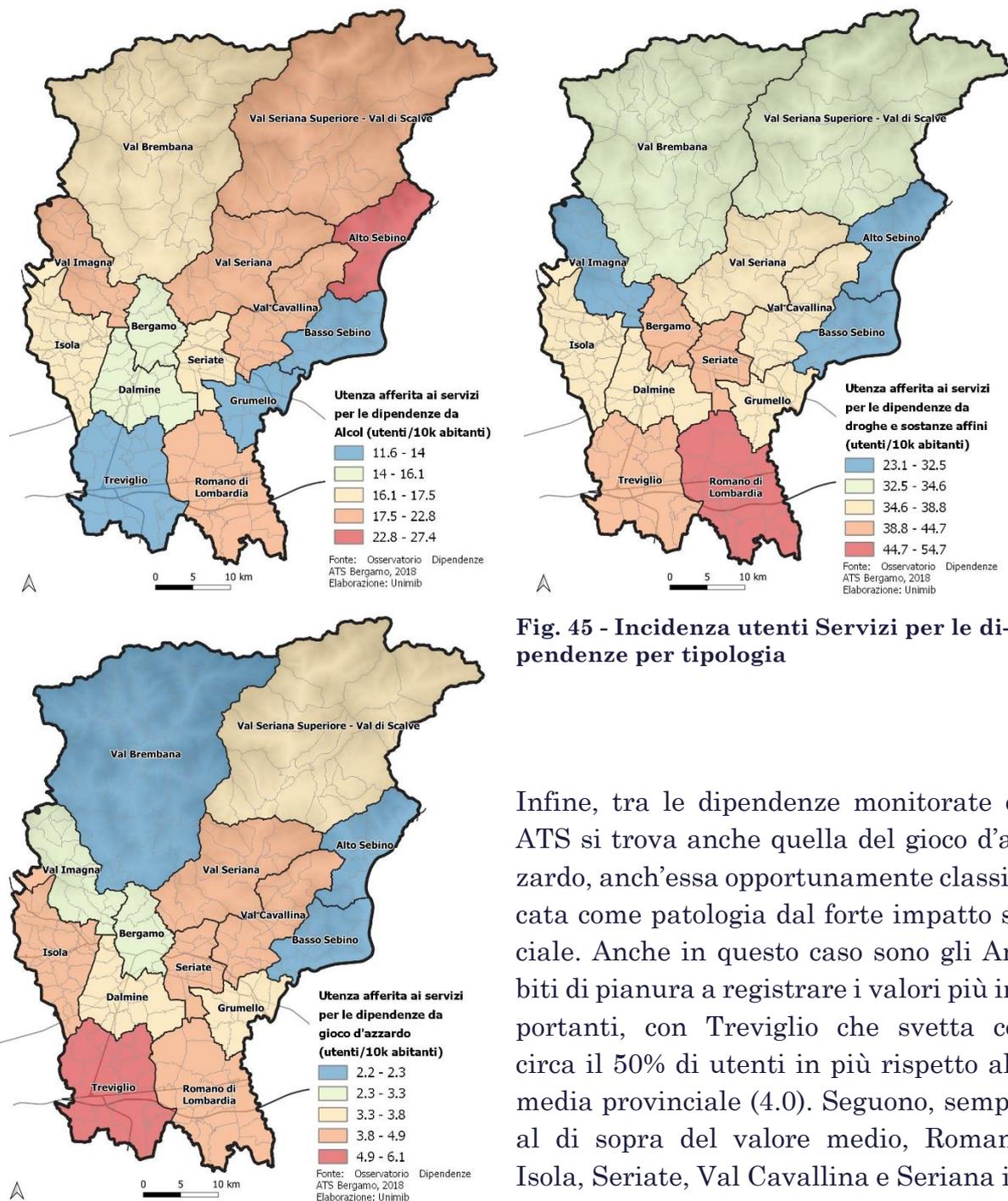


Fig. 45 - Incidenza utenti Servizi per le dipendenze per tipologia

Infine, tra le dipendenze monitorate da ATS si trova anche quella del gioco d'azzardo, anch'essa opportunamente classificata come patologia dal forte impatto sociale. Anche in questo caso sono gli Ambiti di pianura a registrare i valori più importanti, con Treviglio che sventa con circa il 50% di utenti in più rispetto alla media provinciale (4.0). Seguono, sempre al di sopra del valore medio, Romano, Isola, Seriate, Val Cavallina e Seriana inferiore.

Se la rilevanza sociale per la tenuta del tessuto comunitario è chiara quando si tratta il tema delle dipendenze, occorre evidenziare anche un ulteriore fenomeno, sebbene straordinario, che ha riguardato il sistema dei servizi alla salute della provincia e non solo: la pandemia da COVID19. Questa ha, come noto, interessato in maniera particolarmente forte il territorio bergamasco, soprattutto nella prima fase, all'inizio quindi del 2020, interessando molti nuclei familiari e producendo

un dramma sociale oltre che sanitario. È sufficiente un rapido sguardo alla distribuzione del dato sulla variazione nei decessi tra 2020 e il quinquennio precedente²⁷ per cogliere l'entità del fenomeno: nella maggioranza dei comuni si sono raggiunte percentuali di incremento drammatiche che sottintendono anche una potenziale trasformazione sociale di alcuni territori, privati, in particolare, della fascia più anziana della popolazione (Fig. 45).

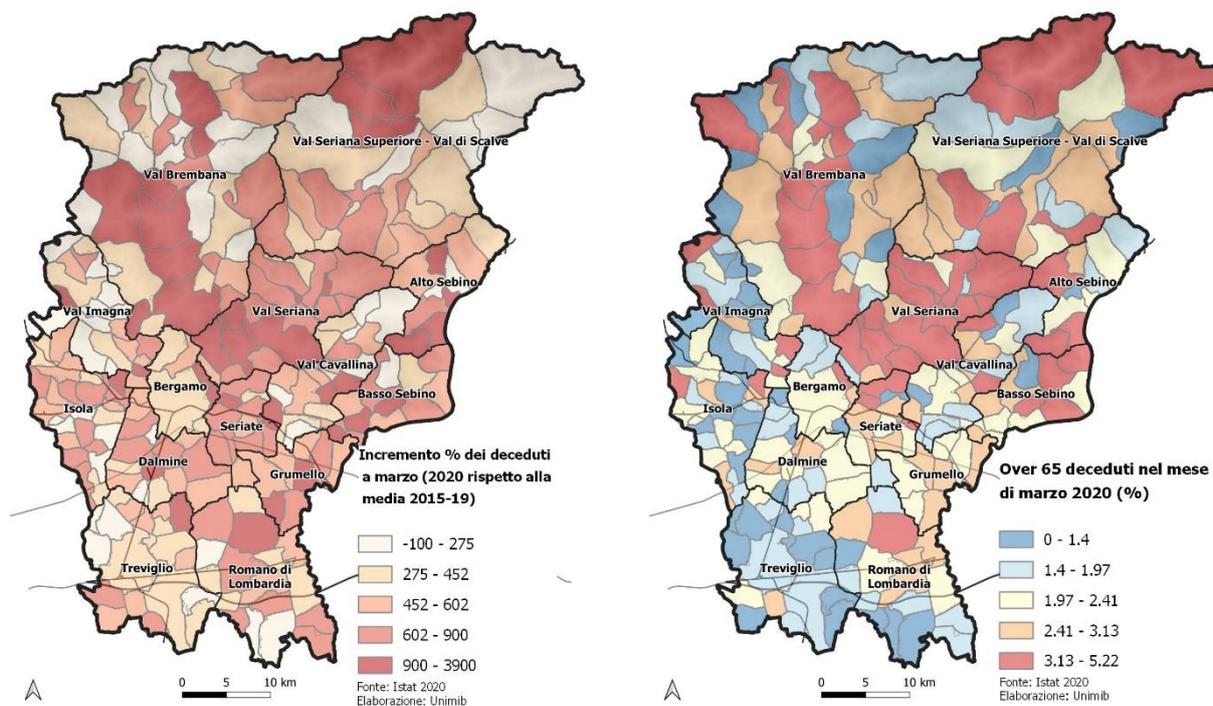


Fig. 46 - L'impatto della pandemia Covid-19: l'incremento di deceduti (a sinistra) e la percentuale di deceduti con 65 anni e più sulla popolazione over 65 totale

Se si confronta la mappatura del dato sull'incremento dei decessi totali e quello sui decessi all'interno della popolazione con età superiore ai 65 anni si nota una quasi totale sovrapposizione delle aree a maggiore esposizione. Come noto sono stati gli anziani i più esposti al virus da Covid-19, una popolazione che si concentra soprattutto nelle aree montane, già soggette a spopolamento e per molti aspetti, come visto in precedenza, più fragili. Sebbene la situazione sia in parte mutata nel corso dei mesi, con l'estensione del range d'età dei malati, questa popolazione rimane la più colpita, con un impatto sociale negativo ancora difficile da valutare²⁸.

²⁷ I dati sono stati tratti dal sito Istat nel maggio 2020, quindi sono passibili di revisione per aggiornamento del dataset.

²⁸ Per approfondire il tema si rimanda al sito internet dell'Osservatorio socio-territoriale COVID-19 dell'Università di Milano Bicocca: <https://www.unimib.it/ateneo/bicocca-sostenibile/osservatorio-socio-territoriale-covid-19>

5. IL FENOMENO DELLA POVERTÀ AT- TRAVERSO LA LETTURA TRASVERSALE DEI PIANI DI ZONA 2018-2020

I Piani di Zona sono un dispositivo e uno strumento di governo introdotto in Italia dalla legge quadro n° 328/2000 di riforma dell'assistenza sociale, precisamente al capo IV tra gli strumenti per favorire il riordino del sistema integrato degli interventi e servizi sociali. Si tratta di uno strumento di programmazione di ambito locale della rete d'offerta sociale che ha il compito di definire le priorità d'intervento e gli obiettivi strategici, nonché le modalità, i mezzi e le professionalità necessari per la realizzazione del sistema locale degli interventi e servizi sociali. Nascendo come strumento di programmazione concertata e partecipata, assume anche l'obiettivo di valorizzare tutte le forme di solidarietà e gli attori sociali presenti nel territorio, creando un sistema integrato di servizi promotore di cittadinanza attiva. I Piani di zona vengono formulati attraverso lo strumento giuridico dell'accordo di programma e hanno una durata triennale; il riferimento corrente per la nostra analisi è il triennio 2018-2020.

Per la formulazione di tali strumenti e la programmazione delle politiche sociali a livello territoriale, la legge 328/2000 ha introdotto inoltre il raggruppamento e la gestione associata dei comuni, quali enti di governo territoriale, all'interno del nuovo ente dell'Ambito Territoriale/Distrettuale. La provincia di Bergamo è stata suddivisa in quattordici Ambiti territoriali: Bergamo, Dalmine, Seriate, Grumello del Monte, Valle Cavallina, Monte Bronzone/Basso Sebino, Alto Sebino, Valle Seriana, Val Seriana Superiore/Val di Scalve, Valle Brembana, Valle Imagna/Villa d'Almè, Isola Bergamasca/Bassa Val San Martino, Treviglio, Romano di Lombardia.

Il fenomeno della povertà e della marginalità sociale e materiale ampiamente sopra trattato è presente in modo diverso in tutta la provincia, così come differenti sono state le risposte proposte a livello di politiche sociali nei documenti programmatici locali. Il target di beneficiari potenziali ed effettivo rientra sotto diverse voci: ex detenuti, donne maltrattate, persone senza fissa dimora, indigenti e persone in difficoltà non comprese nella classica ripartizione di servizi ed interventi suddivisa in aree. Come testimoniano i dati riportati nel Prologo provinciale (redatto nella primavera 2018), il numero di fruitori di servizi è molto significativo all'interno del territorio della provincia, e in costante aumento:

Tipologia di servizio	Numero beneficiari
<i>Contrasto emarginazione/povertà</i>	4.902
<i>Canoni di locazione</i>	1.519
<i>Assistenza economica generica</i>	1.016
<i>Centri di ascolto</i>	391
<i>Servizi di accoglienza diurni/notturni</i>	290
<i>Interventi di strada</i>	282
<i>Servizi residenziali</i>	253
<i>Inserimenti lavorativi</i>	224
<i>Altri interventi</i>	927

Di fondamentale rilevanza nelle misure e negli interventi sociali a contrasto della povertà e dell'emarginazione sociale sono soprattutto gli strumenti recentemente programmati a livello nazionale e demandati alla gestione e all'erogazione locale da parte degli ambiti territoriali.

Nel settembre 2016 è stato infatti introdotto il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), prima misura nazionale di contrasto alla povertà, che prevedeva l'erogazione di un beneficio economico (Carta SIA) alle famiglie in condizione di povertà nelle quali almeno un componente fosse minorenni o nelle quali fosse presente un figlio disabile (anche maggiorenne) o una donna in stato di gravidanza accertata. Per godere del beneficio, il nucleo familiare del richiedente doveva aderire ad un **progetto personalizzato** di attivazione sociale e lavorativa sostenuto da una **rete integrata** di interventi, individuati dai servizi sociali dei comuni (coordinati a livello di Ambiti Territoriali), in rete con gli altri servizi del territorio (Centri per l'Impiego, servizi sanitari, scuole) e con i soggetti del Terzo Settore, le parti sociali e tutta la comunità. Nel periodo compreso tra settembre 2016 e ottobre 2017 sono state presentate ai Comuni afferenti ai 14 Ambiti Territoriali 2.381 domande di richiesta del beneficio, delle quali 876 (37%) sono state accettate ai fini dell'ottenimento del contributo.

A questa misura ne segue una ulteriore, che si pone nello stesso alveo. Con il D. lgs 147²⁹ e il nuovo Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-2020 approvato il 28/03/2018 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali si impone un **cambiamento di paradigma**. Viene introdotto il cosiddetto REI (Reddito di Inclusione), volto a superare la logica dell'assistenzialismo, e rafforzare i servizi e le misure di inclusione attiva, nonché le capacità dei servizi sociali territoriali di operare in rete con altri soggetti pubblici, privati e del Terzo

²⁹ D. lgs 15/09/2017 n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà".

Settore per prendere in carico i nuclei familiari più svantaggiati attraverso servizi innovativi e interventi multidisciplinari.

Esso ha una portata innovativa significativa poiché:

- introduce per la prima volta a livello nazionale una misura strutturale di contrasto alla povertà basata sul principio di **inclusione attiva**, superando la logica assistenziale;
- individua **modelli appropriati di intervento** per le fasce più deboli;
- condivide e promuove, attraverso **azioni di sistema** e progetti pilota, **modelli innovativi di intervento sociale**;
- ripensa il **modello organizzativo dei servizi**, garantendo adeguate professionalità e rafforzando la capacità di operare in rete con altri soggetti pubblici, privati e del Terzo Settore per garantire una presa in carico integrata e multidimensionale delle persone in condizione di bisogno;
- costruisce **l'infrastruttura organizzativa e sociale** necessaria a gestire le nuove politiche attive di contrasto alla povertà;
- favorisce il percorso di **definizione dei livelli essenziali** di alcune prestazioni sociali;
- contribuisce a costruire un **nuovo modello di welfare**.

Il REI diventa un'**opportunità** per definire prassi e modalità operative unitarie tra i Comuni dell'Ambito per le **prese in carico**, la **progettazione ed attivazione degli interventi**, per la declinazione della condizionalità e del **monitoraggio degli esiti** prodotti.

Il progetto di inclusione viene costruito insieme al nucleo familiare e instaura un **patto tra servizi e famiglie** che implica una reciproca assunzione di responsabilità e di impegni.

Dal 1° gennaio 2018 il SIA è stato quindi sostituito dal REI che porta a costituire un livello essenziale di assistenza sociale (LIVEAS) e quindi assume i connotati di un provvedimento a carattere strutturale. Esso consente:

- l'accesso ai servizi (**l'attivazione di un numero congruo di Punti per l'accesso al REI**, in generale uno ogni 40mila abitanti, identificati nel territorio, in cui i cittadini possono ricevere informazioni, consulenza, orientamento e, se necessario, assistenza nella presentazione della domanda);
- la valutazione della condizione di bisogno attraverso una **valutazione multidimensionale** che consiste in un'analisi dei fattori di vulnerabilità della famiglia e identifica i possibili percorsi verso l'autonomia;

- la **progettazione personalizzata** (il perno attorno a cui ruota tutto l'impianto di attivazione e inclusione sociale ed è la funzione tipicamente svolta dal **servizio sociale professionale**);
- l'individuazione dei **sostegni** per il nucleo familiare e degli **impegni** assunti dai suoi membri.

Il quadro emerso nella progettualità REI, a differenza di quanto rilevato nella SIA, ha evidenziato un forte incremento delle situazioni di disagio e di grave fragilità che hanno richiesto la misura ministeriale. Il dato dell'accesso al servizio richiedente la misura SIA o REI ha confermato che circa il 40% delle segnalazioni, appartengono a nuclei famigliari non conosciuti ai servizi sociali territoriali.

Così come è confermata in entrambe le misure la multi-problematicità dei beneficiari siano essi singoli o appartenenti a nuclei famigliari. Lo sviluppo dal SIA al REI, dalla sua entrata in vigore ha mostrato una realtà familiare complessa e fragile, portando alla luce non solo una carenza economica di fondo, dettata forse in parte anche dalla crisi del *welfare* a vari livelli (sociale, lavorativo, economico, culturale), ma anche una forte incapacità di questi stessi soggetti di reagire alla situazione attuale. Sono apparsi inoltre nuclei che fino ad ora sono stati in grado di attivare autonomamente una loro rete sociale e di prossimità, a volte non sempre probabilmente legale, che ha comunque permesso loro di non doversi rivolgere a nessun servizio sociale di base. I beneficiari del REI sono per la maggior parte italiani, a differenza di quanto accaduto in precedenza con la misura SIA per la quale l'utenza presentava una più alta numerosità di famiglie straniere e nuclei con bambini anche piccoli, soggetti italiani spesso soli. Nel caso del REI i nuclei presentano caratteristiche differenti: sono più adulti, distanti da tempo dal mondo del lavoro o spesso inseriti nel mercato del lavoro in modo improprio o con forme di retribuzione precarie e spesso sommerse. Soggetti che presentano anche un quadro di compromissione psicologica, cognitiva, psichiatrica importante, quindi con scarse possibilità di collocamento in ambito lavorativo regolare e che necessiterebbero di collocazioni adeguate, protette, più flessibili rispetto alle attuali richieste del mondo del lavoro.

Più recentemente, con la legge n.26/2019, il REI è stato sostituito dalla nuova misura denominata (impropriamente) Reddito di Cittadinanza, in quanto forma di reddito minimo destinato alle sole famiglie in condizioni di indigenza economica e disponibili ad attività di reinserimento sociale. Il richiedente deve essere cittadino italiano o di paesi terzi, ma in possesso di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, titolare di diritto di soggiorno permanente o titolare di protezione internazionale. È richiesta la residenza sul territorio nazionale da almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Il beneficio economico, erogato tramite una carta di pagamento elettronica, si compone di due parti: una integra

il reddito familiare, l'altra (destinata solo a chi è in affitto) è a sostegno del pagamento del canone di locazione. Per ricevere il RdC è necessario rispettare alcune condizionalità, che riguardano l'immediata disponibilità al lavoro, l'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che può prevedere attività di servizio alla comunità, per la riqualificazione professionale o il completamento degli studi nonché degli impegni finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro. Il beneficiario è convocato dai centri per l'impiego per stipulare il patto per il lavoro in assenza di occupazione da non più di due anni, o dai servizi dei comuni competenti per il contrasto alla povertà, al fine di stipulare il patto per l'inclusione sociale.

Accanto a questi strumenti, di carattere innovativo e sistematico rispetto a quanto accadeva in passato, si pongono poi forme di intervento più congiunturali, legate a fonti di finanziamento spesso europee, mobilitate tramite lo strumento della progettazione. Queste prevedono la collaborazione tra pubblico, terzo settore e, in alcuni casi, il privato, all'interno di cornici programmatiche volte alla riduzione delle diseguaglianze territoriali (questo è il caso dei fondi FES che finanziano il programma PON, Programma Operativo Nazionale). Questi portano risorse utili allo sviluppo delle politiche di intervento per le forme di grave marginalità, alimentando gli strumenti per la bassa soglia (come nel caso dell'Ambito di Bergamo con il progetto *New Network*), volti all'assistenza immediata ma anche alla progressiva crescita di autonomia degli utenti, in termini di capacità di entrare in contatto con i servizi necessari, in prospettiva di una loro emancipazione dagli stessi.

In altri Ambiti, alla luce anche delle criticità ivi più rilevanti, il fuoco dell'attenzione è rivolto ad altre dimensioni di intervento. Nel caso di Dalmine ad esempio è maggiore l'attenzione alle politiche per la casa, con l'obiettivo di valorizzare gli strumenti regionali e la collaborazione col privato per il recupero, potenziamento e la gestione dei servizi abitativi.

L'Ambito di Seriate ha evidenziato l'importanza del potenziamento dei servizi di bassa soglia, ma soprattutto la volontà di sviluppare il sistema di interventi associati allo strumento del REI (in collaborazione con attori sociali del territorio, tra cui gli attori rappresentativi del mondo del lavoro) e la necessità della promozione dell'integrazione sociale delle famiglie straniere (ad esempio tramite il progetto di mediazione interculturale *Nogaye*) e dell'accesso ai servizi locali.

Altro esempio di politiche specifiche di Ambito si può ritrovare nel territorio della Val Cavallina dove, sempre accanto al potenziamento del REI, si evidenzia la necessità di politiche di contrasto all'abbandono scolastico. Su questo fronte si veda in particolare il progetto *SpaceLab*, in collaborazione con gli Ambiti montani di Alto e Basso Sebino, Valle Seriana Inferiore e Superiore, avente l'obiettivo di

creare una rete di attori (servizi, scuole, cooperative e famiglie) volta alla promozione di una comunità educante, che sviluppi l'inclusione e partecipazione dei giovani. Analogamente, sempre nell'ottica della promozione dell'inclusione sociale, nell'Ambito del Basso Sebino, vale la pena segnalare l'iniziativa dedicata alle persone con particolare fragilità legate a malessere psichico o disabilità fisica. Si tratta di un programma volto allo sviluppo, mantenimento o potenziamento di autonomie personali, realizzate attraverso attività di tipo semi-occupazionale, nell'ambito di normali contesti lavorativi.

Più complessa appare invece la proposta di intervento sui temi delle forme di povertà da parte dell'Ambito della Val Seriana, dove in particolare si segnala il programma di sostegno abitativo promosso attraverso l'attivazione del "Fondo Casa" (in collaborazione con Diakonia e Diocesi di Bergamo). Sui temi delle politiche per il lavoro e il reddito si sono sviluppate le reti locali integrando i diversi attori capaci di fornire un contributo importante (Comuni, Provincia, associazioni, in particolare quelle di categoria) al contrasto delle marginalità legate a questi macrotemi, sempre in costante interazione con le nuove misure quali il REI. Non meno importante è tuttavia l'attività di contrasto alle forti marginalità, promossa ad esempio tramite collaborazioni con il Nuovo Albergo Popolare, o interventi di risocializzazione (come i Tirocini Riabilitativi Risocializzanti nel caso di soggetti pluripatologici). La promozione della risocializzazione è al centro anche degli interventi nell'Ambito Val Seriana Superiore/Val di Scalve, dove tuttavia, in tema di politiche abitative, è significativo segnalare il ruolo della Fondazione *CasaAmica* nell'attività di contrasto al disagio abitativo.

Per quanto attiene al territorio della Valle Brembana, il Piano di Zona evidenzia soprattutto una forte criticità per la popolazione adulta, in particolare quella più anziana, spesso in condizioni di isolamento e solitudine. La dimensione relazionale è tuttavia oggetto di difficoltà e fragilità anche per le famiglie più giovani, cui si aggiungono le problematiche relative alla cura dei figli minori. Su questo come per altri aspetti è forte l'attenzione dall'integrazione delle diverse forme di intervento, sempre, costantemente, sviluppate in sinergia con il REI, che funge da base di supporto dove disponibile.

La consapevolezza della rilevanza della creazione di una comunità erogatrice di *welfare* è presente anche in altri contesti montani come quello dell'Ambito della Valle Imagna, dove il Piano di Zona indica esplicitamente l'importanza di passare dalla concezione dell'Io a quella del Noi nella programmazione e gestione dei servizi sociali. Un percorso di interazione tra attori si pone alla base di questa inclinazione, soprattutto per quanto riguarda le politiche di promozione dell'occupazione (si veda l'iniziativa *LavorinValle*), grazie alla partecipazione delle associazioni di categoria. Non mancano tuttavia programmi dedicati al disagio adulto,

come nel caso delle forme di azione sulla popolazione con disagio mentale (*Esco: dalla casa al territorio*) o abitativo.

Per quanto riguarda le aree della Bassa si può evidenziare l'esperienza dell'Ambito dell'Isola Bergamasca, dove forte attenzione è posta alle tematiche della integrazione e *governance* dei servizi, di cui si individua la necessità (e propongono gli strumenti attuativi) di un coordinamento di livello sovra-comunale che interessi in particolare il servizio di segretariato sociale e servizio sociale professionale, da pensare in ottica di rete, da un punto di vista operativo e anche informativo (attraverso ad esempio la realizzazione della Cartella Sociale Informatizzata). Accanto a questo si evidenzia l'importanza della formazione del personale e della multidisciplinarietà delle equipe di assistenza, nell'ottica di favorire il passaggio da un *welfare* di tipo tradizionale ad un *welfare* generativo territoriale, che necessita di nuove pratiche e forme organizzative.

Analogamente a quanto in programma presso l'Ambito di Isola, anche nel contesto di Treviglio vi sono importanti collaborazioni con enti specializzati per la realizzazione di interventi di politica sociale, qui in particolare rivolti alle attività di promozione dell'autonomia e del sostegno al reddito. Sul piano delle politiche abitative si sono aperte collaborazioni con il territorio e i suoi attori, grazie all'istituzione dell'Agenzia per la Casa, con la funzione di supporto ad Ufficio di Piano e Comuni nella gestione e programmazione degli interventi in materia.

Si rende infine necessario il potenziamento della struttura del Segretariato Sociale, sia in termini di personale che di punti di accesso, propedeutico alla realizzazione delle misure più sostanziali relative a sviluppo dell'inclusione, autonomia e riabilitazione; potenziamento della domiciliarità dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi; potenziamento dei servizi di sostegno alla genitorialità, mediazione familiare e culturale, nonché di pronto intervento sociale.

Altro aspetto fondamentale, particolarmente evidenziato nel Piano di Zona dell'Ambito di Romano, è quello della maggiore conoscenza del contesto locale e delle necessità della popolazione in stato di bisogno (conclamato o potenziale), possibile grazie a un migliore e approfondito monitoraggio dei fronti di rischio (in particolare quello dell'abbandono scolastico). In quest'ottica si sottolinea l'importanza di una più stretta collaborazione con gli attori del territorio che possono intercettare con anticipo e segnalare le situazioni di difficoltà e fornire dati utili alla loro misurazione e controllo.

TERZA PARTE

**IL PUNTO DI VISTA DEGLI ATTORI DEL
TERRITORIO**

PREMESSA

Dopo aver analizzato il tema della povertà e della marginalità attraverso dati e indicatori, questa sezione riporta la sintesi dei punti di vista di un campione di osservatori privilegiati intervistati durante il lavoro di ricerca sul campo. . Questa parte di analisi ha l'obiettivo di intercettare il punto di vista di alcuni attori impegnati nel mondo dei servizi sociali, in maniera da coprire diversi contesti territoriali e intercettare differenti ruoli e quindi sensibilità sia orizzontalmente (in termini di natura dell'attore, pubblico e istituzionale o privato/del Terzo Settore) che verticalmente (in termini di posizione nell'istituzione stessa).

Sono stati intervistati in totale 17 soggetti rappresentativi della molteplicità di istituzioni ed organizzazioni che si occupano di povertà e vulnerabilità sociale e materiale nel territorio della provincia di Bergamo: funzionari degli Ambiti, Dirigenti sindacali, Dirigenti del Terzo Settore, del mondo della Cooperazione e dei servizi al lavoro, cercando di avere visioni attente all'intera provincia, ma andando ad effettuare anche alcuni focus su aree specifiche, poiché segnalate come particolarmente significative nel corso del lavoro d'indagine.

La rilevazione ha fatto uso di una traccia d'intervista secondo il metodo dell'intervista semi-strutturata³⁰, volta ad indagare diversi elementi d'interesse. In primo luogo, agli intervistati è stato chiesto di indicare le criticità più rilevanti in termini di nuove forme di povertà e vulnerabilità sociale nel territorio provinciale e come si siano evolute nel tempo (a partire dagli ultimi 10-15 anni circa). In secondo luogo, le interviste hanno riguardato la presenza, a giudizio degli intervistati, di elementi particolari di forza o di debolezza nelle dinamiche relative al sistema dei servizi sociali del territorio, e la rappresentazione delle relazioni: tra utenza e servizi, tra gli attori dei servizi stessi e dell'organizzazione (in termini di politiche e strumenti) dei servizi sociali più in generale. Le interviste, della durata di circa 1 ora³¹, hanno fatto emergere un quadro che risente chiaramente della varietà delle voci ascoltate, di cui abbiamo voluto riportare gli elementi più trasversali, senza rinunciare a valorizzare alcuni esempi specifici quando ritenuti significativi per la comprensione dell'oggetto di ricerca più generale.

³⁰ L'intervista semi-strutturata, molto utilizzata nelle scienze sociali, prevede l'utilizzo di una traccia d'intervista con domande aperte adattabili in funzione delle risposte date dalla persona intervistata.

³¹ Si rimanda per i dettagli metodologici alla sezione dedicata in calce all'intero Report (vedi Appendice).

Ringraziamo tutti coloro che hanno messo a disposizione il loro tempo per contribuire a questo lavoro, che, ci teniamo a precisare, rappresenta una nostra interpretazione delle informazioni raccolte nel corso dei colloqui avuti nei mesi passati.

Grazie dunque a: **Lucia Bassoli**, Comunità Montana Val Brembana (Responsabile Ufficio di Piano); **Marcello Brambilla**, Consorzio di Comuni di Treviglio (Responsabile Ufficio di Piano); **Sergio Capitanio**, Comune di Bergamo (Staff dell'Ufficio di Piano); **Donatella Caseri**, ABF Bergamo (Responsabile dei processi di sistema); **Mauro Cinquini**, Ambito di Dalmine (Responsabile Ufficio di Piano); **Annalisa Colombo**, CGIL Bergamo (Ufficio Diritti); **Francesco Corna**, CISL Bergamo (Segretario); **Antonio Costantini**, Ambito Val Seriana (Responsabile Ufficio di Piano); **Don Marco Perrucchini**, AFP Patronato S.Vincenzo (Responsabile); **Don Roberto Trussardi**, Caritas Bergamo (Direttore); **Bruno Goisis**, Cooperativa Ruah (Presidente); **Emilio Majer**, Consultorio Familiare Adolescenti e Giovani (Coordinatore); **David Mazzoleni**, Caritas Isola (Coordinatore); **Lucio Moioli**, Confcooperative Bergamo e Mestieri Lombardia (Presidente); **Massimo Monzani**, Fondazione CasaAmica (Presidente); **Giovanni Peracchi**, CGIL Bergamo (Segretario); **Iorio Riva**, ATS Bergamo (Responsabile Ufficio Sindaci).

1. LA MORFOLOGIA DELLA POVERTÀ E DELLA VULNERABILITÀ SOCIALE

1.1. I TIPI DI POVERTÀ PIÙ CRITICI PER I TESTIMONI PRIVILEGIATI

Le interviste ai testimoni privilegiati forniscono un importante contributo per la comprensione delle forme, dei processi e dei profili legati alla povertà e alla marginalità sociale nel territorio bergamasco.

In primo luogo, emerge come la povertà e la marginalità sociale assumano forme diverse in base al grado di intensità. Ci sono le condizioni di **povertà estrema e di grande marginalità**, le persone senza fissa dimora, i casi di dipendenza da sostanze psicotrope (incluso l'alcol), le situazioni caratterizzate da disagio psichiatrico, i casi di isolamento o di emarginazione: tutte situazioni ben note e sotto l'attenzione dei servizi.

All'interno di tale fascia emergono dalle interviste alcuni profili nuovi. Da un lato quello di soggetti solo recentemente entrati in condizione di marginalità e che non riconoscono la propria condizione di bisogno, spesso rifiutando l'aiuto dei servizi, se non quello della ricerca del lavoro:

perché sono persone che magari hanno risorse culturali, ma non la possibilità di uscire da questa condizione. Parlo per lo più di persone adulte sole, maschi tendenzialmente [...], persone che poi non riconoscono i servizi in quanto tali [perché non abituati a utilizzarli] (Int.9).

Dall'altro lato il profilo di persone non formalmente in una condizione di senza fissa dimora, ma che con ogni probabilità lo diventeranno a breve, e dunque nella possibilità di essere intercettate preventivamente da politiche sociali mirate:

quello che abbiamo visto negli ultimi mesi invece è un aumento di persone che non sono ascrivibili alla categoria dei senza dimora perché, secondo la classificazione europea, ad esempio, hanno situazioni di alloggio, per quanto precario. Però passano molto tempo in strada perché non hanno nulla da fare. E parliamo soprattutto di una fascia di popolazione principalmente straniera. Intercettare questa fascia di popolazione è importante in maniera da evitare che diventino senza fissa dimora che poi avranno bisogno di un dormitorio, che cadranno nella condizione di forte emarginazione. E che in termini di risorse diventa estremamente dispendioso (Int. 9).

Un'altra grave forma di povertà rilevata dai testimoni privilegiati fa riferimento al tema dell'**isolamento sociale**, ovvero l'esclusione dei soggetti dalle principali sfere di inclusione, quali il lavoro, le relazioni e i servizi di *welfare*. A quanto emerge dalle interviste, ciò che più preoccupa in questi casi è l'invisibilità dei soggetti ai servizi e quindi l'impossibilità di mobilitare azioni e interventi in grado di spezzare la catena di processi che porta all'esclusione e all'isolamento sociale. La preoccupazione è dovuta inoltre alle difficoltà che i servizi di *welfare* incontrano nell'individuare queste forme nascoste di povertà, e soprattutto al fatto che il contrasto all'isolamento sociale richiederebbe, secondo l'opinione di molti intervistati, un differente approccio (come vedremo in seguito).

I veri poveri della bassa soglia sono invece persone molto sole [...] Io li chiamo "gli invisibili della nostra società" perché sono in giro ma nessuno li vede davvero
(Int. 8)

Ad uno sguardo più analitico, è possibile in primo luogo distinguere tra un tipo di **povertà materiale**, che riguarda innanzitutto la difficoltà a trovare e soprattutto a mantenere un lavoro, da cui poi derivano altre criticità come la scarsità delle risorse finanziarie o quelle di tipo abitativo, e una **povertà immateriale**, che invece fa più riferimento agli aspetti soggettivi, psicologici e alle dimensioni educativa, formativa e culturale.

1.1.1 LA POVERTÀ MATERIALE

Se la disoccupazione e l'esclusione dal mercato del lavoro emerge come una preoccupazione presente in tutte le fasi di vita dell'individuo, è per gli **adulti tra i 35 e i 55 anni** che la situazione diventa particolarmente critica anche per la scarsità di strumenti di contrasto, che sono per lo più indirizzati verso la fascia giovanile (es. Garanzia Giovani, Dote Unica Lavoro).

La vulnerabilità legata allo scarso reddito non riguarda però solo coloro che non hanno un lavoro, come già evidenziato nell'introduzione del presente Rapporto, ma anche alcune categorie di occupati: è il caso delle **famiglie mono-reddito** e di quei nuclei familiari che sfuggono alle categorie classiche di lettura del disagio da parte dei servizi, come ad esempio le «situazioni diagnosticate o le **situazioni di svantaggio chiaro**, verificato e con un servizio sociale e/o specialistico inviante» (Int. 2).

Questa forma di vulnerabilità caratterizza inoltre coloro che non riescono ad inserirsi in modo lineare e stabile nel mercato del lavoro: la **precarietà lavorativa** è

uno dei temi più ricorrenti nelle interviste e rappresenta la base del cosiddetto **fenomeno del lavoro povero**³².

L'instabilità caratterizza in particolare alcuni settori economici, come già emerso dall'analisi dei dati statistici e amministrativi. In primo luogo, il turismo e l'agricoltura che, a causa della stagionalità del lavoro, sono caratterizzati dalla presenza di una **frammentazione reddituale e contrattuale** a cui le politiche, ad esempio il sistema Dote, non sempre riescono a rispondere in maniera adeguata. Il commercio, i servizi alle imprese o alla persona sono altri settori che i testimoni privilegiati identificano come più fortemente associati alla precarietà lavorativa.

È interessante evidenziare che in questi settori trovano occupazione popolazioni

Ora io vedo soprattutto le donne vittime di questo nuovo crollo dell'economia perché i settori più colpiti sono quelli dove sono più occupate le donne
(Int. 6)

specifiche. Le donne, ad esempio, che in altri settori, come quello sanitario (es. ASA/OSS), godono invece di una maggiore stabilità. Per settori relativamente più stabili, come quello impiegatizio, è richiesto invece il possesso di titoli di istruzione e una formazione più elevati. La **precarietà del lavoro femminile** è poi fortemente emersa in relazione alla recente crisi sanitaria, dove i settori più colpiti sono quelli nei quali l'occupazione è prevalentemente femminile:

ora io vedo soprattutto le donne vittime di questo nuovo crollo dell'economia perché i settori più colpiti sono quelli dove sono più occupate le donne. Tutto il sistema dell'educazione, dell'assistenza, di cura [...] L'impatto grosso l'ha avuto anche la chiusura della scuola e il dover far fronte alle difficoltà economiche e di cura dei figli. Lo Stato ha emanato diversi decreti che hanno permesso l'erogazione dei congedi però alcune cose potevano essere fatte meglio (Int. 6).

I **cittadini stranieri** sono un'altra fascia di popolazione particolarmente esposta alla vulnerabilità legata alla precarietà lavorativa. I loro principali settori di occupazione sono quelli tipici dell'economia dei servizi a bassa qualificazione, come i servizi alle imprese (es. pulizie, bassa manutenzione) e alla persona (es. collaboratori e assistenti familiari), il trasporto e il magazzinaggio, l'industria e le costruzioni, il commercio, le attività ricettive e di ristorazione, oppure quelli ormai "abbandonati" dalla domanda di lavoro italiana, come l'agricoltura.

³² Sul tema si rimanda alla sezione introduttiva del presente Rapporto e ai fenomeni dei *working poor* e della *in-work poverty*.

Considerato l’inserimento in questi settori nelle posizioni a più bassa qualifica, la condizione degli immigrati nel mercato del lavoro si caratterizza in generale per una «bassa disoccupazione e cattivi lavori» (Fullin e Reyneri, 2010).

Come visto nella sezione 3.1, questi settori sono presenti soprattutto in alcune aree del territorio bergamasco che di conseguenza risultano particolarmente esposte a questo tipo di povertà: le attività agricole manifatturiere nell’Ambito di Treviglio e nelle aree montane, le costruzioni a Romano di Lombardia e nelle valli, l’industria manifatturiera a Dalmine, Isola, Val Seriana, Grumello, i servizi al consumatore a Bergamo, nell’Ambito di Seriate e nelle alte valli votate al turismo.

All’interno della povertà materiale si possono poi annoverare quelle forme di vulnerabilità correlate alla **casa** e all’**abitare**.

La **povertà abitativa** assume diverse forme: (in)accessibilità alla casa, affollamento abitativo, morosità, sfratti, pignoramenti, degrado o inadeguatezza dell’abitazione e del contesto residenziale. Gli individui e le famiglie che sperimentano tale forma di vulnerabilità hanno quindi **profili fortemente eterogenei**, sia sul piano **sociodemografico**, che su quello **territoriale** (vedi cartografie sul mercato immobiliare).

Se da un lato i testimoni privilegiati intervistati evidenziano come storicamente questo fenomeno abbia interessato principalmente la **popolazione straniera**, negli anni successivi alla crisi economica del 2007-2008 la proporzione si è significativamente riequilibrata nei termini di un maggiore coinvolgimento anche di **cittadini italiani**.

Gli utenti dei servizi abitativi del Terzo Settore in precedenza soprattutto stranieri (80%), oggi sono la metà (Int.12)

La recente epidemia di Covid-19 inoltre ha spostato anche la proporzione tra cittadini italiani e non che si rivolgono ai servizi del privato sociale che si occupano di marginalità:

crece in generale la quota di italiani che si rivolgono ai servizi: 40 vs 60. Prima del COVID era 32 vs 68 (Int. 8).

In generale, non sembra esservi una consequenzialità immediata tra difficoltà economiche e sofferenza abitativa: quest’ultima emerge dopo un certo lasso di tempo, quando si esauriscono i risparmi e le risorse di supporto messe in campo dalle istituzioni e dal privato sociale, che negli anni pre-crisi venivano descritte come sostanzialmente sufficienti a tamponare buona parte delle situazioni critiche, cosa che accade sempre meno nell’ultimo decennio a causa dell’incremento della domanda.

Gli individui che vivono soli, gli anziani in particolare, sono segnalati come i soggetti più fragili nell'ambito di questa forma di povertà, che emerge come prevalente nei comuni medio-grandi rispetto a quelli piccoli, nei quali viene descritta una maggiore capacità di supporto da parte della rete familiare e sociale, che al contrario è più debole nei principali centri abitati.

1.1.2. LA POVERTÀ FAMILIARE

Altre forme di **povertà e marginalità** sociale individuate dai testimoni privilegiati nel corso delle interviste sono invece **di tipo immateriale**.

In questa categoria rientrano innanzitutto le difficoltà che fanno riferimento all'ambito familiare, spesso strettamente legate alla vulnerabilità materiale. È questo il caso delle **famiglie che hanno difficoltà a stabilizzarsi da un punto di vista abitativo**, ad esempio perché non riescono a sostenere in modo autonomo le spese, tra cui quella dell'affitto: una situazione che può portare in seguito a rotture, conflitti e criticità anche all'interno del nucleo familiare.

Un tipo di struttura familiare particolarmente vulnerabile perché esposta a più fattori di rischio è quello dei **nuclei familiari mono-genitore**, quasi sempre donne, che è aumentato in modo significativo negli ultimi anni soprattutto nelle aree urbane. In questi casi, alla più difficile conciliazione tra le attività di cura e di lavoro si aggiunge spesso una condizione mono-reddituale. Una situazione resa

Con l'allontanamento della donna con i figli dal marito per motivazioni varie può scattare, se non opportunamente preparata, anche un'emarginazione da quel contesto comunitario che è fondamentale e vitale per i compiti di cura... E molto altro (Int. 9)

ancor più grave dal fatto di non poter fare affidamento sul supporto delle reti familiari, amicali o comunitarie e, più in generale, dei servizi di conciliazione. Su questo aspetto è interessante notare che alcuni testimoni privilegiati evidenziano come questa forma di vulnerabilità si stia diffondendo in maniera significativa anche all'interno delle popolazioni straniere presenti sul territorio da più tempo (ad esempio nella comunità maghrebina), che storicamente non conoscevano questo fenomeno.

La **mancanza di una rete familiare** può rappresentare un ulteriore elemento di vulnerabilità, data la difficoltà di attivare le risorse e i contatti in situazioni di bisogno. Dalle interviste è emerso come questo tipo di supporto si riveli fondamentale nelle situazioni di crisi, come quella economica del 2007-2008 o la più recente crisi sanitaria da Covid-19:

sono morti purtroppo i più fragili in senso sanitario e i più isolati dal punto di vista sociale. Non avere oggi, in una pandemia, una rete di relazioni sociali ha portato queste persone a non avere nessuno a cui chiedere o a non sapere a chi chiedere. Quindi chi non aveva un *carer* di riferimento e/o i familiari si è trovato in una posizione di isolamento, che probabilmente era una preconditione ma non aveva ancora o non avrebbe avuto gli effetti che ha avuto la pandemia (Int. 11).

Oltre ai soggetti isolati da un punto di vista sociale e alle famiglie mono-genitore, i **migranti** sono ancora una volta tra le fasce di popolazione più esposte a tale forma di povertà. Nelle situazioni di crisi, infatti, la mancanza di una rete familiare di supporto può portare a soluzioni che generano ulteriori processi di vulnerabilizzazione sociale:

Oggi noi vediamo che se per il bergamasco c'è una rete parentale e amicale molto vasta e ampia, per le famiglie dei migranti no, c'è la famiglia: la mamma, il papà e i due, tre, quattro, cinque figli (Int. 7)

assistiamo anche a famiglie di migranti che stanno rimandando i figli al proprio Paese di origine e questo genera una confusione nella testa di questi ragazzi, perché [sono] nati e cresciuti per qualche anno in Italia (magari hanno frequentato anche le elementari) e [tornano] nel Paese di origine (spesso l'Africa) a fare le scuole medie con una famiglia che non c'è, una scolarizzazione completamente diversa dalla nostra, così come una vita quotidiana completamente diversa dalla nostra (Int. 7).

1.1.3. LA POVERTÀ EDUCATIVA

Una forma di povertà che riguarda in particolare la fascia più giovane della popolazione è quella educativa. Come noto, infatti, il titolo di studio è un potente predittore sociale e la povertà materiale si lega molto spesso a quella educativa e culturale. Il deficit di istruzione e di sviluppo cognitivo che si può determinare nei primi anni di vita del bambino può avere conseguenze negative di lungo periodo, sia nella successiva carriera scolastica sia nel percorso lavorativo.

Nelle interviste di vari testimoni privilegiati particolare preoccupazione destano i fenomeni di abbandono scolastico, soprattutto nel **passaggio dalla scuola media inferiore a quella superiore**, e dei **NEET**, i giovani che non studiano né lavorano (*Neither in Employment nor in Education or Training*), che come abbiamo visto in Italia costituiscono un problema particolarmente grave.

In alcuni contesti la scarsità di servizi educativi, come quelli per l'infanzia, gioca un ruolo critico per l'integrazione e il sostegno, in particolare in situazioni nella quali esiste già una deprivazione educativa all'origine nei contesti familiari:

la scuola dell'infanzia è il primo momento di confronto dei bambini con la socializzazione, i ruoli adulti e le istituzioni... nell'essere dentro ad un percorso e progetto di vita. È lì che per la prima volta si evidenziano le fatiche, i ritardi, le difficoltà personali o familiari che incidono nella socializzazione, negli apprendimenti e nello sviluppo personale delle competenze. È in quella fascia d'età che si ha la maggiore *plasticità* (Int. 17).

Sempre in riferimento alla **scuola dell'infanzia** un dato significativo emerso, meritevole di approfondimento, è quello della presenza di un numero significativo di bambini iscritti che però non frequentano:

analizzando poi il confronto tra iscritti e frequentanti, la proiezione è che circa il 30% non frequenta (Int. 14).

Dalle interviste raccolte, i processi educativi e formativi emergono come fondamentali e non solo nelle prime fasi di vita. Si segnala, ad esempio, il problema del reinserimento nel mercato del lavoro di coloro che hanno un basso livello di istruzione o una formazione non adatta alle nuove richieste lavorative presenti sul territorio. O ancora la questione dell'educazione alla corretta gestione delle risorse materiali (in particolare finanziarie) e della necessità di trasmettere alle persone che affrontano periodi di difficoltà gli strumenti culturali della “resilienza” e dell'adattamento alla mutata situazione dal punto di vista finanziario.

Queste dinamiche, inoltre, si legano strettamente alla povertà di tipo relazionale, una questione che molti testimoni privilegiati individuano come centrale nello spiegare l'emergere delle nuove forme di povertà e di marginalità sociale.

1.1.4. LA POVERTÀ RELAZIONALE

Il problema della povertà relazionale sembra caratterizzare innanzitutto le **aree montane** e, al loro interno, soprattutto le **fasce di popolazione giovanili**. Per alcuni testimoni privilegiati, nelle prime è più difficile riuscire ad usufruire di contesti esperienziali ampi o variegati. Questo dipende, in parte, dalla scarsità di luoghi di socializzazione ma anche dall'**elevata mobilità per lavoro** che caratterizza territori (come le alte valli) nei quali spesso anziani, donne e bambini vivono in una condizione di isolamento:

sono territori soggetti a delle forti migrazioni, nel senso che le persone si spostano, prima o poi, anche solo per lavoro durante il giorno, nell'area urbana; quindi chi resta sui territori (le persone anziane piuttosto che i bambini o donne sole o quelli un po' più fragili) si trova spesso in una situazione di forte isolamento sociale, di povertà di stimoli, di contatti e di relazioni (Int. 1).

Una chiusura che sembra dipendere anche da **fattori culturali**, che rende più difficile richiedere sostegno in situazioni di bisogno:

in montagna noi notiamo gente molto buona e generosa ma allo stesso tempo molto chiusa; si nascondono e si vergognano molto di più a chiedere e il contatto iniziale è molto più difficile. Andare alla Caritas e chiedere è molto faticoso, si prova vergogna perché si pensa di essere falliti... (Int. 8).

Al di là delle specificità territoriali, ciò che più preoccupa i testimoni privilegiati è il processo che conduce alle situazioni di **ritiro sociale**, ovvero all'abbandono delle relazioni e dei contatti sociali da parte dei soggetti che non manifestano più in maniera organizzata il proprio disagio, ma lo vivono come una condizione personale che si autoalimenta e va a cronicizzare le situazioni di difficoltà materiale. Questo fenomeno è spesso l'esito della crescente percezione di sfiducia nei confronti del futuro, così come della propria capacità e di quella del sistema di *welfare* di risolvere i problemi. Una sfiducia esito sia della scarsità di stimoli e opportunità offerte dal contesto (o di percezione di scarsità), sia di fattori psico-sociali associati al capitale culturale familiare:

se prima il ragazzino che ti “spaccava su” qualcosa lo vedevi, chi commetteva un furto lo vedevi, la povertà di chi occupava le panchine in stazione la vedevi, adesso chi si ritira socialmente non lo vedi. Questo è ancora più difficile da disinnescare, ha grandissimi effetti sui costi sociali e di vita. L'abbandono scolastico e dell'università non si vede: questo è l'elemento rinunciatario, il tema della mancanza di fiducia. Questi ragazzi non ci provano neanche, non cercano nemmeno lavoro. Il tema degli inoccupati è peggio: spesso i NEET che noi incrociamo manifestano la fatica di attivarsi anche attraverso i laboratori che proponiamo (Int. 5).

Secondo il parere degli intervistati, la povertà relazionale è una nuova sfida per i servizi di *welfare* del territorio, perché legata a forme di vulnerabilità e marginalità sociale spesso nascoste che possono però esplodere in situazioni critiche.

1.2. LE NUOVE FORME DI POVERTÀ

Come visto nelle pagine precedenti, per i testimoni privilegiati intervistati i nuovi fenomeni di povertà e di marginalità sociale si manifestano in ambiti che potremmo definire tradizionali, il lavoro, la casa e le reti di relazioni sociali. Anche prendendo in considerazione le persone e le famiglie più esposte ai rischi di povertà, è emersa la presenza di profili “classici” (connotati da disoccupazione, numerosità familiare, assenza di un genitore, età anziana combinata con fragilità e solitudine, basso capitale culturale).

Nonostante le forme di **vulnerabilità** trovino sempre origine nell'esclusione o nell'inclusione precaria all'interno dei principali ambiti di appartenenza sociale (lavoro/reddito, reti sociali, *welfare*), l'elemento di novità nella povertà contemporanea è il suo **carattere individuale, molteplice, mutevole, incostante e latente**. Questi sono alcuni degli aggettivi emersi nelle interviste per descrivere l'**eterogenea morfologia della nuova povertà** nel territorio bergamasco.

Risulta quindi più difficile definire delle categorie e delle demarcazioni nette nelle situazioni di bisogno, così come tratteggiare profili socio-demografici o socio-economici statici della popolazione a rischio di povertà e marginalità sociale. La nuova

Ogni povero ha la sua storia e la sua esperienza e non è possibile ricondurlo a delle classi o categorie specifiche (Int. 8)

morfologia della nuova povertà rende altresì difficoltoso rilevare le situazioni di povertà materiale solo attraverso degli indicatori di misurazione della condizione economica, quali l'ISEE, come emerso in un'intervista ad un operatore dei servizi della Valle Brembana:

[il territorio] non ha un indice di povertà economica particolarmente evidente dal punto di vista dei dati statistici sul reddito, anche perché è un territorio dove la maggior parte delle persone possiede una casa e quindi dal punto di vista dell'ISEE non per forza di cose si evidenzia una forma di povertà (Int. 1).

La difficoltà a definire, identificare e quindi contrastare le nuove forme di povertà è dovuta alla crescente **individualizzazione dei percorsi di povertà** che non sempre possono essere ricondotti a profili specifici.

Un'individualizzazione che è poi strettamente legata al carattere molteplice della vulnerabilità, che si manifesta spesso in ambiti differenti e che quindi moltiplica le possibili **intersezioni e sovrapposizioni tra i diversi tipi di fragilità**:

una situazione che ha un pezzo di fragilità nel lavoro, un pezzo di fragilità nella famiglia, un pezzo di fragilità nella casa...: questa realtà di chi è? Non posso attribuirlo a quello specifico capitolo di spesa e alla fine poi non è di nessuno. Questa oggi è una delle più grandi fatiche e purtroppo anche uno dei più grandi alibi (Int. 5).

Come si evidenzia in modo chiaro, e come verrà approfondito nel prosieguo del Rapporto, la sfida che pone la multidimensionalità delle nuove forme di povertà è diretta al complesso sistema dei servizi di *welfare* e alla parcellizzazione e setto-rialità di interventi che richiederebbero invece, a detta di molti testimoni, un approccio integrato multidimensionale.

Oltre alla multidimensionalità, un'ulteriore caratteristica delle nuove forme di povertà è la loro elevata **variabilità temporale**. I processi che conducono a situazioni di povertà e marginalità sociale sono sempre meno lineari e costanti nel tempo e sempre più segnati da accelerazioni, fuoriuscite e continue ricadute in situazioni di bisogno.

La povertà è diventata sempre più un fenomeno multidimensionale e non necessariamente costante: puoi entrarci, puoi uscirci, puoi rientrarci ancora
(Int. 3)

Come già accennato nelle pagine precedenti, vi sono forme di vulnerabilità e povertà che non condividono comuni ed evidenti eventi di “rottura” all’origine del loro processo (quali la perdita del lavoro o la separazione familiare, ecc.). Si tratta, in altre parole, di condizioni che sono esito di processi le cui concause rimangono spesso **nascoste o latenti**. Casi nei quali si assiste ad un inserimento precario e fragile nei principali ambiti di inclusione sociale e che, di passo in passo, conducono a forme di vulnerabilità più significative (in particolare laddove vengono a mancare elementi cruciali come il supporto familiare). Questa è la preoccupazione che i testimoni privilegiati evidenziano in particolare nell’attuale crisi sanitaria che, a causa delle misure di contenimento del contagio e delle crescenti difficoltà lavorative, rischia di far precipitare nella povertà nuclei familiari e individui che altrimenti sarebbero sopravvissuti, seppur in modo precario.

1.2.1. POVERTÀ E TERRITORIO

Dalle interviste degli attori interpellati emerge un ulteriore elemento distintivo delle nuove forme di **povertà**, il loro stretto **collegamento con il territorio** nel suo significato sia di contesto nel quale si manifestano le differenti manifestazioni di marginalità, sia di dimensione in grado di aggravare o di alleviare le situazioni di bisogno e vulnerabilità.

Con attenzione a questa seconda accezione, la condizione di relativa **inaccessibilità geografica** di alcune aree montane può contribuire a spiegare l’isolamento sociale delle famiglie e degli individui che vi risiedono. La mobilità e la possibilità di raggiungere in tempi e modi adeguati i servizi e le opportunità (attività, relazioni, ecc.) rappresenta, in tal senso, un elemento chiave per comprendere le differenze territoriali, sia in termini di distribuzione del disagio che di opportunità di intervento per prevenirlo. L’isolamento geografico costituisce un ostacolo per l’accesso alle opportunità lavorative e ai luoghi di socializzazione, nonché un impedimento per l’implementazione di interventi e servizi.

Gli stessi problemi sono evidenziati in contesti non montani, come in alcuni Ambiti della Bassa:

abbiamo collaborato al progetto *Farsi in quattro* con le persone nelle fasce 3 e 4 di invalidità. Il problema principale non era tanto collocare queste persone e collaborare con le cooperative quanto lo spostamento. Non c'era, ad esempio, un mezzo che permettesse di spostarsi da Brignano a Treviglio senza dover passare da Bergamo e cambiare autobus (Int. 2).

Viceversa, nei territori provvisti di una migliore offerta di trasporto e di una più efficiente connessione con il resto della provincia o della più estesa area metropolitana lombarda, ed è il caso di Treviglio, i prezzi delle abitazioni sono più elevati e, dunque, la vulnerabilità all'isolamento lascia il posto a quella abitativa.

Tuttavia, molti testimoni sono concordi nel dire che il **territorio**, le **comunità** e gli **attori locali** possono rappresentare un **fattore in grado di alleviare le situazioni di povertà e di marginalità**. Negli Ambiti in cui è stata registrata una maggiore povertà, e in cui le reti familiari riescono solo parzialmente a compensare il bisogno e la mancanza di servizi, "l'innata dinamicità" e la "capacità di fare rete" dei territori vengono citati quali elementi di forza per contenere i processi che conducono alla povertà e alla marginalità sociale.

1.2.2. CITTADINI STRANIERI

Pur non rappresentando una categoria omogenea, ma al contrario essendo costituita da un'elevata varietà di persone poste in diverse condizioni materiali, sociali e culturali, quella dei cittadini stranieri è una fascia di popolazione che presenta profili interessanti per il presente studio. I testimoni intervistati sono concordi nel dire che gli stranieri non vadano più trattati all'interno di dicotomie semplicistiche del tipo "italiani-stranieri" o "noi-loro".

L'immagine degli stranieri che emerge dalle interviste rinvia innanzitutto alla

Abbiamo uomini della prima migrazione, ai quali si è poi ricongiunta la propria famiglia, che hanno dato origine alla seconda generazione di immigrati; giovani che oggi vanno alle superiori e all'università sui quali è necessario fare delle riflessioni (Int. 7)

progressiva **stabilizzazione** che negli ultimi 15 anni ne ha caratterizzato la presenza. È tuttavia anche sottolineato il problema della loro **scarsa rete sociale e relazionale**, spesso ridotta alla sola famiglia (quando presente) e delle conseguenti più limitate capacità di risposta a difficoltà ed imprevisti sia sul piano economico, che su

quello sociale. Innanzi tutto, si evidenzia un problema di ordine giuridico e dunque politico: quello del **legame tra lavoro e rinnovo del possesso del permesso di soggiorno** e dei conseguenti rischi di caduta nella condizione di irregolarità e di perdita dell'occupazione (un problema negli ultimi anni acuito dalla crisi economica e dagli effetti dell'epidemia da coronavirus):

[coloro con] permesso di soggiorno a breve termine [sono] maggiormente fragili e spesso non hanno accesso ad alcune minime forme di sostegno (Int. 6).

Molte criticità nascono dall'**assenza di documenti**, o dalla loro irregolarità, che compromettendo la residenza rende difficile per gli stranieri l'accesso a molti interventi di politica sociale (in particolare offerti dagli attori istituzionali), sebbene sul territorio provinciale ampio spazio di intervento sia offerto dal privato sociale, in particolare di matrice cattolica. Dalle interviste emerge anche il problema dei lunghi tempi di attesa delle domande dei richiedenti asilo, un esempio della difficoltà di "**rispetto dei diritti ai quali solo formalmente essi hanno accesso**":

problemi che emergono innanzitutto nella procedura, perché sia la Questura che la Prefettura soffrono di una carenza di organico oramai cronica (Int.5).

Si tratta di un problema ampiamente studiato in letteratura e che alcuni autori hanno efficacemente riassunto nella categoria della «**produzione legale dell'illegalità**» (De Genova, 2001).

Sempre in merito ai **richiedenti asilo e ai rifugiati**, in alcune interviste emerge il problema della loro concentrazione in grandi strutture di accoglienza:

Se in un abitato di 800 "anime" ne metti 150 che provengono di colpo da un Paese straniero e non hanno nessun tipo di relazione, capisci che è abbastanza inevitabile che si creino delle scontentezze. Anche se poi, in realtà, di fatto queste sono state superate perché anche dove sono stati creati questi agglomerati non si sono mai evidenziati reali fattori di mancata integrazione (Int. 1).

Dalle interviste emergono anche **letture del fenomeno in parte divergenti**. Da un lato si mette in luce la presenza di alcuni **stereotipi culturalisti** da tempo documentati in letteratura (Vacchiano, 2011):

l'immigrazione deve essere spostata dal discorso politico, non può essere vista e ridotta a questo. I comuni devono avere uno sguardo [sull'immigrazione] a prescindere dal colore politico. Il migrante è sempre trattato come il "poverino". Non si fanno studi, ricerche, approfondimenti. Nella sanità c'è da tener presente la cultura di appartenenza.

Il 90% delle persone che vengono oggi in Italia sono migranti economici (Int. 7).

Dall'altro, si pone in evidenza la **consapevolezza della dimensione materiale** dentro alla quale le difficoltà di integrazione sono radicate:

disoccupazione e affitti con rischio di sfratto: gli stranieri (soprattutto extra-comunitari) hanno sicuramente maggiori possibilità di rientrare in queste situazioni. Non per un problema di integrazione culturale ma più [di tipo] socioeconomico (Int. 4).

2. LE RELAZIONI TRA GLI ATTORI DEL TERRITORIO IMPEGNATI NEL CONTRASTO ALLA POVERTÀ E ALLA VULNERABILITÀ SOCIALE

2.1. COLLABORAZIONE IN UN CONTESTO FRAMMENTATO

Un altro argomento di discussione delle interviste con i testimoni privilegiati è stato quello dei servizi e degli interventi di contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale nel territorio provinciale (politiche, interventi e relazioni tra gli attori sociali che ne sono attuatori).

Dalle voci interpellate nel corso dell'indagine alcuni temi sono emersi con particolare forza, tra questi quello della **frammentazione** degli interventi ma anche quello della presenza di una **tradizione di buona collaborazione** tra gli attori che compongono la ricca rete di istituzioni pubbliche e private del territorio.

È opinione trasversale al gruppo di intervistati il fatto che gli interventi di contrasto alla povertà siano numerosi e che le risorse possedute dai territori siano consistenti (sia per quanto riguarda il settore pubblico che privato). Tuttavia, ciò che ne rende a volte debole l'efficacia è la **parcellizzazione dei canali di sostegno**, che afferiscono a strumenti diversi e che vanno poi ricomposti a livello locale. È in ultima istanza all'ente comunale che spetta il compito di assistere la popolazione vulnerabile residente, laddove il cittadino viene spesso richiesto di sapersi districare tra sigle, procedure e scadenze diverse:

Grande parcellizzazione dei canali di sostegno che afferiscono a strumenti diversi e che vanno poi ricomposti a livello locale

è un po' come nel *welfare* familistico, dove il cittadino deve ricomporre quanto non riescono a fare i servizi, pur non avendo sempre a disposizione le stesse risorse. [...] la ricomposizione e il progetto sono lasciati in mano al cittadino, in questo caso comunque al settore locale che fa quello che può (Int. 11).

La difficoltà di fare sistema nelle politiche sociali locali (ovvero di avere un organismo coerente e integrato di interventi ed attori) è secondo gli intervistati in buona parte causato dalla **relazione farraginosa** che esiste tra i diversi livelli che compongono il settore dei servizi, tra chi fa le politiche (Stato e Regione) e chi deve applicare gli strumenti (Ambiti e Comuni).

Si fa fatica in generale a costruire un sistema delle politiche sociali perché dipende dagli attori locali solo fino ad un certo punto ma anche [dipende] dalle politiche nazionali, da quelle regionali e quindi è complesso. Un po' si agisce direttamente, un po' di rimando da fuori... non è facile, però pian piano si va avanti (Int. 4).

A ciò si aggiungono altri due aspetti che concorrono a rendere complessa la situazione: **l'eterogeneità dei diversi contesti** di cui si compone la provincia, (in termini di risorse territoriali e di bisogni) e la non facile **organizzazione per settori dei servizi** (a volte di ostacolo all'azione integrata).

La provincia di Bergamo si caratterizza per la presenza di una grande varietà di contesti territoriali, sia sul piano geografico e infrastrutturale sia su quello socio-economico. Tale diversità rende difficile il lavoro di ricomposizione degli interventi, che devono rispondere a una realtà complessa, spesso molto differente da comune a comune. Il territorio della Bassa ne è un esempio, laddove la scarsa omogeneità tra i comuni, in termini di struttura socioeconomica e di bisogni, rende difficile l'orchestrazione degli interventi tra gli enti locali, in particolare sul piano delle politiche per il lavoro.

L'integrazione degli interventi è un elemento cruciale non solo dal punto di vista territoriale (ad esempio come azione coordinata o condivisa tra diversi comuni con-

Una situazione che ha un pezzo di fragilità nel lavoro, un pezzo nella famiglia, un pezzo nella casa... Questa realtà qui di chi è? Non posso attribuirlo a quello specifico capitolo di spesa e poi, alla fine, non è di nessuno (Int. 5)

finanti), ma anche al livello degli specifici strumenti. Nonostante negli ultimi anni si siano evidenziate le virtù della complementarità degli interventi, secondo l'opinione degli intervistati le politiche sociali risultano ancora organizzate dal punto di vista operativo per settori funzionalmente indipendenti. Il che rende difficile, se non al costo di grandi sforzi da parte degli operatori, un'efficace integrazione degli interventi di contrasto alla povertà.

Per quanto rientri nelle loro possibilità, dunque, i territori sono da tempo abituati a compensare queste difficoltà con una tradizione di collaborazione consolidata che vede la forte interazione tra attori istituzionali e soggetti del Terzo Settore in diversi ambiti.

Le problematiche si tende ad affrontarle insieme. La nostra società per la gestione del Piano di Zona ha la sede nello stesso edificio in cui ha sede l'ASST, sono sullo stesso piano. Anche fisicamente ci si incontra. Queste sono banalità per dirle che in questo territorio si è abituati a lavorare in questo modo, anche con il Terzo Settore. Nonostante io noti una consistente perdita dello spirito della 328, rispetto all'atteggiamento di co-responsabilità e condivisione della *governance*, devo dire che in questo territorio si cerca di condividere le prassi e di confrontarsi (Int. 16).

Nelle parole degli intervistati, tra i soggetti del Terzo Settore assume un ruolo centrale la Caritas diocesana, che interviene a sostegno delle persone povere, vulnerabili e esposte al rischio di marginalità sociale integrando gli strumenti pubblici esistenti in un'ottica di **complementarità** alle politiche istituzionali. Ma anche di altri soggetti del Terzo Settore viene messa in evidenza l'importanza degli interventi finalizzati ad intervenire su quelle fasce di popolazione ai margini della legalità che, svincolate dal **criterio della residenza**, rischiano di essere escluse dagli interventi di assistenza. Esclusione che, se non risolta, rischia di concorrere a cronicizzare situazioni di disagio e di determinare forme gravi di marginalità.

Il principio della complementarità, a detta di chi ha risposto, ha funzionato anche in occasione dell'emergenza da Covid-19, dove la Caritas e gli altri soggetti del terzo settore sono intervenuti, in collaborazione con gli assessorati ai servizi sociali, per aiutare coloro che sono rimasti esclusi da altre forme di assistenza come il Reddito di Cittadinanza o di Emergenza.

Abbiamo chiesto chi fossero già i beneficiari di altre misure [...] in modo di cercare di aiutare persone diverse in modo equo e giusto (Int. 8)

La collaborazione con la **Caritas**, sebbene proficua a detta di tutti gli attori intervistati, non è scevra da problematicità organizzative, legate soprattutto alla sua differente organizzazione territoriale rispetto all'ente pubblico. Può capitare infatti, che il territorio di un Ambito ricada in più Diocesi, le unità di riferimento territoriale della Chiesa, complicando il coordinamento degli interventi e riproducendo in parte la frammentazione del sistema dei servizi.

Ad ogni modo la ricchezza del contributo del Terzo Settore è condivisa ed evidente nella molteplicità di realtà che agiscono sul territorio e che riescono "**a fare rete**". Questo **fenomeno non** è però **omogeneo in tutta la provincia**: molto dipende dal tessuto sociale esistente nelle diverse aree e dalla tradizione più o meno consolidata della collaborazione che esiste a livello locale. Di certo per gli intervistati la città di Bergamo rappresenta un esempio positivo, laddove, sia a livello istituzionale, tramite i tavoli OCSE, sia a livello organizzativo, tramite le Reti sociali di quartiere, si è da tempo affermata una pratica di condivisione e di costruzione orizzontale delle iniziative. Alcune misure di politica sociale introdotte di recente

hanno poi agevolato la cooperazione tra attori. Diversi intervistati hanno citato il REI³³ e il Reddito di Cittadinanza, strumenti che, al netto dei difetti comunque presenti agli occhi degli intervistati, hanno avuto il pregio di fornire un supporto universale e una base su cui costruire altre forme di intervento, mettendo in connessione diversi attori in prospettiva di complementarità.

Tuttavia, questa ricchezza agli intervistati appare talvolta paradossalmente uno svantaggio: a fronte di una grande varietà di attori manca una capacità di sintesi, di **coordinamento degli sforzi**, che molti dicono debba essere in capo alle istituzioni, ai rappresentanti legittimi dei territori.

La mia idea è che di attivatori sociali ce ne siano fin troppi! [ride] nel senso che è necessario razionalizzare e costruire dei luoghi funzionali e funzionanti di coordinamento. Io credo molto nel ruolo delle istituzioni, che dovrebbero essere le prime non solo in termini di erogatori ma anche di attivatori dell'associazionismo, del volontariato, di tutta la ricchezza che caratterizza la nostra provincia. Io penso che il luogo migliore sarebbe quindi quello politico-istituzionale, a partire dai comuni, la gestione degli stessi, gli Ambiti che sono stati una buona scelta e che se rivitalizzati potrebbero essere molto utili (Int. 5).

Tutto ciò è possibile attraverso una serie di cambiamenti che dovrebbero riguardare i modelli organizzativi e le procedure amministrative dell'attuale sistema di assistenza. La **ricomposizione degli strumenti** e un più efficace coordinamento **tra gli attori sociali appaiono tuttavia** possibili: lo testimonia, secondo gli in-

È necessario razionalizzare e costruire dei luoghi funzionali e funzionanti di coordinamento (Int.3)

tervistati, la risposta che i territori hanno dato all'emergenza generata dalla pandemia di Covid-19:

il Covid sotto questo punto di vista ha favorito il coordinamento tra i comuni: durante il periodo del *lockdown* avevamo un incontro

con le assistenti sociali settimanalmente e questo ha favorito un'omogeneità dei comportamenti (Int. 12).

Il Covid ha mostrato [la presenza di] una grande responsabilità e una grande capacità di mettere insieme pubblico, privato e volontariato: ad esempio nella costruzione dell'ospedale da campo. Spesso però gli aspetti positivi si attivano solo al momento dell'emergenza e non si riesce a trasformare la cosa in una logica che si struttura nel tempo (Int. 5).

Si tratta dunque di trovare le modalità adeguate per sistematizzare e rendere strutturali queste forme di coordinamento e cooperazione che si realizzano a livello locale. Nel prossimo capitolo prenderemo in analisi le osservazioni degli attori intervistati

³³ "Reddito di Inclusione" come da D.Lgs. 147/2017.

con fine di evidenziare le diverse dimensioni per comprendere i limiti e le potenzialità delle politiche sociali di oggi e per avere strumenti utili a disegnare quelle del futuro.

3. BISOGNI E PROPOSTE DI INTERVENTO PER MIGLIORARE IL SISTEMA DEI SERVIZI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

3.1. LE DIMENSIONI DI UNA PROBLEMATICACOMPLESSA

Le voci ascoltate nel percorso di ricerca hanno permesso di portare all'attenzione dei ricercatori alcuni aspetti considerati cruciali per la vita dei servizi e per il loro miglioramento. Tra i temi più trattati si presta attenzione: (1) alle **relazioni** tra attori e alla **scala territoriale** della *governance* e delle politiche sociali; (2) al ruolo e alle condizioni professionali del **personale** addetto agli interventi sociali; (3) alla natura e all'organizzazione degli **strumenti e delle politiche** esistenti e alla loro capacità di rispondere o meno ai bisogni; (4) agli aspetti **culturali** dell'intervento sociale che presuppongono determinati e consolidati modelli di rappresentazione delle problematiche e di intervento.

3.2. RELAZIONI TRA ATTORI E SCALA TERRITORIALE DELLA *GOVERNANCE*

Come già trattato, uno degli aspetti che a detta degli intervistati caratterizza in senso negativo il sistema dei servizi sociali è quello della **frammentazione degli interventi**.

Il sistema di *welfare* regionale è costituito da una complessa serie di strumenti, di origine principalmente nazionale (REI prima, RDC oggi) e regionale (il sistema dotale e la vasta gamma di bonus che lo affianca), che poi vengono implementati a livello locale dai comuni o, in minor parte, a livello sovracomunale dagli Ambiti.

Si tratta di un numero consistente di interventi che creano una sorta di mosaico che spetta agli operatori sintetizzare in un sistema coerente ed efficace di strumenti per rispondere alle esigenze dell'utenza nella maniera più completa possibile:

Una ricerca dell'Ordine degli Assistenti Sociali parlava di 100 diverse misure presenti sul territorio regionale urbano

L'Ordine degli Assistenti Sociali una volta aveva fatto una ricerca e si parlava di una cosa come 100 diverse misure presenti sul territorio regionale urbano. Non va bene, anche perché il rischio è di fare operazioni che richiedono risorse ma che poi non producono una politica (Int. 12).

Il compito è considerato dagli intervistati come non semplice, soprattutto se si considera che ogni strumento ha regole, procedure e tempi propri che non facilitano l'integrazione degli interventi. Quello che manca è una politica organica, coerente e capace di rispondere alle necessità dei territori. A ciò si aggiunga la comunicazione non sempre facile tra i diversi livelli del sistema delle politiche, ulteriore elemento di frammentazione.

Per molti intervistati l'impostazione vigente sconta il difetto di un'**eccessiva centralizzazione** dei luoghi di definizione delle politiche, spesso troppo lontani dai territori che le devono mettere in opera. Un ulteriore problema riguarda la capacità di intervento che, relegata al ristretto contesto territoriale locale (a volte l'Am-

L'impostazione vigente sconta il difetto di una eccessiva centralizzazione dei luoghi di definizione delle politiche

bito ma molto spesso il singolo comune), impedisce di affrontare fenomeni di scala più ampia che richiederebbero uno sforzo di programmazione più complesso. Questo è il caso riportato nell'esempio del meccanismo di funzionamento del RDC:

il reddito di cittadinanza porta la Provincia come istituzione a gestire i patti per il lavoro e i Comuni i patti per l'inclusione: peccato che i due sistemi informativi e quello dell'INPS non si parlino. La ricomposizione deve quindi essere fatta a livello locale (Int. 11).

Per alcuni testimoni non tutti i territori hanno le stesse **risorse e capacità** di fornire una risposta adeguata a questa esigenza di ricomposizione. Ciò per le differenze di struttura socioeconomica territoriale, ma anche più concretamente per la scarsità di personale dedicato alle politiche sociali nei piccoli comuni. Come osserva un intervistato:

il nostro è ancora fondamentalmente un *welfare* comunale, cioè una realtà in cui noi abbiamo un comune con più di 100.000 abitanti, sei comuni sopra ai 15.000 abitanti,

otto comuni tra i 10.000 e i 15.000 abitanti e sessantuno comuni tra i 5.000 e i 10.000 abitanti. Il resto sono comuni sotto i 5.000 abitanti: quale capacità ha il comune, che ha forse un'assistente sociale a ore, di esprimere ricomposizione, politiche? (Int. 11).

Anche per questa ragione è vista come sempre più importante la realizzazione di un sistema degli interventi che valorizzi **il ruolo dell'Ambito Territoriale**, all'interno della struttura amministrativa dell'ATS.

Istituito dalla già citata legge 328 del 2000, l'Ambito rappresenta il luogo ideale, a detta di molti intervistati, per la ricomposizione dei ruoli e degli attori che popolano le diverse aree del territorio bergamasco, grazie alla compresenza di figure tecniche e politiche di buona prossimità rispetto alla cittadinanza (si pensi all'Assemblea dei Sindaci). Per molti la riforma ha favorito lo sviluppo di politiche locali e di pratiche di prossimità ma non sempre è riuscita a incidere in maniera soddisfacente sulla ripartizione degli interventi. Lo si vede in prima istanza nella distribuzione delle risorse:

A detta di molti l'Ambito rappresenta il luogo ideale per la ricomposizione dei ruoli e degli attori che popolano le diverse aree del territorio bergamasco

in provincia di Bergamo noi spendiamo per i servizi sociali 140 milioni di euro circa. Dopo vent'anni dalla 328, il 70% di questa spesa, pari a 103 milioni di euro, è fatta ancora dal singolo comune e solo il 30% dagli Ambiti. Vent'anni fa era il 100% quindi qualcosa è cambiato, però in questo momento le politiche sociali sono ancora fatte prevalentemente dai comuni. Poi io ho Ambiti che mi spendono oltre 170 euro per abitante e Ambiti che me ne spendono 80. Ho quindi notevoli differenze (Int. 11).

Il compito degli Ambiti è di programmare e coordinare l'uso delle risorse e di fornire la cornice all'interno della quale metterle a frutto. Tuttavia, per molti intervistati, la struttura è ancora sbilanciata sul lato dei singoli comuni.

Per contro quello che serve è proprio **una capacità di regia di livello superiore** al fine di armonizzare le risorse e garantire un loro migliore impatto, che non si

Serve una capacità di regia di livello superiore per poter ricompattare le risorse e garantire un loro maggiore e migliore impatto

limiti alle buone prassi, ma riesca ad avere una valenza strutturale. Per fare ciò servono risorse e strutture logistico-organizzative adeguate, che sappiano avere impatti positivi su questioni complesse garantendo una **governance sistemica** capace di evitare di riprodurre la frammentazione degli interventi.

L'Ambito, viene infine ricordato, non ha **autonomia finanziaria**, quindi anche l'attività di ricomposizione delle misure che derivano dalle diverse DGR (Delibere della Giunta Regionale), che viene demandata ai Piani di Zona e quindi agli Ambiti, è resa complessa dai vincoli di bilancio che rendono rigida l'allocazione delle risorse. Pur tuttavia è proprio quello degli Ambiti territoriali il luogo descritto dagli attori istituzionali come cruciale per una possibile migliore organizzazione dei servizi.

In base a quanto emerso dalle interviste, le relazioni tra attori istituzionali e terzo settore potrebbero essere rese più virtuose, e gli interventi nel campo dei servizi meglio coordinati, incentivando spazi di **co-programmazione** delle politiche e di ricomposizione delle pratiche. Spazi in cui non ci si limiti a comunicare le proprie attività, spazi di reciproca conoscenza, ma spazi di concreta azione programmatica:

Serve un luogo che non sia il punto in cui ci diciamo quello che stiamo facendo, ma piuttosto un luogo di comprensione dei bisogni e programmazione dei servizi

credo servano luoghi centrali di ricomposizione in cui si condivida la macro programmazione non sul singolo servizio o sulla singola misura. Che siano luoghi trasparenti. [...] È difficile pensare che si possa farlo su tutta la provincia, ma serve un luogo che non sia il punto in cui ci diciamo quello che stiamo facendo, ma piuttosto un luogo di comprensione dei bisogni e programmazione dei servizi. Luoghi **partecipati dagli enti in senso lato**: la scuola, il sociale, il Terzo Settore e anche altri mondi (Int. 9).

Il Terzo Settore ha da tempo assunto un ruolo centrale nelle politiche sociali sul territorio. Questo ha anche portato, per alcuni intervistati, a situazioni di squilibrio nei rapporti tra le parti, a deleghe in alcuni casi eccessive da parte delle istituzioni. Ciò si è verificato per diversi motivi: difficoltà nella co-progettazione degli interventi, ristrettezza delle risorse, mancanza della presa d'atto del proprio ruolo da parte delle istituzioni, debolezza nell'applicazione dei principi di sussidiarietà e collaborazione.

La conseguenza di questi squilibri è da un lato il mantenimento della parcellizzazione delle iniziative e dall'altro la realizzazione di servizi che generano una riproduzione del bisogno:

realtà che sono molto specializzate in alcuni settori di intervento, non so per quali strani meccanismi, tendono a riprodurre l'oggetto del loro intervento [...]. In alcuni casi è inevitabile che l'intervento sociale sia il mantenimento di uno status quo, però riuscire a creare delle effettive autonomie è l'obiettivo (Int. 9).

Emerge dunque la necessità, per alcuni intervistati, di un disegno generale di programmazione tra pubblico e privato sociale che abbia un respiro più ampio e un

orizzonte temporale maggiore. In grado di agevolare risposte a fenomeni di fragilità sociale che necessitano di tempi di realizzazione lunghi, per quanto possibile sottratti ad incombenze troppo stringenti in materia di rifinanziamento, ma con la necessità di individuare misuratori di risultato trasparenti, riconoscibili e confrontabili.

È pertanto cruciale, come evidenziato dagli attori del terzo settore intervistati, il loro coinvolgimento fin dalle fasi di progettazione degli interventi, in un dialogo con le istituzioni capace di armonizzare gli interventi e di garantire coerenza alle politiche locali. Questa pratica di collaborazione si è evoluta nel corso degli anni e ha visto significativi progressi rispetto al passato:

dieci anni fa il terzo settore ed il pubblico erano in un rapporto quasi di clientela, oggi invece il tema della co-progettazione è collocato in un altro tipo di rapporto e, io aggiungo, c'è margine per aumentare questa sinergia anche con le competenze esperienziali di volontariato, competenze professionali, energie e fondi (Int. 5).

Se un tempo il Terzo Settore era visto principalmente come “fornitore” di servizi da parte delle istituzioni, oggi esso ha la necessità di assumere un ruolo più complesso, dialettico e generativo.

3.3. L'IMPORTANZA DEL *WELFARE* COMUNITARIO

Evidenziata l'importanza della creazione di luoghi di progettazione e condivisione partecipati dai vari attori del territorio, emerge il tema della **prossimità territoriale** dell'implementazione degli interventi, considerato cruciale da molti intervistati.

Come noto il tema del livello territoriale di offerta dei servizi ha prodotto da tempo un dibattito acceso sulle sue conseguenze in termini di capacità di risposta alle esigenze, in particolare nelle aree più isolate come quelle montane:

non si è curata secondo me sufficientemente la domiciliarità, la capillarità dei servizi, che in Valle Brembana da sempre ha costi molto superiori a quelli degli altri territori. Abbiamo sempre avuto pochissimi accreditati e abbiamo sempre avuto gli stessi finanziamenti degli altri territori, con la conseguenza che pochi sono riusciti a realizzare gli stessi servizi. Servivano più risorse (Int. 1).

L'importanza della **prossimità dei servizi** affiora in quasi tutte le dichiarazioni rilasciate sia dagli attori delle istituzioni che da quelli del Terzo Settore. Nelle loro parole la prossimità permette un'azione più mirata capace di anticipare le esigenze presenti, anche se poco espresse, sul territorio prima che si cronicizzino e trasfor-

mino in emergenze più difficili da risolvere. Si parla, quindi, di **welfare di comunità**, laddove le reti sociali, il cui ruolo è riconosciuto nella *governance* dei servizi, sono in grado di fungere da recettori del disagio e delle situazioni di fragilità. Un esempio citato sono le **Reti Sociali di Quartiere** della città di Bergamo, presidi di base per il territorio in dialogo con i servizi e, di fatto, attori informali di un sistema di cura capillare.

Si rende necessario un *welfare* di comunità, dove le reti sociali [...] siano in grado di fungere da recettori del disagio e delle situazioni di fragilità

Ai servizi di prossimità viene inoltre attribuito l'ulteriore pregio di contribuire a progettare azioni che **considerino l'intero contesto** in cui si sviluppa la situazione di bisogno e non solo la singola necessità. Ciò porta l'attenzione in particolare sulla **popolazione giovanile**, della quale vengono sottolineate le crescenti difficoltà relazionali all'interno di famiglie fragili e in territori a volte carenti di risorse e opportunità. Saper intercettare i giovani in difficoltà, prima che i problemi degenerino, non è un obiettivo semplice. È tuttavia uno dei pregi di un sistema di assistenza sociale che sia in grado di agire in funzione preventiva integrando più azioni:

per fare un esempio concreto di cosa vuol dire integrazione, bisognerebbe progettare un luogo in cui riesci a portare persone, non perché dici loro “vieni qui che ti aiuto a scrivere il CV”, ma perché crei delle occasioni di qualità, degli spazi in cui il gruppo di giovani può fare delle cose e in quel fare possono incontrare delle opportunità da costruire insieme (Int. 10).

Un processo simile, del resto, potrebbe essere utilmente sviluppato anche per diverse fasce di popolazione come quella adulta. In tal caso sono i **luoghi di lavoro** lo spazio in cui sviluppare interventi qualificati, in particolare laddove, come precedentemente osservato, il lavoro è più precario o di bassa qualità.

3.4. IL *WELFARE* INTEGRATIVO E IL RUOLO DEL PRIVATO

Nel sistema dei servizi un ruolo sempre più consistente lo sta assumendo il cosiddetto **welfare integrativo**. Attenzione viene in tal senso dedicata, dagli intervistati, all'importante ruolo che le aziende possono svolgere a sostegno dei bisogni dei lavoratori in modo diretto (attraverso l'erogazione dei servizi di *welfare* aziendale) o indirettamente (tramite gli interventi delle organizzazioni di categoria). Gli attori intervistati afferenti al mondo sindacale sottolineano a tal proposito come

Nel sistema dei servizi un ruolo sempre più consistente lo sta assumendo nel corso degli anni anche il cosiddetto **welfare integrativo**

le situazioni siano differenti a seconda dei contesti, per quanto i livelli di collaborazione con le aziende in tema di integrazioni welfaristiche siano complessivamente **buone**. In particolare laddove le dimensioni dell'azienda sono più consistenti.

Sempre con attenzione all'argomento, attenzione è dedicata dagli intervistati all'inserimento e al reinserimento lavorativo dei lavoratori, ai percorsi di inserimento protetti, ai tirocini formativi e ai programmi di formazione-lavoro. Anche su questi interventi il giudizio degli intervistati è differente, variando in funzione del contesto territoriale e del settore economico osservati. In generale vengono riscontrati livelli maggiori di collaborazione e intervento da parte delle aziende laddove i progetti rispondono alle reciproche esigenze (di datore di lavoro e lavoratore). Sebbene marginali, sono tuttavia presenti nelle interviste dei testimoni considerazioni critiche sulle aziende che fanno un uso non sempre socialmente corretto degli interventi di inserimento lavorativo (in particolare in alcuni settori).

Mi ricordo di questa signora che aveva fatto un colloquio da [grande catena di distribuzione 1]; aveva lavorato prima da [grande catena di distribuzione 2] per 10 anni, e poi aveva avuto dei figli. Aveva buone capacità e competenze, non solo nella vendita e alla cassa ma anche nei finanziamenti. L'abbiamo formata e orientata proponendole un colloquio presso [grande catena di distribuzione 1] dove però hanno preferito assumere ragazzi di vent'anni, giovani che non avevano mai lavorato ma che generavano sgravi fiscali. [...] Abbiamo fatto un progetto quest'anno con le figure dei NEET coinvolgendo le aziende e la cooperazione, perché quest'ultima ha come mission questo genere di coinvolgimento. Ma non è corretto che venga delegato alla cooperazione tutto l'inserimento lavorativo delle frange più deboli o comunque svantaggiate (Int. 2).

Quest'ultima osservazione pone attenzione al tema dell'inserimento lavorativo nel mondo delle cooperative e delle imprese sociali (molte delle quali includono i soggetti "difficilmente includibili" nel loro regolamento statutario). Un tema che rimanda ad una serie di questioni centrali come quella dell'offerta di prestazioni professionalmente elevate pur nel rispetto degli obiettivi di tutela dei percorsi lavorativi dei soggetti in difficoltà.

3.5. IL PERSONALE DEL SETTORE DEI SERVIZI SOCIALI: TRA IMPEGNO, SCARSITÀ DI RISORSE E FRAMMENTAZIONE

L'elemento chiave nell'erogazione dei servizi alla persona è il personale che ne permette il funzionamento e ne costituisce il valore principale. Come sempre però la qualità degli interventi è fortemente condizionata dall'adeguatezza delle risorse messe a disposizione degli operatori. Il primo elemento che nelle parole degli intervistati viene sottolineato è la **scarsa dotazione in termini numerici** di personale nei servizi. Una scarsità che porta a rispondere con fatica alle crescenti domande di assistenza e che, soprattutto, a volte rende difficile **agire in maniera preventiva** per anticipare l'emergere delle criticità. Una debolezza che, a detta degli intervistati, colpisce in primo luogo l'Ambito che dovrebbe fungere da “nervatura” del sistema dei servizi. Si tratta di un problema di lungo corso che tuttavia ha mostrato le sue problematicità in particolare nell'attuale fase di emergenza sociale e sanitaria.

La scarsità di risorse riguarda anche gli operatori del Terzo Settore, in buona parte dipendenti dai meccanismi di finanziamento degli strumenti di *welfare* vigenti. Negli ultimi anni, è opinione diffusa tra i rispondenti, i **ritmi di lavoro sono aumentati** a fronte di una contrazione delle risorse erogate. **Il sistema dei bandi**, in sé positivo poiché permette un'elevata flessibilità nella allocazione delle risorse, alimenta la **frammentazione**, già evidenziata, dovuta alla scarsa continuità degli interventi. Ciò è motivo della forte fluttuazione dei flussi di finanziamento e quindi del personale in forza a servizi che devono adattare la propria struttura alla scarsità del personale. Per porvi rimedio, una soluzione adottata dagli operatori è la **frammentazione del monte ore**, finalizzato a distribuire su più progetti (e quindi su più voci di finanziamento) i costi del personale:

è un espediente organizzativo che risponde alla necessità di comporre l'orario professionale di ciascuna risorsa da diverse fonti, proprio perché se poi perdo un appalto su un servizio non perdo l'intero monte ore per la risorsa assunta. Ma tutto ciò è una fatica enorme dal punto di vista organizzativo ed è anche fonte di stress enorme per gli operatori che sono coinvolti (Int. 9).

Avere più risorse umane è inoltre giustificato dalla necessità di alleviare il personale in forze alle strutture dalle mansioni **di tipo amministrativo** che nel corso degli anni, a seguito della comparsa di nuovi e più complessi strumenti e forme di

Una migliore dotazione di risorse permetterebbe di intraprendere in maniera strutturata il lavoro di prevenzione

intervento, hanno visto aumentare il proprio volume (a volte a discapito delle attività sul territorio). Una maggiore dotazione di risorse permetterebbe dunque di migliorare non solo la capacità di risposta alle criticità esistenti ma anche di intraprendere in maniera più strutturata il **lavoro preventivo**. La prevenzione attiva infatti un circolo virtuoso

utile a rendere più efficienti le risorse, intervenendo sulle situazioni di vulnerabilità prima che esse esplodano causando un maggiore dispendio di tempo e personale.

A tal fine, secondo l'opinione degli intervistati, è necessario **un ripensamento degli strumenti** oggi utilizzati e a disposizione degli operatori oltre che un rinnovamento delle professionalità in forza ai servizi. Gli intervistati citano a tal proposito sia l'importanza della **formazione continua** degli operatori, sia della creazione di nuove figure professionali (in particolare al fine della sempre maggiore integrazione tra gli interventi).

La formazione continua permette agli operatori di crescere, di alimentare propositività e creatività in qualità di risorse fondamentali per leggere bisogni sociali in continua trasformazione. L'opportunità di conoscere altre realtà e altri modi di lavorare permette di meglio comprendere i contesti di lavoro, migliorando gli interventi soprattutto nei servizi formativi. In questo senso viene citata l'opportunità di sviluppare **programmi di scambio** tra attori e contesti, sul modello dei progetti europei:

Opportunità di sviluppare programmi di “scambio” tra attori e contesti, sul modello dei progetti europei

investimento nella formazione continua degli operatori sul modello dei progetti europei, quindi scambio di buone prassi. Questo aiuta molto anche a guardarsi attorno. La creatività nasce da qui, dal confronto, dalla voglia di dire “ma gli altri cosa hanno fatto?” [...]. Quando hai la mobilità nello staff mediamente si lavora su queste cose. Io sono convinto che sia molto prezioso. Noi avevamo anche progettato un bando per tutto il mondo del sociale in tutta l'Italia. Perché non fare degli Erasmus qui da noi? (Int. 5).

Le occasioni di formazione sono poi ancora più efficienti quando hanno un obiettivo trasversale e riescono a mettere in rete gli operatori dei servizi pubblici e del Terzo Settore che operano nello stesso contesto e ambito. Questo è quello che succede,

per esempio, nel territorio di Dalmine dove la formazione dei lavoratori dei servizi per l'infanzia, sia pubblici che privati, ha permesso **la condivisione di pratiche e la conoscenza reciproca**.

È fondamentale che i servizi si dotino di **figure nuove**, capaci di un lavoro di sintesi complessivo

Accanto alla formazione del personale già attivo è anche importante dotarsi di **nuove figure** capaci di fare un lavoro di sintesi idoneo a mettere in relazione i diversi fronti di cui si compongono le nuove fragilità e a combinare gli strumenti a disposizione per rispondervi:

serve che ci siano delle funzioni preposte che alimentino questo catalogo [di misure a disposizione degli operatori], che aiutino chi di dovere a leggerlo e ad applicarlo alla singola casistica. Servono figure che non stiano sui casi ma che siano accessorie al funzionamento dei servizi, che abbiano saperi particolari. Sono figure che vanno formate perché al momento non ci sono (Int. 9).

Si tratta, a detta degli intervistati, di figure importanti ancora poco presenti nei servizi, anche a causa delle modalità di reclutamento in atto, normalmente affidate alla progressione di posizione da quella operativa a quella di governo. Una modalità che, se da un lato è garanzia di competenza professionale (in particolare sui problemi e i bisogni dell'utenza), dall'altro difetta del trasferimento delle competenze necessarie per gestire e governare le strutture e i sistemi di servizi sempre più complessi che interessano oggi il settore.

3.6 GLI STRUMENTI E LE POLITICHE A DISPOSIZIONE DEGLI OPERATORI: RICOMPATTARE IL MOSAICO DELLE INIZIATIVE E RIGENERARE LA STRUTTURA DEGLI INTERVENTI

L'importanza dell'integrazione degli interventi è strettamente collegata alla multidimensionalità delle forme di povertà contemporanee discussa nella prima parte di questa sezione del Rapporto. La reciproca interazione delle problematiche sociali e familiari, a loro volta esito della combinazione di precarietà lavorativa, relazionale e abitativa, si declina in forme di disagio che necessitano di interventi integrati e multi-dimensionali. Gli strumenti a disposizione dagli attori, tuttavia, sono visti da molti intervistati come non sempre sufficienti a rispondere a questi nuovi bisogni e domande. I servizi, si osserva, sono spesso ancora strutturati "a compartimenti" separati e spetta ai territori ricomporli in insiemi coerenti in un lavoro tutt'altro che facile.

Il RDC ha fornito una base più o meno solida, su cui poi costruire interventi personalizzati

Una nota di positività è tuttavia riferita al **Reddito di Inclusione** prima e al **Reddito di Cittadinanza** oggi. Fatte salve una serie di criticità riscontrate da diversi attori intervistati, queste misure sembrano aver fornito **una base solida** che ha permesso di alleviare i servizi dalla necessità di fornire un supporto economico alle famiglie. Essi hanno permesso poi di proporre altri interventi più puntuali incentrati sulla **personalizzazione del progetto**, in collaborazione con il Terzo Settore, come è stato descritto, a titolo d'esempio, con riferimento all'Ambito di Dalmine.

Qui la sottoscrizione di tre diversi accordi tra istituzione pubblica ed attori sociali ha permesso di:

- i. coordinare le attività degli enti di orientamento al lavoro e alla formazione;
- ii. porre in relazione gli operatori delle équipe socioeducative dell'Ambito con i centri di primo ascolto della Caritas;
- iii. costruire una rete di sportelli sociali per intercettare il bisogno, in collaborazione con il Terzo Settore e con i sindacati, porta di accesso per il RDC (e non solo).

Il **carico burocratico** per la gestione dello strumento è tuttavia considerato sostanziale, a volte persino eccessivo, il che rinvia al bisogno, succitato, di avere nuove figure in grado di gestire le attività di coordinamento.

Lo strumento del RDC genera un eccessivo carico burocratico sui servizi

A fronte di una certa rigidità degli strumenti operativi utilizzati dagli attori sociali che si occupano di povertà e marginalità sociale, la compresenza di realtà eterogenee che rispondono a mandati e ruoli differenti permette di trovare delle soluzioni positive. È il caso dell'assistenza fornita da Caritas e da altre realtà mutualistiche ai migranti irregolari rimasti esclusi dall'assistenza durante l'emergenza Covid-19. O ancora dell'assistenza dei servizi di bassa soglia fornita ai cittadini italiani che hanno perso il lavoro, la famiglia e la residenza.

Al di là di questi casi specifici, la criticità dei criteri di accesso agli strumenti di contrasto alla povertà è più ampia e in parte connaturata alla genesi delle misure stesse. Anche il sistema della Dote Unica del Lavoro non è privo di problemi, secondo l'opinione degli intervistati, laddove il punto più problematico è rappresentato dai criteri di valutazione della gravità della situazione individuale, cui corrisponde una maggiore o minore facilità di accesso allo strumento:

La genesi delle misure: luci e ombre del Sistema Dotale

essa [la DUL] viene calcolata dall'ultimo accesso nel mercato del lavoro. Banalmente una persona che riesce, mediante le agenzie interinali, a trovare lavoro anche solo di settimana in settimana, paradossalmente va in una fascia di intensità bassa, mentre chi non ha contratti attivi negli ultimi 36 mesi va in fascia 4 [la più grave] (Int. 2).

Tale strumento, poi, secondo alcuni intervistati non tiene in considerazione la problematicità della condizione del lavoratore precario, che necessita di un piano di aiuto sul versante del lavoro in grado di sostenere dimensioni più generali come quella abitativa.

Sempre nell'ambito delle politiche per il lavoro, alcune interviste, lamentano il **mancato adeguamento** degli interventi rispetto alle trasformazioni del mercato del lavoro. Un esempio riguarda lo strumento della "Borsa lavoro" che, a detta di alcuni intervistati, finisce spesso per diventare un'elargizione di soldi a pioggia piuttosto che uno strumento per la costruzione di progetti di inserimento che promuovano relazioni lavorative potenzialmente stabili:

ci sono varie altre fonti di finanziamento, da budget comunali, da fondazioni [...]. Ma spesso ci troviamo a ripetere le stesse misure che sono state fatte quando il mercato del lavoro era un'altra cosa. Per cui negli ultimi dodici anni non c'è stato di fatto un adeguamento [...]. Agire attraverso la borsa lavoro, cioè il tirocinio extracurricolare, come strumento di inclusione sociale, per cui ti faccio fare 6 mesi a €500 al mese in maniera generale su tante persone, non è uno strumento efficace, ma è un dispendio inutile di risorse. E questo accade sistematicamente (Int.9).

Oltre alle criticità legate ai criteri di accesso e alla costruzione delle iniziative di contrasto alla povertà si pone poi quello di un sistema di interventi basato sullo **strumento del bando** che prevede l'utilizzo di risorse in modo spesso non continuativo e distribuite su un arco temporale non sempre sufficiente a garantire un'azione strutturata. Il bando è, secondo alcuni operatori, strettamente legato alla forma **progetto** il quale, a fronte di alcuni aspetti positivi come la flessibilità e l'adattabilità, rischia di essere sovra-utilizzato:

dopo tanti anni di gestione e di scrittura di progetti, che ho fatto anche in altri Ambiti, perché ho sempre lavorato un po' tra sociale e culturale, mi viene da dire che il problema principale dei progetti è che vanno a sostituire la "strutturalità" delle risorse, in alcuni settori anche in maniera sistematica (Int. 9).

La progettazione è quindi fondamentale, ma non deve essere sovrapposta allo strumento del bando o per lo meno superare quelli che sono i limiti di tale strumento. Per questa ragione viene evidenziata l'opportunità di fare **progettazioni pluriennali**, idonee a garantire la maggiore efficacia ed efficienza degli interventi e a prevedere validi **indicatori di impatto**. Co-progettazioni, quindi, fatte tra attori istituzionali e del Terzo Settore che prevedano quote di co-finanziamento e che definiscano in maniera precisa ruoli, compiti e criteri di valutazione dei risultati. Tutti elementi che permetterebbero inoltre di realizzare iniziative **più sostenibili e meno soggette alla frammentazione temporale** di competenze e di ruoli.

Viene evidenziata l'opportunità di fare progettazioni di carattere pluriennale più sostenibili ed efficaci

I servizi sociali sono ancora impegnati oggi con la classica utenza, il portatore di bisogno, e sono poco proattivi, anche per carenza di tempo, rispetto ad un lavoro più territoriale e comunitario dove non è il singolo il centro dell'attuazione (Int. 11).

Serve dunque **un ripensamento** delle forme di intervento che sia in grado di adeguarsi alla mutata situazione socio-economica, di agire in maniera **personalizzata** e puntuale su criticità peculiari, che sappia agire **in un'ottica sistemica** considerando le criticità nel contesto in cui si determinano. Il termine **integrazione** torna quindi a presentarsi come elemento chiave per la realizzazione di politiche efficaci, in grado di anticipare le situazioni di disagio e non semplicemente di rispondere ad esse.

Per come sono strutturati i servizi sociali oggi si fa fatica a prendere in carico preventivamente alcune situazioni che, opportunamente orientate ed accompagnate, potrebbero non degenerare. C'è consapevolezza da parte dei servizi di questo, ci sono anche i metodi e gli strumenti per andare oltre, ma significa rivedere anche il metodo organizzativo, le prassi di lavoro, le culture di lavoro, il che richiede un'operazione sicuramente non immediata (Int. 9).

Le nuove forme di povertà passano attraverso una cultura dei servizi che è schiacciata da una normativa che rimane ancorata a modelli vecchi: presa in carico e classificazione del soggetto (Int. 10).

Dove si riesce a realizzare questa azione preventiva si vive una sorta di eccezionalità, in buona parte legata alla buona volontà degli attori che vi si dedicano e alla volontà politica delle istituzioni locali.

Laddove questi [interventi preventivi] riescono a partire sono caratterizzati da aleatorietà. Trovi l'assessore lungimirante che ti dice "facciamo un punto lavoro", quindi con risorse nostre, magari attingendo a un fondo, o al bando di una fondazione, metti in piedi un progetto e questo può essere caratterizzato da innovatività. Ma se poi

cambia l'assessore, se poi deve tagliare sul bilancio, è il primo che viene meno...quindi proprio quei progetti che avrebbero bisogno di tempo, continuità, rischiano di nascere con buone intenzioni ma poi di non consolidarsi in pratiche effettive (Int. 10).

Criticità di un sistema degli interventi basato sullo strumento del bando

Questo fenomeno è determinato, come già ricordato, dalla **forte centralità del sistema dei bandi**. Anche laddove i territori cercano di organizzare una risposta che sia il più efficace possibile, non è sempre possibile una trasformazione strutturale al di fuori di una volontà politica organica e di lungo periodo.

Il nostro territorio si caratterizza per una grande ricchezza delle realtà di volontariato e di impegno sociale. Manca forse la capacità di integrare azioni multidimensionali, di reti e partnership, con il rischio di avere interventi frammentati e poco integrati. La poca durata dei bandi non favorisce lo strutturarsi di un territorio in modo stabile. C'è in corso il progetto di Regione Lombardia e ATS che vogliono puntare a ragionare sui percorsi e non più sul singolo intervento. Una volta la Provincia proponeva un lavoro di rete intorno alla formazione e al sostegno all'operatività. Il ruolo degli Ambiti è importante, e con alcuni si lavora bene. Dipende dalla visione di un sistema di azioni/intervento, un'idea tecnico-politica coerente e conoscenza (Int. 17).

Un cambiamento strutturale deve essere affiancato e agevolato dalla nascita di una nuova cultura dei servizi, che esiste già in gran parte degli operatori, ma che stenta ad affermarsi a livello strutturale. Vedremo nel prossimo paragrafo alcuni aspetti di questa ultima problematica.

3.7. CAMBIARE CULTURA ORGANIZZATIVA PER MEGLIO COMBATTERE IL DISAGIO E ANTICIPARE I BISOGNI

Per diversi intervistati parte della rigidità del sistema dei servizi, e di resistenza al cambiamento, rinvia alla presenza di una visione lontana dalla realtà della propria utenza e dei relativi territori. È dunque necessario un **ripensamento teorico-pratico** finalizzato ad intercettare i nuovi bisogni e a riuscire ad anticiparli.

Viviamo in una società che ci impone degli stereotipi: la famiglia, il lavoro, il tempo indeterminato. È una realtà disegnata, che non c'è. Serve un lavoro di consapevolezza nelle istituzioni. È una questione complessa, ma la complessità in qualche modo dev'essere governata con la conoscenza (Int. 11).

La chiave per cambiare e aggiornare il sistema dei servizi risiede nella conoscenza

Tale conoscenza può essere favorita da un rinnovato approccio volto ad una migliore “cultura del dato”

La chiave per cambiare questo quadro risiede dunque nella **conoscenza**: del territorio, delle sue dinamiche e quindi degli strumenti più adatti a rispondervi. La conoscenza passa poi per una maggiore interazione tra attori e tra attori e contesto di intervento.

Tale conoscenza può essere favorita da un rinnovato approccio volto ad una migliore “**cultura del dato**”, che preveda una conoscenza del territorio e dei fenomeni, preliminare all’azione, nella prospettiva di promuovere un approccio di *policy evidence-based*, ovvero fondato su dati empirici.

La trasformazione culturale dei servizi emerge nelle parole degli intervistati come cruciale per migliorare il sistema della **programmazione** e della **valutazione** degli interventi. Una puntuale conoscenza delle situazioni in essere permette ad esempio di anticipare i bisogni, come accade nel caso del programma di inserimento scolastico presente a Bergamo, indirizzato ai figli di immigrati che hanno richiesto il ricongiungimento familiare. Qui i servizi, avendo conoscenza della procedura del ricongiungimento, non attendono l’arrivo dei minori per conoscerne la situazione e procedere all’inserimento, ma anticipano il processo, facendo buon uso delle informazioni a disposizione sulla composizione familiare e sulla situazione dei figli nel Paese d’origine. In questa maniera si ottiene un risparmio di risorse (in primo luogo temporali) e si rende più efficace l’inserimento.

Un altro aspetto è quello della **valutazione dell’impatto** degli strumenti utilizzati. La valutazione è rilevante per meglio orientare le azioni, comprendere i loro punti di forza e debolezza e quindi migliorare l’utilizzo delle risorse impiegate. Ma senza una seria valorizzazione di questo aspetto il rischio è che si riduca a una mera e formale rendicontazione:

Migliorare il sistema della programmazione e della valutazione degli interventi

la valutazione d’impatto è un tema critico, presente nella normativa del Terzo Settore ma ancora oggi a metà del guado. È molto presente il rischio che alla fine si trasformi in un nuovo adempimento stile bilancio sociale, che alla fine impari a farlo:

metti quattro numeri e fai un po' di comunicazione [...] Ma se questo diventasse oggetto di "patto territoriale" per cui il bilancio sociale, o la valutazione di impatto, diventa qualcosa che premia e orienta, nella scelta prima e nella conferma poi... evidentemente è più complicato ma più serio (Int. 10).

Il tema della rilevanza del dato e della costruzione degli indicatori più opportuni è quindi centrale, ma solo alcuni strumenti ad oggi l'hanno incluso in un modo considerato virtuoso. Il reddito di cittadinanza emerge da alcune interviste come uno di questi:

per questo il metodo del reddito di cittadinanza a me piace, perché quando fai il progetto personalizzato non puoi mettere negli obiettivi genericamente l'autonomia delle persone, ma dici che "sanno attraversare la strada da soli", "che sanno accompagnare il figlio in orario a scuola" (Int. 9).

Si percepisce infine la necessità di un cambiamento nella cultura dei servizi che passi anche attraverso un **rinnovamento degli attori** che ne costituiscono la struttura. Se da un lato è stata sempre citata la ricchezza del *welfare* territoriale, la varietà e la tradizione della collaborazione dei soggetti sociali implicati, dall'altro lato il panorama appare per molti versi ancora statico e poco incline all'innovazione.

Questo, a detta di molti intervistati, contribuisce a rallentare le opportunità di innovazione, che esistono e in alcuni casi si concretizzano, ma per cui serve uno

Un cambiamento nella cultura dei servizi che passi anche attraverso un rinnovamento degli attori che ne costituiscono la struttura

sforzio aggiuntivo e sistematico. Si è già detto dell'importanza di introdurre nuove figure professionali che abbiano la capacità di osservare i fenomeni da un punto di vista esterno e d'insieme, che agevolino l'integrazione degli interventi altrimenti demandata ai singoli operatori. Nuove figure, quindi, specificatamente formate, con conoscenze ampie, che permettano di innescare quei cambiamenti

culturali ed amministrativi utili a rendere più efficaci ed efficienti i soggetti che lavorano nel sistema dei servizi.

CONCLUSIONI

Come visto, i principali canali di inclusione sociale hanno subito radicali cambiamenti nella società contemporanea e la povertà è l'esito del modello di funzionamento della società e si manifesta presso quei soggetti che non riescono ad accedere alle risorse necessarie per una piena integrazione nella comunità alla quale appartengono.

In questo quadro, l'analisi dei dati evidenzia che la provincia di Bergamo gode di una condizione mediamente migliore rispetto ad altri contesti del territorio nazionale e regionale. La valutazione sintetica delle differenti dimensioni di vulnerabilità ha individuato nei comuni degli Ambiti montani (in particolare dell'alta valle) e di Romano di Lombardia le aree più problematiche ed esposte a diverse forme di vulnerabilità sociale. Le analisi hanno evidenziato, contestualmente, l'elevata eterogeneità del territorio provinciale e la conseguente presenza di forme specifiche e localizzate di vulnerabilità.

Tale diversità non riguarda solo le forme in cui si manifesta la vulnerabilità, ma anche la morfologia socio-territoriale ed economica dei territori e, quindi, i fattori legati al contesto che possono favorire l'insorgere delle situazioni di bisogno.

I testimoni privilegiati confermano il carattere individuale, molteplice, mutevole e latente della povertà e della vulnerabilità sociale provinciale. Per rispondere in modo efficace alla multidimensionalità ed eterogeneità del fenomeno è necessaria una conoscenza del territorio, delle sue dinamiche e degli strumenti più adatti a rispondervi. Fondamentale risulta inoltre un approccio che superi la settorialità e parcellizzazione degli interventi in direzione di un maggiore coordinamento e della co-progettazione degli stessi. In sintesi, è la prossimità degli interventi insieme alla creazione di un *welfare* di comunità, in cui ciascun attore è una componente del sistema dei servizi, che per i testimoni privilegiati permette un'azione più mirata e capace di anticipare le esigenze del territorio, anche di quelle più latenti, prima che esse si cronicizzino e trasformino in emergenze difficili da risolvere.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ambrosini, M., Panichella, N. (2016). Immigrazione, occupazione e crisi economica in Italia. «Quaderni di Sociologia», 72: 115–34. DOI: 10.4000/qds.1578
- Ascoli, U., Pavolini, E. (a cura di) (2015). *The Italian Welfare State in a European Perspective*, Bristol: Policy Press.
- Boffi, M. (2012). Metodo e misurazione dell'accessibilità urbana. In M. Castri-gnanò, M. Colleoni, C. Pronello (a cura di), *Muoversi in città. Accessibilità e mobilità nella metropoli contemporanea*. Milano: FrancoAngeli.
- Boffi, M. (2004). *Scienza dell'informazione geografica. Introduzione ai GIS*. Bologna: Zanichelli.
- Boffi, M., Colleoni, M. (2016). Metropolitan Dynamics and Mobility Flows: A National Comparative Study (1991-2011). In P. Pucci, M. Colleoni (eds.). *Understanding Mobilities for Designing Contemporary Cities*. Cham: Springer.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale: Une chronique du salariat*. Paris: Librairie Fayard.
- Cesareo, V., Blangiardo, G. C. (2017). *L'immigrazione straniera in Lombardia. Rapporto 2016*. Milano: Eupolis Lombardia.
- Colleoni, M., Caiello, S. (2013). Il peri-urbano e i suoi caratteri socio-territoriali. Una proposta analitica e empirica in Lombardia. «Sociologia Urbana e Rurale», 102: 97-115. DOI: 10.3280/SUR2013-102007
- De Genova, N. (2002). Migrant “Illegality” and Deportability in everyday life. «Annual Revue of Anthropology», 31:419–47. DOI: 10.1146/annurev.anthro.31.040402.085432
- De Lillo, A., Argentin, G., Lucchini, M., Sarti, S., Terraneo, M. (2007). *L'analisi multivariata per le scienze sociali*. London: Pearson Education.
- Dematteis, M., Gioia, A. D., Membretti, A. (2019). *Montanari per forza: Rifugiati e richiedenti asilo nella montagna italiana*. Milano: FrancoAngeli.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Harvard: Harvard University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002) *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

- Fullin, G., Reyneri, E. (2010). Low unemployment and bad jobs for new immigrants in Italy. «International Migration», 49(1), 118–147. DOI: 10.1111/j.1468-2435.2009.00594.x
- Ferrera, M. (a cura di) (2019). *Le politiche sociali*. Bologna: il Mulino.
- Hemerjick, A. (2013). *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Mingione, E. (1991). *Fragmented Societies. A Sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm*. Oxford and Cambridge: Basil Blackwell.
- Morlicchio, E. (2020). *Sociologia della povertà*. Bologna: il Mulino.
- Saraceno, C., Benassi, D., Morlicchio E. (2020). *Poverty in Italy: Features and Drivers in a European Perspective*. Bristol: Policy Press.
- Urry, J. (2007). *Mobilities*. Cambridge: Polity Press.
- Vacchiano, F. (2011). Discipline della scarsità e del sospetto. Rifugiati e accoglienza nel regime di frontiera. «Lares», 77(1), 181–198.
- Wilson, W. J. (1987). *Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: Chicago University Press.

APPENDICE

1. NOTE METODOLOGICHE

1.1. L'INDAGINE QUANTITATIVA

L'analisi quantitativa prodotta in questo lavoro è stata effettuata utilizzando fonti secondarie di dati, ovvero dataset messi a disposizione da diversi enti ufficiali, come Istat (l'Istituto Nazionale di Statistica), Regione Lombardia, ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), Ministero dell'Economia e Finanze, Ministero della Salute, Agenzia delle Entrate – Osservatorio Mercato Immobiliare, Agenzia per la Coesione Sociale.

I dati considerati fanno riferimento a diversi intervalli temporali. Al fine di rilevare le trasformazioni di medio-periodo, sono stati utilizzati i dati del Censimento della popolazione e delle abitazioni (1991, 2001, 2011), che offrono indicatori comparabili e riferiti alle medesime unità territoriali. Per cogliere la dinamica di breve periodo e delineare la situazione al presente del territorio bergamasco, gli indicatori selezionati sono stati i più recenti tra quelli accessibili per l'elaborazione diretta, al più vecchi di 6 anni, risalenti dunque al 2014. L'aggiornamento dei dati è uno degli aspetti più critici negli studi secondari, poiché non sempre le informazioni vengono distribuite o rese disponibili con regolarità dagli enti preposti. Per questa ragione i dati analizzati si riferiscono al 2014, 2015, 2016, 2019 solitamente, permettendo di cogliere dunque una finestra temporale di 5 anni, abbastanza limitata per poterli considerare circa coevi, ed abbastanza vicina al momento di realizzazione di questo lavoro.

Il gruppo di ricerca si è avvalso in seguito di strumenti di analisi statistica per rielaborare le fonti dati selezionate e procedere poi alla loro mappatura, attraverso l'impiego di tecniche di analisi spaziale dei dati tramite strumenti GIS (Geographic Information Systems), utilizzando nello specifico il software QGIS.

Il lavoro è stato realizzato utilizzando come **unità di analisi il comune**: questo ha costretto il gruppo di ricerca a una riduzione della varietà di indicatori utilizzabili nell'indagine, ma ha permesso di ottenere una migliore visione della varietà di situazioni che compongono i diversi contesti della provincia. Il comune rappresenta infatti solitamente la più piccola unità territoriale a disposizione per l'analisi

dei dati ecologici, e consente di ricostruire la distribuzione dei fenomeni nello spazio confrontandola con i livelli amministrativi superiori, come ad esempio gli Ambiti o i Distretti, così da valorizzarne la varietà interna. Le mappe presentate nel report mostrano dunque sempre dati a livello comunale, ma sovrapponendo, come elemento di riferimento territoriale, la struttura per Ambiti della provincia. Questa scelta deriva dall'oggetto specifico di questa ricerca: la povertà e i servizi di contrasto ad essa. Se infatti gli interventi, come visto, vengono in buona parte realizzati dai comuni, la loro programmazione è spesso gestita a livello dell'Ambito, in quanto ente territoriale di coordinamento per questo tipo di politiche. Quindi, seppur il dato si riferisca al comune, la sua interpretazione risulta interessante se riferita anche a questo livello superiore.

La disaggregazione territoriale del dato è infatti fondamentale per le politiche locali, perché permette di avere una visione più puntuale di ciò che accade nei territori, agevolando la realizzazione di interventi più mirati o bilanciati in base alla loro necessità per le aree interessate. Al contempo l'analisi territoriale agevola il dialogo tra enti locali che condividono situazioni o necessità analoghe, operando non più (o non solo) in funzione del proprio contesto amministrativo, ma anche alla luce di “ciò che accade” nell'immediato intorno, consapevoli che il coordinamento e integrazione delle azioni genera interventi più efficaci ed efficienti. L'analisi spaziale permette dunque di “aprire l'orizzonte” di osservazione dei fenomeni ed agire contemporaneamente in ottica mirata e integrata.

In termini più tecnici è opportuno esplicitare come le rappresentazioni cartografiche prodotte consistano principalmente di tematismi (con la tecnica a coroplete) volti a indicare con colorazioni graduate il livello di intensità dei fenomeni mappati, e degli indicatori intesi a misurarli. A ciascun comune dunque viene attribuita una colorazione, in corrispondenza dell'intervallo di valori dell'indicatore o indice in cui quello si colloca. I valori sono stati classificati utilizzando prevalentemente il metodo dei quantili, dove ogni classe contiene un numero uguale di unità territoriali (Comuni).

Infine, per stimare la vulnerabilità sociale è stato calcolato un indice utilizzando dati di fonte statistica e amministrativa attraverso l'analisi statistica multivariata, in particolare l'analisi fattoriale. Dopo aver valutato l'appropriatezza dell'analisi attraverso diversi test (es. KMO, test di Bartlett), i fattori estratti con il metodo delle componenti principali sono stati 3 (F1, F2 e F3) e spiegano il 56,4% della varianza totale (rispettivamente 27,4%, 15,9% e 13,1%). In seguito, è stato possibile calcolare l'indice sintetico di vulnerabilità per ciascuna comune utilizzando la formula seguente:

$$\text{Indice Vulnerabilità} = \left(\frac{27,4}{56,4}\right) * F1 + \left(\frac{15,9}{56,4}\right) * F2 + \left(\frac{13,1}{56,4}\right) * F3$$

1.2 L'INDAGINE QUALITATIVA

La raccolta di dati primari è stata effettuata, come detto, attraverso **una serie di 17 interviste** ad altrettanti **osservatori privilegiati**, ovvero, come li definisce Corbetta (1999), conoscitori ed esperti dell'oggetto di studio e del territorio, “del quale hanno una visione diretta e profonda per essere collocati in una posizione privilegiata di osservazione”.

Il progetto, essendo stato **ideato tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020**, prevedeva inizialmente di svolgere le interviste di persona, utilizzando la tecnica **dell'intervista semi-strutturata**, la quale prevede la realizzazione di una traccia composta da domande aperte, adattabili in funzione delle risposte date dalla persona intervistata. Tuttavia l'esplosione della crisi sanitaria ha costretto il gruppo di ricerca sia a una posposizione dell'attività di raccolta delle interviste, avvenute **tra l'estate e l'autunno 2020**, sia alla loro realizzazione “a distanza”, utilizzando quegli strumenti di video-chiamata che ormai tutti abbiamo necessariamente trasformato, più o meno significativamente, in parte della nostra vita quotidiana.

La tecnica è tuttavia rimasta la stessa, mentre la dimensione virtuale ha permesso in un certo senso anche di agevolare il lavoro, facilitando ad esempio la messa a disposizione degli intervistati stessi. Le interviste hanno avuto una durata variabile, compresa tra 30 minuti e 1 ora circa, anche in virtù della tecnica utilizzata, che consente una **importante flessibilità** e la possibilità di adattare lo strumento all'interazione con l'osservatore interpellato, alla sua disponibilità, agli argomenti emergenti nel dialogo, alla complessità dei punti di vista.

La crisi pandemica non ha comportato solo un adattamento delle tecniche di indagine alla mutata situazione, ma anche, sebbene solo marginalmente, dei contenuti. Si è cercato, per quanto possibile, data la difficoltà di fornire qualsiasi tipo di previsione, di cogliere la percezione dell'impatto della pandemia stessa sulla situazione e struttura delle forme di povertà preesistenti nella provincia. Mancano ad oggi ancora molti dati utili alla sua comprensione, perciò si è voluto in questo senso solo cogliere le principali preoccupazioni o spunti utili a una necessaria riflessione futura, più puntuale ed approfondita.

La restituzione di quanto raccolto durante le interviste è chiaramente frutto di un **lavoro di interpretazione** dei dati ottenuti durante l'indagine, che ha mirato a ricostruire un'immagine generale degli aspetti più rilevanti emersi dai racconti degli intervistati e delle intervistate. Non deve perciò essere intesa come una collezione di dichiarazioni dirette degli attori sociali coinvolti, ma invece come una

loro rielaborazione, rispettosa sempre delle intenzioni e posizioni espresse dagli interessati.

La selezione degli osservatori è stata effettuata in dialogo con il committente, ma in autonomia dallo stesso, alla luce dell'oggetto di studio generale e delle conoscenze pregresse del contesto locale, considerando sia la **dimensione territoriale** (in maniera da coprire al meglio i diversi contesti che compongono la provincia) che quella **tematica**, volendo cogliere lo sguardo di coloro che si occupano delle varie problematiche che compongono il mondo dei servizi sociali: casa, lavoro, educazione, formazione, migrazioni.

Di seguito viene riportata la traccia utilizzata, che ha funto da guida agli intervistatori per poter intercettare le informazioni rilevanti utili a ricostruire le percezioni degli osservatori interpellati sulla condizione delle nuove forme di povertà nella provincia di Bergamo.

1.2.1 LA TRACCIA DI INTERVISTA

[nota generale: prendere nota di qualsiasi fonte dati eventualmente segnalata dall'intervistato]

1. Come descriveresti il fenomeno della povertà dalla tua prospettiva? Quali sono i profili maggiormente a rischio di povertà/fragilità sociale?

[senza suggerire: mantenere come elenco di esempio/riferimento, utile a stimolare la risposta]

- Famiglie con minori con problemi di reddito e/o capacità educative
- Singoli e famiglie isolati relazionalmente/socialmente, con membri disabili/psichiatrici
- Giovani singoli con lavori precari
- Anziani a bassa pensione, a bassa autonomia, con condizioni igienico-sanitarie inadeguate
- Migranti soli
- Famiglie di immigrati con difficoltà educative
- Lavoratori maturi espulsi dal mercato del lavoro
- Giovani e adulti con problemi di dipendenza/devianza (alcol, droga, gioco, ex detenuti, ...)
- Senza fissa dimora
- ...

2. Quanto è rilevante la sovrapposizione e intersezione delle diverse forme di vulnerabilità/fragilità (es. economica, relazionale, sociale, ambientale, sportiva, ecc.) nelle nuove e vecchie forme di povertà presenti sul territorio?
3. Prima dell'attuale crisi sanitaria, avevi notato dall'inizio del secolo, ed in particolare a seguito della crisi finanziaria del 2008, un aumento delle fasce di popolazione esposte a rischi di povertà/esclusione/marginalità? Se sì, quali sono i processi sociali sottostanti? E ritieni ci sia stato un cambiamento nelle caratteristiche della popolazione a rischio negli ultimi 10, 20, 30, 40 anni?
4. La crisi legata al Covid19 avrà anche importanti conseguenze sociali ed economiche. Qual è stato l'impatto immediato che ha avuto sulla popolazione del tuo territorio? Nel medio-lungo periodo quali fasce della popolazione pensi che saranno maggiormente colpite? Riguarderà prevalentemente le persone e le famiglie già fragili (in particolare nel mercato del lavoro) o investirà anche chi aveva una posizione più solida nella comunità e nel lavoro?
5. Nel tuo territorio specifico, ritieni che le possibilità di piena inclusione sociale (accesso a buona istruzione e successo scolastico, buon tessuto familiare e sociale, accesso a buoni lavori, buona qualità di servizi pubblici, ...) siano migliorate o peggiorate negli ultimi 2 o 3 decenni?
6. La crisi Covid19 sta evidenziando l'esistenza di un drammatico *digital divide*, con quote importanti della popolazione che non possiedono gli strumenti (sia tecnici che culturali) per accedere ai servizi digitali. Vedi questo anche nel tuo territorio? Per quanto riguarda in particolare l'accesso all'istruzione a distanza, hai notato situazioni particolarmente problematiche?
7. Come valuteresti la rete di servizi pubblici di *welfare*? C'è una significativa presenza di organizzazioni di terzo settore? Pubblico e no profit collaborano, si ignorano o sono in competizione? Quali gruppi e bisogni fanno fatica a essere riconosciuti e ad avere accesso ai servizi di *welfare*?
8. Che peculiarità ha l'interazione tra gli operatori del *welfare* (sia pubblico che privato) ed i propri utenti, a fronte dell'emergere di nuove forme di povertà (dopo la crisi economica del 2008 e con la recente epidemia)? Essa è formale, conflittuale, o altro?
9. Quanto pesano nel far funzionare o meno tale interazione le variabili esterne (quadro legislativo, sua più o meno riuscita implementazione territoriale, disponibilità finanziarie e di personale dell'ente) piuttosto che quelle

interne al rapporto stesso utente-operatore (formazione dell'operatore, sua fidelizzazione all'ente, disponibilità e capacità soggettive ad interpretare estensivamente ed inclusivamente il proprio ruolo al fine di ampliare la capacità di intercettare ed aiutare utenti alle prese con nuove forme di marginalità, piuttosto che chiudersi in un atteggiamento di autoreferenziale adesione alla propria mansione)?

10. Hai notato in questo senso differenze dell'interazione tra operatori ed utenti in diverse realtà del *welfare*: tra pubblico e privato sociale? Tra servizi fondati su finanziamenti strutturali stabili e a progetto? Tra servizi generalisti e servizi dedicati a fasce specifiche di popolazione?

Diversi contesti territoriali (Montagna; pianura e aree industriali; Bergamo)

11. (per chi opera nelle zone montane): ritieni che ci siano problemi di mobilità e comunicazione che limitano le opportunità educative/lavorative/culturali della popolazione? Quali sono le opportunità lavorative in questo territorio? Quali sono i servizi e le risorse per promuovere l'*healthy ageing* e l'*ageing in place* (es. accessibilità ai servizi; servizi a domicilio; mobilità inverse)? A volte si idealizza la solidarietà nelle comunità "remote", nel tuo territorio pensi che le persone siano particolarmente propense ad aiutarsi reciprocamente? Osservi fenomeni di esclusione di alcune figure (stranieri o altri)?
12. (per chi opera nelle aree industriali): che impatto ha avuto la crisi economica nel tuo territorio? Hanno chiuso aziende e licenziato operai? Si sono diffusi contratti di lavoro precari? Lavoratori e famiglie immigrate sono ben integrate nel tessuto sociale? C'è una propensione da parte dei giovani ad abbandonare gli studi per entrare nel mondo del lavoro? Esiste una questione di connettività/accessibilità nel territorio? Quali sono i soggetti più esposti?
13. (per chi opera a Bergamo): nelle aree urbane di maggiori dimensioni va a insediarsi una popolazione di figure emarginate (in particolare persone senza dimora) che in questi contesti trova occasioni di sopravvivenza: si osserva questo fenomeno anche a Bergamo? Sapresti quantificarlo? Ci sono zone della città particolarmente problematiche?