



Provincia di
Forlì-Cesena

Fenomeni di Povertà ed Esclusione Sociale nella Provincia di Forlì Cesena

Dicembre - 2005



ISMERI EUROPA



Ministero del Lavoro e
delle Politiche Sociali

 Regione Emilia-Romagna



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo

Il presente Approfondimento è stato realizzato all'interno del progetto "Analisi del Mercato del Lavoro" Rif Pa 2004/FC/2004 finanziato dal Fondo Sociale Europeo Obiettivo 3, Asse C, Misura 1 e fondi correlati ed aggiudicato con determina dirigenziale n° 198/67046 del 6/09/2004.

Il gruppo di lavoro che ha realizzato il presente Rapporto è costituito da:

- Dott. Andrea Naldini (Coordinatore Scientifico)
- Dott.ssa Rosa Pricoco
- Dott. Roberto Radicci

RINGRAZIAMENTI: alla predisposizione del Quaderno hanno apportato un fondamentale contributo Mauro Bacciocchi, Novella Castori, Alberto Valmori della Provincia di Forli-Cesena. Si ringraziano inoltre tutti i testimoni privilegiati intervistati nel corso dei due mesi di indagine sul campo per le utili informazioni e indicazioni fornite per la stesura del lavoro.

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	5	IV CAPITOLO: CONCLUSIONI IN TERMINI DI POLICY	30
I CAPITOLO: DEFINIZIONE DELL'AMBITO DI RICERCA	9	4.1 MISURE PER IL POTENZIAMENTO DEL TERZO SETTORE	31
1.1 TRA POVERTÀ E ESCLUSIONE SOCIALE	9	4.1.1 <i>Rapporto con il finanziamento pubblico</i>	31
1.2 IL QUADRO INTERPRETATIVO DEL TERMINE ESCLUSIONE SOCIALE ...	10	4.2 LE POLITICHE PER LE FAMIGLIE	32
II CAPITOLO: IL QUADRO SINTETICO SULL'ESCLUSIONE SOCIALE E LA POVERTÀ RELATIVA IN ITALIA E EMILIA ROMAGNA.....	13	4.3 POLITICHE PER LA FORMAZIONE	34
2.1 LA CONDIZIONE DI POVERTÀ RELATIVA IN ITALIA	13	4.3.1 <i>L'approccio integrato in relazione al territorio</i>	37
2.2 POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE IN EMILIA ROMAGNA	15	4.3.2 <i>Approccio integrato relativo alle differenti azioni/strumenti</i>	37
2.3 LE POLITICHE DI CONTRASTO AL FENOMENO	16	4.4 POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE	37
2.3.1 <i>Agenda per la Politica Sociale di Lisbona</i>	16	4.4.1 <i>La personalizzazione</i>	38
2.3.2 <i>Piano di Azione Nazionale contro la Povertà e l'Esclusione Sociale 2003-2005</i>	17	4.4.2 <i>L'integrazione</i>	39
2.3.3 <i>Legge 328/2000</i>	19	4.4.3 <i>L'accompagnamento dei percorsi di inserimento</i>	39
2.3.4 <i>Politiche a sostegno delle Famiglie</i>	20	BIBLIOGRAFIA	40
2.3.5 <i>Politiche per il Lavoro</i>	20		
2.3.6 <i>I Piani Regionali di Intervento</i>	21		
2.3.7 <i>Reddito Minimo di Inserimento e Reddito di Ultima Istanza</i>	21		
III CAPITOLO: I RISULTATI DELL'ANALISI.....	23		
3.1 GLI OBIETTIVI DELL'INDAGINE	23		
3.2 LA METODOLOGIA: UN PERCORSO STRUTTURATO SUL CAMPO	23		
3.3 UNA PRIMA RIFLESSIONE SUI RISULTATI DELL'INDAGINE	25		
3.4 I CONTESTI URBANI: L'ESCLUSIONE NEI CENTRI STORICI	26		
3.5 I CONTESTI RURALI: ESCLUSIONE E' DISAGIO	28		
3.6 I SERVIZI ATTIVI: UN RICCO POTENZIALE DA SVILUPPARE	29		

Premessa al secondo approfondimento dell'osservatorio del mercato del lavoro di Forlì-Cesena

Il presente approfondimento è il quinto numero di una collana dell'Osservatorio del mercato del lavoro, progetto finanziato dalla Provincia di Forlì-Cesena con il contributo delle risorse del Fondo Sociale Europeo e della Regione Emilia-Romagna.

L'approfondimento è centrato sull'analisi e la misurazione dei fenomeni di povertà ed esclusione sociale presenti nella Provincia e si inserisce nel percorso di ricerca sul mercato del lavoro provinciale intrapreso con i quaderni relativi allo studio dell'offerta e della domanda di lavoro, dei dati Prolabor e proseguito con l'approfondimento tematico sul fenomeno del lavoro atipico.

Il presente approfondimento si suddivide in 4 capitoli. Il primo capitolo mira a definire l'ambito tematico e semantico della nozione di povertà e a delineare il campo di indagine per la misurazione del fenomeno nella Provincia. Il concetto di povertà deve necessariamente inglobare la nozione di esclusione sociale poiché il fenomeno appare multi-dimensionale e assai complesso. E' proprio il carattere complesso dell'indagine che richiama sia fattori di ordine sociale ed economico, sia problematiche di tipo psicologico e culturale che ha spinto il gruppo di lavoro a delimitare fortemente il quadro di analisi. Considerando i tempi e le risorse a disposizione non sarebbe stato utile né opportuno rilevare sistematicamente tutte le situazioni di cosiddetta povertà, ma si è ritenuto più efficace toccare gli ambiti maggiormente esposti al problema secondo le indicazioni dei testimoni privilegiati contattati.

Il secondo capitolo illustra il quadro statistico della povertà in Italia ed Emilia Romagna e offre uno spaccato delle politiche attive per contrastare il fenomeno.

Il terzo capitolo riporta i risultati dell'indagine sul campo, mettendo in risalto le differenze che emergono nei contesti urbani e rurali del territorio provinciale e i servizi attualmente erogati per le comunità o i gruppi sociali maggiormente colpiti da fenomeni di esclusione sociale e povertà.

Il quarto ed ultimo capitolo, alla luce dei risultati delle analisi quali-quantitative riportate nei capitoli precedenti, fornisce alcuni spunti per la programmazione delle politiche di contrasto a situazioni di povertà relative e di esclusione sociale del territorio distinte in: (a) interventi per il potenziamento del Terzo Settore; (b) interventi per il sostegno dei nuclei familiari; (c) azioni formative; (d) interventi a supporto del mercato del lavoro.

EXECUTIVE SUMMARY

Il secondo Approfondimento dell'Osservatorio sul Mercato del Lavoro della Provincia di Forlì-Cesena illustra il quadro dei fenomeni di povertà ed esclusione e suggerisce alcuni spunti per la programmazione delle prossime politiche di sviluppo del Terzo Settore, della formazione, per le famiglie e il mercato del lavoro del territorio.

Povertà ed Esclusione Sociale

Il concetto di Povertà

Il concetto di povertà può essere definito in termini assoluti o relativi a seconda del reddito percepito da un individuo, o una famiglia, oppure dal mutamento delle condizioni sociali tipiche che testimoniano una situazione di disagio economico percepito all'interno di una comunità specifica.

La maggior parte degli economisti concorda nel definire il concetto di povertà come inabilità causata dalla mancanza di reddito o benessere, la mancanza di un'abitazione, vestiario, impossibilità di accesso al sistema sanitario, al sistema dell'istruzione.

Scelta dell'approccio di ricerca

La scelta dell'approccio è caduta essenzialmente sull'analisi del concetto di povertà allargando lo spettro di indagine fino ad inglobare l'esclusione sociale quale termine di paragone.

Chiaramente la povertà e l'esclusione non sono termini equivalenti. E' possibile essere poveri ma non esclusi e, allo stesso modo, non tutti gli esclusi sono poveri, sebbene molte indagini mostrino l'esistenza di un'ampia area nella quale povertà ed esclusione sociale si sovrappongano.

Esclusione Sociale come Processo cumulativo

L'esclusione è un processo e non uno status sociale; è ovviamente identificabile un gruppo di individui il cui status sociale è di "esclusi", ma questo implica che alcuni meccanismi relazionali e sociali hanno portato, o possono portare, all'esclusione. Il processo di esclusione è di tipo cumulativo; cosicché i processi escludenti vengono descritti come meccanismi di "deriva verso il basso".

Esclusione Sociale come Processo sociale multidimensionale Globalizzazione e

La povertà materiale è, per quanto molto importante, solo uno degli aspetti di un fenomeno, quello dell'esclusione, multidimensionale. L'esclusione è un processo sociale; nel senso che non è un fatto di responsabilità personali, di condizioni legate al singolo individuo, ma è frutto di reti di relazioni sociali; è un 'fatto sociale'.

Le dinamiche di esclusione sono particolarmente evidenti proprio in un'epoca come l'attuale, in cui le

Precarizzazione del Lavoro esigenze auto-riproduttive dei sistemi sociali (quali l'economia, la politica, la scienza, ecc.), acutizzano la difficoltà che gli individui incontrano nel perseguire percorsi completi (lavoro, sfera affettiva, relazioni sociali, ecc.). In questo senso, le dinamiche di inclusione/esclusione si fanno più evidenti oggi, come conseguenze dell'evoluzione su scala mondiale del sistema economico. Tralasciando l'analisi di cosa significhi globalizzazione dei mercati, è opportuno sottolineare che la condizione del lavoro e dell'occupazione sono profondamente mutate. E' sotto gli occhi di tutti che la flessibilizzazione dell'occupazione e la crescita delle figure atipiche possono portare ad una precarizzazione delle condizioni di vita. In questo senso, l'esclusione testimonia della crisi del mercato del lavoro della società moderna.

La condizione di povertà relativa in Italia e in Emilia Romagna

Italia Rispetto al quadro presentato al NAP 2001, le condizioni di povertà in Italia sono migliorate nel 2003, con un calo di oltre un punto percentuale della povertà relativa dal 12 al 10,8%, mentre sono fortemente peggiorate nel 2004 attestandosi al 11,7% avvicinandosi molto ai livelli del 2001. Il dato viene gonfiato dall'andamento negativo fatto registrare dalle regioni centrali e meridionali (Marche, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia), nonostante un andamento positivo fatto registrare da tutte le regioni settentrionali (ad esclusione della provincia di Trento e del Veneto).

Emilia Romagna L'incidenza della povertà relativa nella regione Emilia Romagna è passata dal 4,7% nel 2003 al 3,6% nel 2004, con una riduzione superiore al punto percentuale. Rispetto alle altre regioni del Nord il dato dell'Emilia Romagna è il più basso e rimane in linea con la Lombardia.

Le recenti politiche per l'inclusione sociale

Quadro sintetico della situazione Un prospetto di alcune delle politiche adottate per l'inclusione sociale delle persone in situazioni di disagio sottolinea i seguenti elementi:

- ✓ necessità di proporre interventi sempre più personalizzati, nei quali è la persona al centro del sistema di protezione e accompagnamento e non le politiche;
- ✓ empowerment dei soggetti: spostando dunque il peso delle politiche dalle forme più assistenziali a forme più attive, dal basso, come la 328/00 cerca di perseguire;
- ✓ l'agenda per le politiche sociali di Lisbona pone l'accento sulla promozione di percorsi che conducano non soltanto alla piena occupazione delle fasce deboli ma anche a sviluppare le capacità di accesso alle risorse impiegabili;
- ✓ il Nap/inclusione pone l'accento su alcuni fattori chiave quali: la spesa sociale, la genitorialità; i minori; i disabili; la formazione professionale; il lavoro, l'immigrazione, il sistema previdenziale.

I risultati dell'analisi

Obiettivi dell'indagine

Conoscere i fenomeni di povertà ed esclusione sociale del territorio significa in primo luogo: comprendere le sue dimensioni; definire il profilo delle categorie sociali maggiormente colpite; rintracciarne le ragioni principali; analizzare come il territorio nel suo complesso interviene per arginarlo; tracciare il profilo degli attori che si occupano del problema; definire le caratteristiche e l'efficacia delle politiche locali che affrontano il fenomeno; delineare i contorni generali del fenomeno per come potrebbe apparire nell'immediato futuro.

Alcuni dati grezzi

Dai dati esistenti sul fenomeno, su base Istat, e elaborati nel corso della definizione dei tre piani di zona della Provincia (Forlì, Rubicone, Cesena), emerge ottimisticamente un numero di famiglie povere che supera leggermente le 6000 unità:

- ✓ Territorio forlivese: 3330 famiglie povere o a forte rischio di povertà;
- ✓ Territorio Rubicone – Costa: 600 famiglie;
- ✓ Territorio Cesena – Valle Savio: circa 2200 famiglie povere.

Contesti urbani

Da racconti dei testimoni privilegiati, sembra che le sacche di povertà più intense e preoccupanti siano localizzate nei centri storici delle città e coinvolgano soprattutto la popolazione immigrata a bassa qualifica. I fenomeni di povertà colpiscono altresì un'ampia fascia della popolazione femminile e degli uomini con contratti di lavoro a tempo determinato (con un'età compresa tra i 40 e i 50 anni) che hanno difficoltà a trovare una collocazione lavorativa stabile.

Occorre poi aggiungere che sono in forte aumento le crisi familiari che decimano il budget di intere famiglie a danno soprattutto delle donne sole con figli a carico con senza assegno di mantenimento.

Sono in aumento le famiglie monoreddito a rischio di povertà. Esistono infine fenomeni gravi di povertà e esclusione sociale per alcune categorie quali i clandestini e le persone senza fissa dimora; le persone con problemi fisici e psichici.

Contesti rurali

Le categorie sociali maggiormente colpite da fenomeni di povertà nei territori rurali sono perlopiù: persone immigrate con scarse qualifiche; famiglie con minori; anziani; donne sole con figli; persone con disagi vari (adolescenti a rischio di devianza, alcolisti, separati...); giovani coppie (e giovani in generale) che percepiscono un solo reddito da attività di lavoro.

Aumentano poi i casi di persone "separate in casa" che non se la sentono di affrontare le spese legali di una separazione e poi di sciogliere il nucleo familiare andando così a deteriorare il reddito complessivo.

I servizi attivi

Il territorio provinciale, sia urbano che rurale, fornisce alcuni servizi per arginare il problema della povertà che possono essere suddivisi in 3 categorie distinte: (a) servizi basilari a supporto dell'abitazione e

per l'occupazione; (b) contributi economici di vario tipo per le famiglie; (c) servizi informativi vari e di assistenza/cura delle persone quali sportelli, centri di ascolto e simili.

I suggerimenti per le politiche

Potenziamento del Terzo Settore

Dal lato dell'offerta, le proposte riguardano il capitale di debito, cioè la vendita sul mercato di titoli obbligazionari che assicurino un certo rendimento "etico". La garanzia non sarebbe coperta dal patrimonio dell'emittente, ma da soggetti terzi (fondi per il volontariato o altri soggetti nonprofit).

Dal lato della domanda, esse riguardano *vouchers* pubblici spendibili presso organizzazioni nonprofit produttive, proposte che richiamano forte la questione della contrattualità e dell'accessibilità.

Si può tentare una maggiore diversificazione dei servizi forniti dai soggetti non-profit: alcuni a pagamento, altri servizi gratuiti offerti alle fasce più povere o maggiormente in bisogno.

Inoltre, è opportuno sperimentare azioni di sensibilizzazione delle imprese rispetto alla mission del Terzo Settore e agli sgravi fiscali ottenibili attraverso il finanziamento di alcuni attività socialmente etiche.

Politiche per le Famiglie

Tra i soggetti maggiormente esposti a fenomeni di povertà e a forme estese di disagio, sicuramente rientrano i nuclei familiari, soprattutto le coppie giovani, le famiglie monoreddito e le famiglie separate. Gli ambiti su cui appare necessario intervenire per potenziare i servizi in atto e sviluppare nuovi strumenti di policy per l'immediato futuro sono tre: salute; sviluppo economico e integrazione del reddito; abitazione.

Politiche della Formazione

La formazione, per raggiungere l'obiettivo "inserimento" dovrebbe promuovere, quale strumento elettivo, la personalizzazione dei percorsi di apprendimento, ovvero la possibilità di tracciare *iter* formativi "tagliati e cuciti su misura", sulle esigenze degli utenti, di ogni utente, potremmo dire. Percorsi che possano rispondere a bisogni concreti, circostanziati, precisi da coniugare con i fabbisogni di competenze del MdL locale. L'attività di orientamento, in questo senso, gioca un ruolo di fondamentale importanza perché è proprio a partire da questa che può essere elaborato un percorso "personalizzato".

Politiche per l'Occupazione

Nel panorama di azioni finalizzate a migliorare il rapporto fra persona in difficoltà e mercato del lavoro, emerge l'esigenza di modelli di intervento per lo sviluppo di risorse e condizioni di occupabilità con la capacità di sostenere la conclusione positiva di un percorso di inserimento. E' chiaro che non è possibile per un solo soggetto rispondere ad un ventaglio articolato di bisogni. In questo caso, l'integrazione tra soggetti/competenze diverse non è opzionale ma rappresenta l'unica modalità per conseguire risultati apprezzabili. Inoltre, l'azione di accompagnamento personalizzato svolta da un servizio/figura che si fa carico dalla pianificazione del percorso dall'inizio alla sua conclusione rimane centrale.

I CAPITOLO: DEFINIZIONE DELL'AMBITO DI RICERCA

1.1 TRA POVERTÀ E ESCLUSIONE SOCIALE

Il concetto di povertà può essere definito in termini assoluti o relativi a seconda del reddito percepito da un individuo, o una famiglia, oppure dal mutamento delle condizioni sociali tipiche che testimoniano una situazione di disagio economico percepito all'interno di una comunità specifica.

La maggior parte degli economisti concorda nel definire il concetto di povertà come inabilità causata dalla mancanza di reddito o benessere, la mancanza di un'abitazione, vestiario, impossibilità di accesso al sistema sanitario, al sistema dell'istruzione, ecc.¹

La ricerca negli ultimi anni ha fatto sforzi enormi per definire e misurare la povertà utilizzando tre ampi approcci:

- ✓ benessere economico;
- ✓ accesso alle risorse;
- ✓ esclusione sociale.

Nonostante questi approcci siano stati molto utilizzati per comprendere e studiare la povertà, ciascuno è evoluto così tanto che, al momento, risulta complicato integrarli in una definizione univoca. Poiché la povertà si lega fortemente al concetto di benessere globale della persona, il benessere

¹ "Poverty". *Gale Encyclopedia of U.S. Economic History*. Eds. Thomas Carson e Mary Bonk. Vol. 2. Detroit: Gale, 2000, p. 816.

economico, la capacità di accesso alle risorse e il concetto di esclusione sociale non riescono a coprire tutti gli aspetti del fenomeno.²

Per questo motivo, la scelta sull'approccio è caduta essenzialmente sulla misurazione del concetto di povertà utilizzando l'**esclusione sociale** quale termine di paragone.

Chiaramente la povertà e l'esclusione non sono termini equivalenti. E' possibile essere poveri ma non esclusi e, allo stesso modo, non tutti gli esclusi sono poveri, sebbene molte indagini mostrino l'esistenza di un'ampia area nella quale povertà ed esclusione sociale si sovrappongano.³

Eppure, è importante non limitarsi ad una definizione sostanziale, tipologica e statica di povertà ed esclusione, perché entrambe condividono gli elementi di un processo analogo, le loro cause, infatti, si ritrovano nelle strutture primarie di una società ed entrambe sono cumulative e multi-dimensionali.

La lotta all'esclusione sociale non è esclusivamente un impegno etico ma rappresenta il punto di partenza ottimale per l'implementazione di qualsiasi modello di sviluppo.⁴

E' utile poi aggiungere che una definizione di esclusione sociale e, di riflesso anche di povertà, deve essere individuata

² Wagle, Udaya. "Rethinking poverty: definition and measurement." *International Social Science Journal* (March 2002).

³ ILO. *Concepts and Strategies for Combating Social Exclusion: an Overview*. 2005.

⁴ Giuseppe Carà. *Povertà e esclusione sociale*. Istituto di Formazione Politica: Pedro Arrupe, Centro Studi Sociali, Tesi di Laurea.

per consentire ai decisori di indirizzare gli interventi più opportuni in ambito di politiche pubbliche e sociali che rispondano efficacemente ai fabbisogni delle categorie sociali più bisognose.

L'esclusione è legata all'insoddisfazione di alcuni individui che devono fronteggiare situazioni nelle quali non riescono a conseguire i propri obiettivi o gli obiettivi dei propri cari. Da questa prospettiva l'esclusione tende a mostrare un contenuto soggettivo che si fonda sul possesso o accesso materiale a beni di consumo.

Occorre comunque ricordare che l'esclusione da certe mode dominanti, o costumi e idee, può rappresentare per alcuni individui, gruppi o comunità un segno distintivo positivo, per rafforzare il grado di coesione interna e, pertanto, alcuni decidono autonomamente di auto-escludersi.

Allo stesso modo non si può trascurare il fatto importante che alcuni individui e categorie sociali siano state, loro malgrado, escluse da qualcosa. E questo è l'aspetto che ha guidato l'indagine nella Provincia soffermandosi sull'esclusione dal mercato del lavoro, o l'inclusione marginale nel mercato del lavoro, tanto da non garantire ad alcuni gruppi la percezione di un reddito minimo per condurre una vita dignitosa.⁵

⁵ ILO. Concepts and Strategies for Combating Social Exclusion: an Overview. 2005, cit.

1.2 IL QUADRO INTERPRETATIVO DEL TERMINE ESCLUSIONE SOCIALE

La letteratura è concorde nel rintracciare in Francia, tra il 1970 e 1980, l'uso 'sociologico' del termine *esclusione sociale*.⁶ In generale, il tema dell'esclusione sociale occupa il posto teorico che nella riflessione sociologica occupava la questione del pauperismo. Si trattava di studiare le conseguenze sugli individui dei processi di industrializzazione nel XVIII e XIX secolo, un periodo nel quale non esisteva un vero e proprio modello di regolazione statale tipico dei modelli di *Welfare State*.

In un certo senso, l'esclusione sociale è un modo di osservare proprio la crisi e le difficoltà dello stato sociale nel rispondere ai pressanti problemi della povertà di alcuni strati della popolazione. Si sottolineano le condizioni di degrado fisico, la privazione fisica, ma anche sociale, di diritti di cittadinanza, e si rimanda al problema della disoccupazione, alla mancanza di lavoro e di condizioni di lavoro sufficientemente stabili.

Negli anni Ottanta il governo Mitterand introdusse il Reddito Minimo per l'Integrazione Sociale, una piattaforma economica minima per tutti coloro che non potevano beneficiare degli interventi esistenti ordinari. Il RMI fu introdotto come risposta alla minaccia percepita alla coesione sociale in Francia, soprattutto a considerazione dei nuovi problemi emergenti quali: disoccupazione di lunga

⁶ Cfr. Paugam S. (a cura di), *L'exclusion. L'état des savoirs*, La Découverte, Paris, 1996.

durata, ghettizzazione, delinquenza, così come nei cambiamenti a livello delle strutture sociali.⁷

Come vedremo più avanti, in Italia, la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento ha attinto molti elementi al modello del Reddito Minimo per l'Integrazione Sociale francese.

Il contributo di R. Lenoir⁸ amplia il concetto di esclusione. La questione sociale non è più (solo) un problema di povertà, ma essa abbraccia dinamiche e fenomeni di *disadattamento* sociale; la questione sociale non è più un problema individuale, ma è un fatto sociale la cui origine è nei meccanismi stessi di auto-riproduzione della società e del sistema economico in particolare.

L'ampliamento semantico interessa anche le tipologie di soggetti che si ritiene siano interessate da fenomeni di esclusione; se prima si trattava di individui isolati, ora l'esclusione sociale è un problema aperto a tutta la collettività. Un altro elemento importante è poi la mancata sovrapposizione, per lo meno assoluta, totale, tra povertà materiale ed esclusione sociale. In ballo, infatti, vi è la dissoluzione del legame sociale e quindi l'allentamento delle capacità relazionali dell'individuo, tra cui sicuramente ha un peso importante il livello di benessere materiale e quindi

l'attività lavorativa, ma non come unico criterio di vulnerabilità e di potenziale esclusione.

Robert Castel⁹ ha posto l'accento sulla natura dinamica, processuale dei fenomeni di esclusione sociale. Ciò che tradizionalmente si intende con il concetto di esclusione, purtroppo, è sempre una situazione statica, una fotografia di alcuni gruppi etichettati come esclusi, come marginali, il che non consente di ricostruire i percorsi di esclusione, ovvero i percorsi di progressivo sganciamento da contesti di inclusione lavorativa, familiare, sociale, ecc.

Anche la dicotomia inclusi/esclusi è troppo semplicistica, in tal senso, perché nasconde proprio ciò che è maggiormente interessante, ovvero il passaggio, la trasmigrazione da una 'zona' di integrazione (inclusione) ad una 'zona' di vulnerabilità, ad una, infine, di esclusione.

In altri termini, metodologicamente, la definizione di esclusione di Castel poggia su una doppia dimensione: quella economica, la cui dimensione prevalente è data dalla presenza stabile sul mercato del lavoro, e quella dell'inserimento o integrazione relazionale e sociale. Le diverse combinazioni di questi due elementi determinano l'intera mappa sociale e lo scorrere, per così dire, tra le 3 zone individuate: una di integrazione economica e sociale, un'altra di precarietà dovute alla precarietà lavorativa e fragilità relazionale, e infine una terza di esclusione, che

⁷ Cfr. Pedro Barata, *Social Exclusion in Europe*. Laidlaw Foundation, 2000.

⁸ Lenoir R., *Les exclus. Un français sur dix*, Le Seuil, Paris, 1974. All'epoca Lenoir era Segretario di Stato del Governo Chirac.

⁹ *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995; *De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation. Précarité du travail et vulnérabilité relationnelle*, in: Donzelot J. (a cura di), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Éditions Esprit, Paris, 1991.

coniuga l'assenza di lavoro con la mancanza totale di legami sociali.

Il termine esclusione sociale è stato introdotto per la prima volta a livello europeo nel 1989 dalla Commissione Europea attraverso una lettura parallela dell'esclusione sociale e un'inadeguata realizzazione dei diritti sociali. Nel 1990, è stato introdotto l'Osservatorio Europeo sulle Politiche Nazionali per Combattere l'Esclusione Sociale con la finalità di esaminare i diritti sociali dei cittadini perché raggiungano uno standard di vita di base per beneficiare a pieno titolo delle più importanti opportunità sociali ed economiche nella società.

Le politiche sociali in Europa si sono allontanate dalla terminologia legata alla povertà verso una più complessa rappresentazione semantica del termine esclusione sociale già dai primi anni Novanta. Questo coincideva con il peggioramento delle condizioni economiche complessive e con una crescita della pressione sullo Stato Sociale. Pertanto la definizione corrente di "escluso" riflette le trasformazioni economiche e sociali occorse in Europa dagli anni Ottanta e che hanno prodotto l'aumento della disoccupazione di lunga durata e quindi condizioni di povertà diffusa, la crescita del numero di persone assistite dallo stato, problemi crescenti in alcune categorie sociali, quali i giovani, le donne, gli anziani ed i disoccupati.

Considerando alcuni degli elementi cardine che hanno contribuito alla definizione dello spazio semantico del concetto di esclusione, l'indagine è stata condotta secondo le seguenti direttrici teoriche:

- ⇒ **L'esclusione è un processo e non uno status sociale**; è ovviamente identificabile un gruppo di individui il cui status sociale è di "esclusi", ma questo implica che alcuni meccanismi relazionali e sociali hanno portato, o possono portare, all'esclusione.
- ⇒ Spesso, **il processo di esclusione è di tipo cumulativo**; cosicché i processi escludenti vengono descritti come meccanismi di "deriva verso il basso".
- ⇒ La povertà materiale è, per quanto molto importante, solo uno degli aspetti di un **fenomeno**, quello dell'esclusione, **multidimensionale**.
- ⇒ **L'esclusione è un processo sociale**; nel senso che non è un fatto di responsabilità personali, di condizioni legate al singolo individuo, ma è frutto di reti di relazioni sociali; è un 'fatto sociale'.
- ⇒ **Le dinamiche di esclusione sono particolarmente evidenti proprio in un'epoca come l'attuale**, in cui le esigenze auto-riproduttive dei sistemi sociali (quali l'economia, la politica, la scienza, ecc.)¹⁰, acutizzano la difficoltà che gli individui incontrano nel costruire dei percorsi completi (lavoro, sfera affettiva, relazioni sociali, ecc.). In questo senso, le dinamiche di inclusione/esclusione si fanno più evidenti oggi, come conseguenze dell'evoluzione su scala mondiale del sistema economico. Tralasciando l'analisi di cosa significhi globalizzazione dei mercati, è opportuno sottolineare che la condizione del lavoro e dell'occupazione sono profondamente mutate. E' sotto gli occhi di tutti che la flessibilizzazione

¹⁰ Neo-funzionalismo sociologico di Niklas Luhmann. Cfr. *Sistemi Sociali*, Il Mulino, Bologna, 1990.

dell'occupazione e la crescita delle figure atipiche possono portare ad una precarizzazione delle condizioni di vita. In questo senso, l'esclusione testimonia della crisi del mercato del lavoro della società moderna.

II CAPITOLO: IL QUADRO SINTETICO SULL'ESCLUSIONE SOCIALE E LA POVERTÀ RELATIVA IN ITALIA E EMILIA ROMAGNA

2.1 LA CONDIZIONE DI POVERTÀ RELATIVA IN ITALIA

La condizione di deprivazione economica è tipicamente analizzata con riferimento, alternativamente, al reddito disponibile o alla spesa in consumi degli individui, tenuto conto – mediante l'uso di scale di equivalenza – del contesto familiare.¹¹

Rispetto al quadro presentato al NAP 2001, le condizioni di povertà in Italia nel 2003 possono dirsi migliorate nel contesto nazionale¹², tant'è che il rischio povertà del Paese (di quanto la sfera dei consumi per le famiglie si colloca al di sotto della linea di povertà) è calato di oltre un punto percentuale dal 12 al 10,8%, mentre è sensibilmente aumentato dal 2003 al 2004 attestandosi al 11,7% avvicinandosi molto ai livelli del 2001. Il dato viene gonfiato

¹¹ Allegato al Nap/inc 2003, *Povertà ed esclusione sociale in Italia. Indicatori nazionali e comunitari*, p. 17.

¹² Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

dall'andamento negativo fatto registrare dalle regioni centrali e meridionali (Marche, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia), nonostante un andamento positivo fatto registrare da tutte le regioni settentrionali (ad esclusione della provincia di Trento e del Veneto).

Va aggiunto che la povertà e l'esclusione sociale sono fenomeni multidimensionali che vanno considerati sotto diversi punti di vista, non solo quindi quello della povertà economica, ma anche della disuguaglianza della distribuzione dei redditi, della partecipazione all'occupazione, dell'incremento del capitale umano, della coesione regionale, delle condizioni di vita e di salute.

A livello nazionale, l'incidenza della povertà tra le famiglie numerose (14,5% per 4 componenti e 23,9% per 5 componenti) è più alta rispetto alle famiglie meno numerose (9,4% per un componente o 10,8% per 2 componenti). E' ancora elevata nelle famiglie composte da persone sole con più di 65 anni, nelle coppie con la persona di riferimento con più di 65 anni, nelle coppie con 3 o più figli e nelle famiglie con 2 o più figli minori o con 2 o più persone anziane a carico.¹³

In tutti i casi, l'incidenza è maggiore tra le donne rispetto agli uomini e tra le persone con titoli di studio medio-bassi e, chiaramente, per coloro che sono in cerca di occupazione.

Quello che emerge con forza nel territorio italiano è che la principale caratteristica della povertà è quella di essere

¹³ La povertà relativa in Italia nel 2005. Istat.

territorialmente concentrata. Nel Mezzogiorno il tasso di povertà è circa il doppio di quello nazionale, nel Nord è poco più di un terzo. L'Italia è uno dei paesi a più elevato invecchiamento al mondo della popolazione, grazie ai continui incrementi della speranza di vita e uno dei paesi con livelli di fecondità tra i più bassi al mondo. Se si esamina il processo di invecchiamento negli aspetti di genere si osserva che a causa della differenza nel rischio di morte per uomini e donne nelle età anziane, le donne, soprattutto nelle età più avanzate, mostrano un peso relativo che è marcatamente più elevato. Le previsioni per il futuro mostrano un divario fra i sessi che persiste nel tempo, fino a giungere ad una situazione nella quale il peso delle donne ultraottantenni rispetto ai coetanei maschi sarà quasi il doppio.

Il volume complessivo della mobilità interna in Italia è andato progressivamente diminuendo dal 1962, mentre ha ricominciato a crescere a partire dagli anni Novanta dal Sud verso il Nord, ed in particolare il Nord-Est registrando un saldo di +34mila unità, pari ad un incremento di 3,15 nuovi residenti ogni 1000 abitanti.

La condizione di povertà è molto diversa a seconda che la famiglia sia tale per un lungo periodo di tempo o che sia colpita occasionalmente da situazioni di deprivazione economica (un membro della famiglia che è rimasto disoccupato, il mutuo per l'acquisto di un'abitazione...). Valutazioni sulla persistenza del rischio di povertà richiedono pertanto il monitoraggio delle stesse famiglie nel tempo, o in altri termini, necessitano di un'indagine di tipo longitudinale.

La casa di abitazione è uno degli elementi più importanti di valutazione della condizione di deprivazione materiale delle famiglie: la mancanza di acqua potabile e calda, elettrodomestici, condizioni abitative cattive, spese per l'abitazione eccessive tutti concorrono a caratterizzare una condizione di povertà. Nel 2001, l'1,6% delle famiglie italiane viveva in abitazioni senza acqua potabile e/o senza acqua calda; il 3,9% non possedeva un frigorifero e/o una lavatrice; nel 12,9% l'abitazioni risultavano troppo piccole per il numero di componenti il nucleo familiare e le spese per l'abitazione mostravano valori troppo alti.

Inoltre, alcuni beni e servizi rimangono ancora indisponibili per una quota consistente della popolazione: nel 2000, il 18,9% della popolazione non poteva permettersi il riscaldamento adeguato della propria abitazione, il 39,1% non poteva permettersi una settimana di vacanza all'anno ed il 60,1% non poteva sostituire i mobili consumati.

Un altro elemento da considerare nella valutazione delle condizioni di povertà è l'accesso ad alcuni tipi di servizio (farmacie, pronto soccorso, uffici postali, polizia/carabinieri, uffici comunali, generi alimentari, contenitori dei rifiuti). Per tutte le voci, le regioni meridionali e insulari nel 2001 hanno dichiarato difficoltà maggiori di accesso ai servizi, in particolare per pronto soccorsi, polizia e carabinieri, uffici comunali e postali con un peggioramento sistematico dal 1994.¹⁴

¹⁴ Allegato al Nap, cit.

2.2 POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE IN EMILIA ROMAGNA

L'incidenza della povertà relativa nella regione Emilia Romagna è passata dal 4,7% nel 2003 al 3,6% nel 2004, con una riduzione superiore al punto percentuale. Rispetto alle altre regioni del Nord il dato dell'Emilia Romagna è il più basso e rimane in linea con la Lombardia.¹⁵

Tab. 1 - Reddito Disponibile e Consumi in Emilia Romagna. Distribuzione Provinciale. Dati 2002-2003.

Area territoriale	Reddito disponibile pro capite		Consumi pro-capite	
	Reddito	Indice: Italia = 100	Reddito	Indice: Italia = 100
Bologna	18632	124,0	17400	127,0
Ferrara	17584	117,0	15642	114,1
Forlì	18944	126,0	19491	142,2
Modena	18987	126,3	14800	108,0
Parma	18384	121,8	17206	125,6
Piacenza	18300	121,6	15294	111,6
Ravenna	18930	125,9	17866	130,4
Reggio Emilia	18088	120,3	13500	98,7
Rimini	18816	125,2	18470	134,8
Italia	15031	100,0	13704	100,0
Emilia Romagna	18547	124,0	16535	127,0
Nord Est	17319	115,2	15891	116,0

Fonte: Atlante delle Province Unioncamere.

¹⁵ La povertà relativa in Italia, cit.

Osservando la distribuzione territoriale del reddito disponibile pro-capite e dei consumi, l'Emilia Romagna supera del 24% e del 9% rispettivamente il reddito medio nazionale e quello della ripartizione del Nord Est; mentre supera del 27% i consumi medi nazionali e del 9% i consumi del Nord Est. L'elevato reddito medio e gli alti consumi pro-capite della regione confermano un andamento al ribasso della condizione di povertà. Tra le province spiccano i dati sul reddito delle province di Forlì, Modena e Ravenna; mentre per i consumi sono le province di Forlì, Rimini e Ravenna a primeggiare sospinte dal settore del turismo che aumenta i consumi dei territori. In ogni caso, considerando l'intensità della povertà i dati regionali al 2003 mostrano un territorio con bassa presenza di famiglie molto povere (20,5% contro il 21,4% nazionale).

L'indagine Istat¹⁶ rileva inoltre nelle famiglie povere piuttosto che in quelle non povere maggiori problemi legati al disagio abitativo, alla difficoltà di accesso ai servizi e di acquisizione dei beni e servizi essenziali evidenziando come molte problematiche si accentuano nei comuni più ampi. La situazione nella regione è meno rilevante rispetto al resto del paese ed in particolare rispetto al Sud, che registra un'alta percezione della povertà della popolazione.

La rete di aiuti informali in natura e/o denaro sembra particolarmente attiva nel Mezzogiorno rispetto al Nord e al Centro. La Regione registra valori percentuali in larga parte oltre la media sia del Nord che del resto del Paese, confermando la forte componente solidale del territorio.

¹⁶ Cit.

La spesa in conto capitale procapite del settore pubblico per le infrastrutture sociali nel 2000 si attestava su 132,2 per l'Emilia Romagna, un valore, tra le regioni più popolate, molto più elevato: Piemonte (91,0), Lombardia (82,2), Veneto (89,4), Lazio (36,6), Campania (84,0), Puglia (52,4), Sicilia (90,3); mentre solo la Toscana presenta una spesa più alta (136,1). Nonostante, un'incidenza bassa della povertà.¹⁷

2.3 LE POLITICHE DI CONTRASTO AL FENOMENO

Il quadro che si delinea, in termini di *policy*, sembra evolvere in direzione di interventi istituzionali in grado di cogliere la complessità e la multidimensionalità dei fenomeni. La sfida è duplice: al crescere della sfera del disagio, quindi al differenziarsi di tipologie di disagio e di persone a rischio di esclusione sociale, vi è la necessità di una più spiccata personalizzazione dell'intervento istituzionale, avvertita come garanzia inevitabile per un'efficace politica di inclusione sociale.

A questo proposito, da circa un decennio, è in atto in molti paesi dell'Unione Europea un ripensamento generale sulla natura e sul ruolo delle politiche per l'inclusione sociale all'interno dei sistemi di *welfare* nazionali e locali.¹⁸

Sebbene vi si siano più modelli di *welfare* che riflettono le diverse modalità con cui i paesi europei rispondono ai bisogni sociali, si assiste a un generale e progressivo

¹⁷ Allegato al Nap, cit.

¹⁸ Mingione E., *Le sfide dell'esclusione: metodi luoghi, soggetti: verso una riforma del welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2000.

spostamento delle politiche pubbliche, da interventi principalmente di protezione del reddito e di indennizzazione, a politiche volte a promuovere, in misura sempre più consistente, la partecipazione e l'*attivazione* dei soggetti.

Negli ultimi anni, la strategia di molti paesi per 'ammortizzare' il rischio o lo stato di bisogno dei soggetti è consistita nell'affiancare alla spesa per la protezione sociale (interventi 'passivi'), la promozione della partecipazione attiva al mercato del lavoro e la qualificazione delle risorse umane, con il duplice effetto di ridurre i costi della spesa sociale e di garantire la permanenza (o comunque un facile re-inserimento) nel mercato del lavoro e il riconoscimento sul piano della piena cittadinanza sociale.

L'elemento che maggiormente facilita i processi di attivazione degli individui in situazioni di svantaggio è senza dubbio l'occupazione: è il lavoro che apre la porta al riconoscimento dei diritti sociali e concorre fortemente a promuovere l'inclusione sociale delle persone.

2.3.1 Agenda per la Politica Sociale di Lisbona

Per ciò che concerne più nello specifico il tema dell'inclusione sociale, a Lisbona è stata adottata una nuova **Agenda per la politica sociale** che mira, nelle intenzioni dell'Unione Europea, a creare maggiore integrazione tra politiche economiche, politiche occupazionali e sociali, grazie ad accordi che tutti i soggetti politici e istituzionali devono contribuire ad attuare per il conseguimento degli obiettivi.

Nella comunicazione della commissione COM (2000) 379, si prevede esplicitamente di dare seguito operativo agli obiettivi di Lisbona, modernizzando il modello di protezione sociale, investire sulle persone e lottare per prevenire e/o eliminare la povertà e l'emarginazione e promuovere l'integrazione e la partecipazione di tutti alla vita economica e sociale.

Una delle sfide più cogenti è proprio quella di bilanciare tendenzialmente le politiche assistenziali, rivolte ad indennizzare l'emarginazione, promuovendo politiche 'attive' di inclusione; si tratta, ancora, di alzare i tassi di occupazione, anche aumentando l'occupabilità dei soggetti e ridurre le barriere che ostacolano l'ingresso al mercato del lavoro (anche in un'ottica di genere), soprattutto per le persone che incontrano maggiori difficoltà a entrare e permanere nel mercato del lavoro.

L'Agenda propone una notevole gamma di Azioni:

- ✓ attuazione dell'obiettivo europeo della piena occupazione (obiettivi fissati al 2005 al 2010), sia in termini quantitativi che qualitativi; si tratta di alzare non solo i tassi di persone occupate, ma anche il livello professionale e di competenze;
- ✓ Azioni che tendono al rafforzamento del metodo del coordinamento aperto attraverso l'allestimento di studi, statistiche comparate e in generale attraverso la promozione del dialogo sociale e la cooperazione internazionale;
- ✓ azioni di valutazione del FSE e di altre iniziative comunitarie da cui è possibile tenere monitorata la situazione su particolari target di utenti, specie su quelli più a rischio di esclusione, migliorare la progettazione di

interventi mirati su soggetti più vulnerabili e sviluppare nuove strategie di azione.

Tuttavia, va detto che, se l'occupazione rappresenta certamente uno degli strumenti più efficaci per contrastare fenomeni di esclusione sociale, l'esigenza che si va facendo strada sempre più è quella di politiche sociali e occupazionali che sappiano rafforzare il potenziale di inclusione delle persone (tutte le persone) agendo sulle *capacità* e sul *potenziale di attivazione* dei soggetti.

L'accesso alle risorse materiali, in questo caso, è strumentale ad una partecipazione alla vita sociale davvero inclusiva. Ciò riconfigura le politiche per l'inclusione sociale come politiche 'del corso di vita' (*life-course policies*), come famiglie di interventi il più possibile personalizzati, capaci di cogliere l'eterogeneità dei singoli casi personali e di proporre soluzioni di *empowerment* non calate dall'alto, ma che partano il più possibile dal basso.

2.3.2 Piano di Azione Nazionale contro la Povertà e l'Esclusione Sociale 2003-2005

Ciò è in perfetto accordo, del resto, con quanto segnalato nel Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005. Il Nap Inclusione ribadisce il carattere multidimensionale dell'esclusione sociale che va definita in relazione a molteplici aspetti e non soltanto al reddito, e all'occupazione, che resta comunque un elemento importante.

Il Nap si collega all'impostazione strategica del *Libro Bianco sul Welfare* e compie un passo ulteriore attraverso la definizione di alcune linee guida in relazione a:

- ✓ le risorse per la spesa sociale;
- ✓ le politiche di sostegno alla genitorialità;
- ✓ la tutela e la promozione dei diritti dei minori;
- ✓ il sostegno alla persone disabili;
- ✓ il riordino dell'istruzione e della formazione professionale;
- ✓ le politiche per il lavoro;
- ✓ i flussi migratori;
- ✓ il sistema previdenziale.

Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali si suddivide in alcune principali aree di riparto che includono: i fondi destinati all'Inps, alle Regioni e Province Autonome, ai Comuni, al Dipartimento Nazionale per le Politiche anti-droga; al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per un ammontare complessivo al 2004 di 1 milione e 884 mila euro ed un crescita rispetto al 2003 di 168 mila euro.

Un punto assai controverso appare quello relativo alla **definizione dei Liveas** (livelli essenziali di assistenza) in coerenza con quanto stabilito dalla riforma del titolo V della Costituzione italiana. La riforma richiede che sia lo Stato a definire con proprie norme e in modo uniforme su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, spetta invece alle Regioni stabilire tutti gli altri interventi nel settore.

Per quanto concerne l'area della povertà, al momento compaiono due livelli essenziali inerenti a: (a) l'assegno sociale e (b) l'integrazione al minimo previdenziale. Negli

interventi invece a sostegno dei nuclei familiari compaiono: (a) gli assegni per le famiglie; (b) l'indennità di maternità; (c) l'assegno di maternità e (d) i congedi parentali.

Le prestazioni inoltre stabilite dai Liveas devono rispettare alcuni criteri generali che riguardano la sostenibilità economica degli interventi (quindi devono essere costanti); la trasparenza delle risorse attribuite; il cofinanziamento e la premialità per coloro che attivano funzioni di sistema.

A questo proposito, un ulteriore momento significativo nell'evoluzione delle politiche di inclusione sociale è stato determinato dal consiglio di Nizza, in cui si è fatto esplicito riferimento al tema della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale sottolineando, la rilevanza di maggiore **integrazione** di tutte le politiche che possono concorrere al raggiungimento di questo obiettivo. Si tratta, pertanto, di implementare non solo politiche per l'occupazione, ma anche politiche inerenti a fattori quali l'abitazione, la sanità, l'istruzione, il tempo libero, la mobilità, ecc., in un'ottica multidimensionale.

Le **politiche a sostegno della genitorialità**, al momento, prevedono alcuni interventi che comprendono le misure di sostegno al reddito della famiglia attraverso riforme fiscali; l'assegno dal secondo figlio; gli assegni di maternità e al nucleo familiare; il finanziamento alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa; le misure di conciliazione tra tempo di lavoro e cura.

Accanto al trasferimento di risorse monetarie alle famiglie, lo **sviluppo del sistema dei servizi** appare essenziale per

rispondere ai fabbisogni dei nuclei familiari attraverso la promozione di asili nido, i congedi straordinari, l'osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

In questa sede, non ci soffermeremo sulle politiche del lavoro atte a contrastare fenomeni di esclusione e promuovere pari opportunità tra uomini e donne. Qui basterà menzionare la complessità degli interventi ordinari (D.Lgs. 297/2002; L. 68/99; D.Lgs. 276/2003 e straordinari (PIC Equal) in atto e la natura controversa dei risultati sinora conseguiti.

Similmente controversa appare la questione delle **politiche per l'integrazione degli immigrati**, soprattutto per l'erogazione di servizi anche per coloro che non sono regolarizzati e per la promozione di percorsi efficaci e sostenibili di inserimento lavorativo.

2.3.3 Legge 328/2000

Dal punto di vista legislativo, uno dei provvedimenti più importanti è la recente legge n. 328 del 2000.

La legge 328 è attualmente il riferimento normativo principale del sistema italiano di welfare. La filosofia che la ispira è quella del passaggio da un sistema di interventi 'assistenzialisti' ad un modello di politica sociale attiva, in linea con quanto si diceva poc'anzi, che assume l'individuo come unità di riferimento.¹⁹

A questo proposito la legge prevede espressamente il **coordinamento e l'integrazione dei servizi sociali** con gli

¹⁹ Cfr. Bucci D. (a cura di), *Il lungo cammino della riforma. Monitoraggio sull'applicazione della normativa sociale in Italia*, Associazione Nuovo Welfare, Roma, 2002.

interventi sanitari, con i servizi dell'istruzione, con le politiche attive del lavoro, della formazione, ecc. La legge, inoltre, si basa anche sul principio della concertazione e cooperazione tra diversi livelli istituzionali e territoriali che ruotano attorno alle politiche sociali, da cui dovrebbe emergere una rete integrata di servizi e interventi sociali. Le misure che la legge individua come 'minime indispensabili' fanno riferimento a:

- ✓ contrasto della povertà e sostegno al reddito, servizi di accompagnamento per diverse fasce deboli, in particolare senza fissa dimora;
- ✓ misure economiche per promuovere l'autonomia di persone con handicap gravi;
- ✓ interventi su minori in disagio e politiche per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- ✓ misure a favore delle donne in difficoltà e per la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi famigliari;
- ✓ interventi per la piena integrazione dei disabili e sostegno ai centri di recupero e di riabilitazione;
- ✓ politiche di intervento per tutte le fasce in situazione di disagio e di esclusione sociale (dipendenza da droghe, da alcol, drop-out, ecc.).

La legge 328/00 ha introdotto delle novità anche in termini di **oggetti responsabili** delle politiche.

Se i Comuni costituiscono il cuore operativo dei nuovi servizi sociali, le Regioni con l'aiuto delle Province ne hanno la titolarità, in termini di funzione di programmazione

Allo Stato, invece, spetta il coordinamento nazionale e generale delle politiche sociali; lo Stato fissa gli obiettivi

macro, e i principi ispiratori delle politiche. Ma interviene a definire anche i livelli minimi di certe prestazioni, nel senso di criteri di uniformità cui devono attenersi.

Le legge, infine, riconosce un ruolo importante anche ai soggetti del Terzo Settore, alle organizzazioni *no-profit*, al volontariato.

Dal punto di vista degli effetti della legge 328, il Nap Inc. segnala la ricaduta positiva che la legge quadro ha avuto sulle diverse realtà regionali. In primo luogo, è importante sottolineare l'impatto culturale che la 328 ha avuto; come è stato notato di recente,²⁰ essa ha 'obbligato' tutti gli attori istituzionali a confrontarsi sull'ampio dibattito che ne è scaturito.

In secondo luogo, la 328 ha contribuito ad allineare i *welfare* locali alla logica dell'integrazione di interventi che rappresenta un orizzonte prospettico nuovo per l'inclusione sociale delle persone.

2.3.4 Politiche a sostegno delle Famiglie

Le politiche a sostegno delle famiglie si sono concretizzate negli ultimi anni in una modifica della disciplina fiscale generale (legge n. 80/2003) che ha interessato anche le politiche per la famiglia attraverso l'inserimento di due elementi:

- ✓ la progressiva sostituzione delle detrazioni d'imposta con deduzioni dal reddito imponibile;

²⁰ Cfr. *L'attuazione della riforma del welfare locale*, Formez, Rapporto di ricerca, 2003.

- ✓ individuazione di un nuovo limite minimo di reddito sul quale non viene applicata alcuna imposizione.

Altri interventi sono stati quelli volti a rifinanziare l'assegno per nuclei familiari con tre figli minorenni, gli assegni di maternità, il Fondo nazionale per gli asili nido, le agevolazioni per l'acquisto della prima casa per giovani coppie.

Quanto agli impatti che tali interventi hanno avuto sulla povertà delle famiglie, occorre fare alcune considerazioni.

La prima è che il sistema delle detrazioni per le famiglie funziona, per definizione, secondo il meccanismo dell'assoggettamento all'Irpef delle persone con a carico coniuge e/o figli. Se questo meccanismo sembra essere incisivo per le famiglie con redditi medio-bassi, per quelle con redditi bassi o 'incapienti' (cioè che pagano un'imposta inferiore della detrazione cui ha diritto) non vi è alcun beneficio. Ma ciò che è ancora più importante è che il sistema delle detrazioni esclude del tutto i soggetti che non percepiscono redditi, che restano esclusi anche da assegni famigliari.

A ciò va aggiunto che, data la successione di interventi normativi volti a regolarlo, l'assegno per il nucleo familiare varia da nucleo a nucleo, da reddito a reddito, in maniera ancora confusa.

2.3.5 Politiche per il Lavoro

Per quanto concerne le politiche pubbliche di contrasto all'esclusione sociale che rientrano nelle politiche del lavoro in senso stretto, esse, come è noto, si indirizzano

prevalentemente alla popolazione in età lavorativa (15-64 anni), ma la trasversalità di alcuni interventi fa sì che le risorse finanziarie comunitarie, nazionali e locali siano sempre destinate a finanziare azioni su fasce di popolazione molto varie e differenti.

E' quello che avviene già da tempo con gli interventi regionali finanziati all'interno degli obiettivi generali del Fondo Sociale Europeo (FSE). In particolare, per ciò che attiene agli interventi per soggetti vulnerabili a rischio di esclusione sociale, basti pensare all'obiettivo generale espresso nella programmazione Ob.3 2000-2006: "Promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone esposte al rischio di esclusione sociale".

L'obiettivo è di incidere sulle condizioni strutturali alla base dei meccanismi di esclusione ma anche differenziare, tramite azioni ad hoc, l'aiuto alle tante e diverse tipologie di persone svantaggiate a cui si rivolgono gli interventi. I soggetti considerati 'a rischio di esclusione sociale', fermo restando la diverse priorità regionali, che il documento di programmazione del P.O. ob. 3 considera sono:

- ✓ persone portatrici di handicap fisici e mentali
- ✓ detenuti ed ex detenuti
- ✓ cittadini extracomunitari
- ✓ nomadi
- ✓ tossicodipendenti ed ex tossicodipendenti
- ✓ sieropositivi
- ✓ gruppi di minoranza etnica
- ✓ alcolisti ed ex alcolisti
- ✓ persone che rientrano nei fenomeni di nuove povertà
- ✓ persone che intendono uscire dalla prostituzione

2.3.6 I Piani Regionali di Intervento

Quanto alle numerose azioni alle persone previste dai piani regionali, anche qui si osserva una situazione differenziata sulla base delle forme di disagio e delle caratteristiche socio-demografiche dei soggetti beneficiari delle diverse realtà territoriali. Si tratta, comunque, di formazione al lavoro, attività di orientamento e di counseling, work experience e altre politiche attive del lavoro quali gli incentivi all'occupazione, all'imprenditoria, tutte misure erogate con diversi gradi di personalizzazione, di livelli qualitativi degli strumenti e di integrazione con altri interventi attinenti (istruzione, collocamento mirato, ecc.).

Tra le politiche attive del lavoro un ruolo importante è svolto dalla rete dei Servizi per l'impiego.

Ciò che si vuole mettere in evidenza, in altre parole, è che i programmi pubblici (di diversa titolarità e competenza istituzionale) per l'occupazione hanno già insiti obiettivi di prevenzione/contrasto dell'esclusione sociale ed in quanto tali tendono ad integrarsi o sovrapporsi a politiche sociali propriamente detti.

2.3.7 Reddito Minimo di Inserimento e Reddito di Ultima Istanza

Un altro riferimento importante in materia di politiche volte a contenere la povertà e l'esclusione sociale è quello creato con la legge 497/97 che ha introdotto in Italia la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI), su 39 Comuni, per il biennio '99-'00. La sperimentazione è proseguita fino alla prima metà del 2004, coinvolgendo in tutto 315 comuni.

Nei due anni di sperimentazione sono state presentate 55522 domande di RMI. La sperimentazione ha evidenziato un target di nuclei familiari composti prevalentemente da donne sole o anziani soli al nord e nuclei familiari numerosi al sud. La valutazione dell'esperienza svolta congiuntamente dall'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano, la Fondazione Cancan di Padova e il Centro di Ricerche sui problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo (Cles) di Roma ha messo in risalto la portata positiva dell'intervento, in termini di efficacia nella lotta all'esclusione sociale.²¹

Al RMI è subentrato il Reddito di Ultima Istanza (RUI), ovvero un progetto di cofinanziamento, regioni e stato, per garantire un reddito a persone non 'coperte' da altre misure di inserimento lavorativo o integrazione al reddito. La criticità che si segnala a proposito del RUI, come anche del RMI, è quello della cosiddetta 'prova dei mezzi' (attraverso la determinazione dell'Indicatore di Situazione Economica - ISE) oltre che quello dell'esistenza di una copertura adeguata finanziaria.

In generale il problema consiste nella valutazione, secondo criteri economici, che la prestazione richiesta sia dovuta o meno. Il rischio è quello di stigmatizzare la condizione di "assistito" che può portare ad un rifiuto della prestazione per evitare meccanismi di etichettamento.

²¹ Gianluca Borghi, *Povert  ed esclusione sociale. Il reddito minimo di inserimento. Possibili linee di intervento per l'Emilia Romagna*. Assessorato alle Politiche Sociali. Immigrazione. Progetto Giovani. Cooperazione Internazionale, 2004.

La sperimentazione del RMI ha conseguito alcuni risultati importanti soprattutto in seno alla capacit  dei soggetti esclusi di "riattivarsi" nei contesti sociali. Meno positivo pare il giudizio complessivo sul RUI che pone grossi problemi legati al finanziamento degli interventi da parte degli enti locali, gi  chiamati a rispondere a un numero notevole di bisogni sociali.

In sintesi, il quadro che si   prospettato in Italia ha messo in risalto i seguenti elementi:

- ✓ necessit  di proporre interventi sempre pi  personalizzati, nei quali   la persona al centro del sistema di protezione e accompagnamento e non le politiche;
- ✓ empowerment dei soggetti: spostando dunque il peso delle politiche dalle forme pi  assistenziali a forme pi  attive, dal basso, come la 328/00 cerca di perseguire;
- ✓ l'agenda per le politiche sociali di Lisbona pone l'accento sulla promozione di percorsi che conducano non soltanto alla piena occupazione delle fasce deboli ma anche a sviluppare le capacit  di accesso alle risorse impiegabili;
- ✓ il Nap/inclusione pone l'accento su alcuni fattori chiave quali: la spesa sociale, la genitorialit ; i minori; i disabili; la formazione professionale; il lavoro, l'immigrazione, il sistema previdenziale.

Il contesto della Provincia di Forl  Cesena, per l'elevato livello di capitale sociale tradizionalmente mostrato e l'appartenenza a un regione particolarmente agiata, appare favorito sia per la presenza di fenomeni di povert  meno acuti, sia per l'efficacia del sistema complessivo delle

politiche attuate. Eppure, come si cercherà di mostrare nelle pagine seguenti, il territorio non è immune da problematiche importanti e che potrebbero evolvere in sacche di povertà ed esclusione sociale rilevanti.

III CAPITOLO: I RISULTATI DELL'ANALISI

3.1 GLI OBIETTIVI DELL'INDAGINE

L'indagine mira a delineare lo scenario che caratterizza i fenomeni di povertà ed esclusione sociale nella Provincia di Forlì-Cesena. Considerando la recente crisi economica nella zona, le restrizioni nella spesa sociale degli enti locali, la crescente immigrazione, i tassi di disoccupazione in crescita, risulta sempre più complesso fronteggiare i livelli di povertà ed esclusione sociale del territorio.

Per facilitare il compito delle istituzioni pubbliche locali e dei centri e delle associazioni private occorre prima di tutto conoscere il fenomeno e cercare di seguire la sua evoluzione nel tempo al fine di anticiparne i trend e implementare una strategia adeguata. Conoscere il fenomeno tuttavia significa in primo luogo:

- ✓ comprendere le sue dimensioni
- ✓ definire il profilo delle categorie sociali maggiormente colpite
- ✓ rintracciare le ragioni principali del disagio
- ✓ analizzare come il territorio nel suo complesso interviene
- ✓ individuare i fattori scatenanti anche nel lungo periodo.

La corretta interpretazione e, per quanto possibile, misurazione del fenomeno permette alle istituzioni, alle associazioni di volontariato, alle cooperative sociali e a tutti i soggetti che operano per il benessere della comunità di agire per contrastare i sempre più crescenti e visibili fenomeni di disagio del territorio. Rimane pur tuttavia il fatto, come rilevato nella prima parte del lavoro, che povertà ed esclusione sociale spesso si confondono nella sfera del disagio psicofisico e sociale propriamente detto.

Le finalità dell'indagine invece non riguardano tanto quelle la rilevazione dei fenomeni di disagio tout court, ma la definizione dei fattori che innescano meccanismi di esclusione sociale dal mercato del lavoro locale e quindi che perpetuano condizioni di povertà relativa o assoluta in determinate fasce della popolazione.

3.2 LA METODOLOGIA: UN PERCORSO STRUTTURATO SUL CAMPO

Per rispondere a questa esigenza, lo staff ha impostato una metodologia di ricerca tesa a:

- ✓ rilevare il fenomeno della povertà e dell'esclusione dal mercato del lavoro nella Provincia;
- ✓ individuare le categorie sociali maggiormente coinvolte;
- ✓ tracciare il profilo degli attori che si occupano del problema;
- ✓ definire le caratteristiche e l'efficacia delle politiche locali che affrontano il fenomeno;
- ✓ delineare i contorni generali del fenomeno per come potrebbe apparire nell'immediato.

Lo staff ha analizzato la letteratura specifica sull'argomento e ha osservato quello che è stato prodotto dal territorio stesso in termini di studi, ricerche, o piccoli resoconti. E' poi intervenuto sul campo mediante lo svolgimento di una ricerca empirica che ha interessato 15 diversi soggetti che operano in quest'ambito. Sono state condotte 15 interviste in profondità a testimoni privilegiati che lavorano nella pubblica amministrazione, nell'ambito delle politiche sociali; a esponenti del privato non profit, a referenti di associazioni religiose; cercando di coprire tutte le zone caratteristiche della Provincia: dalla città, ai territori collinari, fino alle zone costiere.

Di seguito riportiamo l'elenco dei testimoni privilegiati contattati e della relativa carica ricoperta.

Tab. 2 – Elenco delle Persone Intervistate.

Persona intervistata	Carica Ricoperta	Città	Data dell'intervista
Cinzia Zavatti	Operatrice Cooperativa Sociale "Spazi Mediani"	Forli	13 ottobre
Alessandra Morgagni	Direttrice servizio materno infantile AUSL	Forli	13 ottobre
Franco Marzocchi	Assessore Cultura e Università	Forli	13 ottobre
Antonella Fabbri	Responsabile Centro di Ascolto Caritas	Forli	14 ottobre
Stefano Bondi	Presidente del Centro di	Forli	14 ottobre

Persona intervistata	Carica Ricoperta	Città	Data dell'intervista
	Solidarietà Sociale – Compagnia delle Opere		
Pierluigi Rosetti	Funzionario Assessorato alle Politiche Sociali del Comune	Forli	14 ottobre
Daniela Rosetti	Responsabile dei Servizi Sociali	Cesena	28 ottobre
Don Giorgio Gasperoni	Direttore Centro di Ascolto Caritas	Cesena	28 ottobre
Matteo Gaggi	Responsabile dei Servizi Sociali	Cesena	3 novembre
Rossella della Pasqua	Responsabile dei Servizi Sociali	Savignano sul Rubicone	3 novembre
Moretti Luciana	Responsabile dei Servizi Sociali	Sarsina	14 novembre
Buldrini Michele	Direttore Centro di Ascolto Caritas	Sarsina	14 novembre
Silvana Schiumarini	Responsabile dei Servizi Sociali	Bagno di Romagna	15 novembre
Talenti Paolo	Presidente della Cooperativa Sociale "Fare del Bene"	Galeata	15 novembre
Lombardi Fleana	Assessore alle Politiche Sociali del Comune	Santa Sofia	15 novembre

Tutte e 15 le interviste sono state condotte attraverso una griglia contenente un set di domande aperte, semi strutturate e strutturate suddivise per area tematica.

La prima riguarda le informazioni generali dell'intervistato, la funzione nell'organizzazione e qualche accenno alla storia personale.

La seconda perlustra le caratteristiche generali del contesto geografico in cui l'intervistato opera. La terza sezione approfondisce gli aspetti legati alla povertà nel contesto provinciale: le categorie sociali coinvolte, gli attori che si occupano dei soggetti in difficoltà e così via. La quarta sezione esamina le politiche attualmente in atto e il grado di efficacia nel contrastare le forme di disagio sul territorio provinciale. La quinta e ultima sezione invece tenta di far riflettere sulle ripercussioni generali del fenomeno sul territorio anche sotto forma di previsione sul possibile scenario che l'esclusione sociale e la povertà potranno assumere nell'immediato futuro.

3.3 UNA PRIMA RIFLESSIONE SUI RISULTATI DELL'INDAGINE

La tabella 3 che segue mostra i parametri utilizzati per la rilevazione del fenomeno della povertà nella Provincia.

Le due macrocategorie di analisi hanno riguardato le aree urbane e le aree rurali e montane della Provincia, per le quali sono state analizzate le categorie sociali maggiormente colpite da fenomeni di povertà ed esclusione sociale, i problemi più rilevanti, come il territorio si stia attrezzando in termini di risorse umane (attori, associazioni, relazioni intersoggettive e inter-istituzionali), in termini di politiche

attivate (a livello centrale e locale) e quali possano essere le prospettive e gli scenari futuri del fenomeno sul territorio.

Tab. 3 - Rappresentazione sintetica dell'analisi dei risultati.

Categorie di analisi	Categorie Sociali	I problemi	Le Risorse in termini di attori	Le Risorse in termini di politiche	Prospettive future e scenari
Aree urbane					
Aree rurali					

L'occupazione nella provincia di Forli-Cesena nel 2004 risulta in calo (-2,6%) a conferma dell'andamento negativo registrato dal 2002. Si sottolinea la crescita sostanziale nei servizi (+4,8%), la riduzione importante nel settore agricolo (-29,9%), ed il calo deciso nel settore industriale (-9,4%). Vi è quindi un problema di assestamento della domanda di lavoro che necessita di un approfondimento di carattere strutturale. A meno di una forte ripresa del ciclo economico, nei prossimi anni la domanda di lavoro nella provincia sembra destinata a non crescere significativamente. Gli andamenti settoriali appaiono tra loro in parte contrastanti, ma alcuni settori tradizionali dell'industria (tessile-abbigliamento, calzature) sembrano maggiormente in difficoltà. La composizione dell'occupazione (per tecnologia, per settore, per titolo di studio) indica una generale vulnerabilità del sistema

produttivo provinciale e può comportare una sua maggiore sofferenza di fronte alla crescente competizione nazionale e internazionale.

Dai dati esistenti sul fenomeno, su base Istat, e elaborati nel corso della definizione dei tre piani di zona della Provincia (Forlì, Rubicone, Cesena), emerge ottimisticamente un numero di famiglie povere che supera leggermente le 6000 unità:

- ✓ Territorio forlivese: 3330 famiglie povere o a forte rischio di povertà;
- ✓ Territorio Rubicone – Costa: 600 famiglie;
- ✓ Territorio Cesena – Valle Savio: circa 2200 famiglie povere.

Il dato tuttavia potrebbe essere, a ragione, sottostimato, poiché prende in considerazione soltanto le famiglie che negli ultimi anni hanno ricevuto una qualche forma di contributo economico. Non rappresenta la totalità di un universo caratterizzato anche da famiglie povere che non ricevono contributi economici o di famiglie escluse che riescono a sbarcare il lunario soltanto in virtù di una fitta rete di relazioni parentali e non di sostegno.

Il territorio provinciale infatti si colloca in un più ampio contesto ad elevato “capitale sociale”, nel quale percorsi preventivi di socializzazione e interazione tra diversi attori preserva gli individui più svantaggiati dal cadere in condizioni di disagio economico e relazionale. E' pur vero, tuttavia, che la rete di sostegno non coinvolge tutti i soggetti e tutte le sfere di una società in rapida trasformazione (sociale, culturale e, non ultima, economico-produttiva).

Occorre, allora, comprendere quali siano le categorie sociali coinvolte, di quali bisogni siano rappresentanti e quali siano, in generale, le caratteristiche sociali e comportamentali che determinano la loro esclusione.

3.4 I CONTESTI URBANI: L'ESCLUSIONE NEI CENTRI STORICI

Dalle testimonianze degli interlocutori incontrati, sembra che le sacche di povertà più intense e preoccupanti siano localizzate nei centri storici delle città e coinvolgono soprattutto la popolazione immigrata a bassa qualifica.

Lo testimonia il centro storico di Forlì, in particolare la zona dell'ex zuccherificio Eridania, che ospita una buona parte della popolazione immigrata della città proveniente perlopiù da paesi quali: area del Nord Africa e Africa sub-sahariana, Cina, Cuba, Europa Orientale. Si tratta generalmente di persone che percepiscono un reddito basso, spesso legato a lavori stagionali, questo soprattutto per la zona di Cesena, e clandestini che necessitano di attività di sostegno a 360 gradi.

I fenomeni di povertà colpiscono altresì un'ampia fascia della popolazione femminile e degli uomini con contratti di lavoro a tempo determinato (con un'età compresa tra i 40 e i 50 anni) che hanno difficoltà a trovare una collocazione lavorativa stabile.

Occorre poi aggiungere che sono in forte aumento le crisi familiari che decimano il budget di intere famiglie a danno soprattutto delle donne sole con figli a carico con senza assegno di mantenimento.

Sono in aumento le famiglie monoreddito a rischio di povertà. Si tratta solitamente di famiglie di 3 o 4 persone che percepiscono un reddito compreso tra i 900 e i 1100 euro che vivono in un alloggio in affitto o che decidono di acquistare l'abitazione pagando un mutuo mensile. Il costo dell'affitto o del mutuo arriva a dimezzare il budget familiare. Il profilo suggerito dai testimoni privilegiati parla di famiglie provenienti dalle regioni meridionali o dai paesi extracomunitari (tramite ricongiungimenti familiari).

Esistono infine fenomeni gravi di povertà e esclusione sociale per alcune categorie quali:

- ✓ i clandestini e le persone senza fissa dimora;
- ✓ le persone con problemi fisici e psichici;

Le categorie sociali coinvolte da problemi di povertà ed esclusione sociale presentano problemi economici che variano per gravità e costanza del problema. Mentre senz'altro, clandestini e i profili con difficoltà psicofisiche sono colpiti da problematiche gravi e perduranti, i nuclei familiari con reddito medio hanno minori difficoltà economiche, solitamente saltuarie, a seconda degli eventi finanziari a cui la famiglia si sottopone (l'acquisto di una casa per esempio, problemi di salute di qualsiasi componente della famiglia, e altri). Altre categorie presentano problemi mediamente non gravi ma costanti come le famiglie separate con figli a carico.

Come mostra la tabella 4 sotto, la percentuale di famiglie monoparentali nella provincia di FC è più bassa rispetto al dato regionale, della ripartizione nord-orientale e del paese, nonostante una percezione diffusa tra le persone intervistate

rispetto al fatto che il fenomeno sia in forte aumento e quindi destinato a crescere ulteriormente.

Tab. 4 – Statistiche sui nuclei familiari a FC, ER, Nord Est e Italia 2001.

Area geografica	% Famiglie monoparentali	Numero medio di componenti per famiglia	% di famiglie con 5 o più componenti
Forli Cesena	24.67	2.53	5.92
Emilia Romagna	27.68	2.39	4.52
Nord Est	26.37	2.49	5.76
Italia	24.89	2.59	7.50

Fonte: Censimento Istat Popolazione 2001.

Il numero medio di componenti per famiglia è invece più alto delle ripartizioni considerate, ad esclusione del dato nazionale. Sulla stessa linea si colloca la percentuale di famiglie con un numero di componenti uguale o superiore a 5. Anche in questo caso, il dato è superiore alle ripartizioni considerate, ad esclusione del valore italiano.

I dati riportati mostrano una struttura familiare nella Provincia di FC ancora di stampo tradizionale, una percentuale di famiglie monoparentali piuttosto bassa e un numero di componenti elevato. E' pur vero, che la percezione dei testimoni privilegiati coinvolti nell'analisi mostra una crescente propensione delle famiglie locali a disciogliersi e quindi a determinare un aumento delle condizioni di disagio

sociale e economico dei nuovi nuclei. E' una situazione da monitorare attentamente, sia dal lato della popolazione minorile esposta a crisi familiari e a stress di ordine emotivo, sia dal lato della popolazione femminile che spesso è quella che più soffre condizioni di povertà.

Il territorio delle aree urbane provinciali sembra rispondere efficacemente al problema del disagio attraverso la costituzione di reti attive di soggetti che includono:

- le associazioni sindacali
- le parrocchie
- i centri di ascolto Caritas
- i servizi sociali dei Comuni
- le cooperative sociali e le associazioni di volontariato
- i centri per l'impiego
- gli spazi consultoriali e i Sert delle AUSL.

L'istituzione dei tavoli provinciali istituzionali ha dato un impulso notevole al tentativo di fronteggiare il fenomeno della povertà attraverso il lavoro congiunto di persone, enti, e associazioni diversi.

L'intensità delle relazioni create, a detta dei testimoni, è alta per tradizione e per cultura, soprattutto tra cooperative e enti locali, meno forti appaiono tra imprese e centri per l'impiego. Le imprese si rivolgono spesso alle associazioni locali e alle cooperative per richiedere manodopera ad alta o a bassa specializzazione soprattutto da parte di lavoratori immigrati; mentre gli enti locali delegano alcune attività alle associazioni e cooperative sociali locali per l'erogazione di servizi quali l'integrazione socioculturale degli immigrati, forme di assistenza a persone senza fissa dimora e altri servizi utili.

Si tratta di una risorsa estremamente importante per questo territorio che va sostenuta e arricchita anche attraverso interventi di tipo strutturato e formale. L'elevato indice di capitale sociale rende le occasioni di collaborazione e relazione tra diversi soggetti più agili e immediate: ha facilitato il lavoro dei tavoli provinciali e ha dato un impulso notevole non soltanto all'integrazione delle politiche ma anche, come verrà evidenziato più avanti, a una maggiore efficacia dei servizi erogati.

3.5 I CONTESTI RURALI: ESCLUSIONE E' DISAGIO

Le categorie sociali maggiormente colpite da fenomeni di povertà nei territori rurali non differiscono nella sostanza da quelle di cui si è già parlato nel paragrafo precedente:

- ✓ si tratta generalmente di persone immigrate con scarse qualifiche
- ✓ famiglie con minori
- ✓ anziani
- ✓ donne sole con figli
- ✓ persone con disagi vari (adolescenti a rischio di devianza e drop out, alcolismo, separati...).
- ✓ giovani coppie (e giovani in generale) che percepiscono un solo reddito da attività di lavoro
- ✓ aumentano i casi di persone "separate in casa" che non se la sentono di affrontare le spese legali di una separazione e poi di sciogliere il nucleo familiare andando così a deteriorare il reddito complessivo.

Rispetto tuttavia ai contesti urbani, le aree rurali e montane presentano alcuni gradi diversi di disagio. Il primo ha a che

fare con le dipendenze soprattutto verso l'alcool. I testimoni privilegiati hanno raccontato di un aumento dell'uso di bevande alcoliche anche nei giovani: un'abitudine che aumenta sensibilmente in maniera inversamente proporzionale al reddito percepito: meno ricchezza = più consumo di alcolici.

Occorre inoltre sottolineare due fenomeni importanti che riguardano le zone montane: il primo ha a che fare con l'invecchiamento della popolazione che determina la presenza importante di ultraottantenni; il secondo e strettamente correlato al primo è la mobilità geografica dei giovani, soprattutto coloro che hanno un titolo di studio medio alto, verso le città costiere. I due fenomeni impoveriscono il tessuto sociale del territorio privandolo di un ricambio generazionale adeguato a prevenire lo spopolamento. Essi perpetuano inoltre un sistema economico che si regge su pilastri tradizionali (qualifiche basse, un sistema economico poco innovativo) non in grado di assorbire le sacche di povertà esistenti e quindi di assorbire quote importanti della forza lavoro più qualificata che spesso è costretta a spostarsi lungo la costa o le città più grandi.

E' pur vero che il grado di povertà nelle zone montane risulta, a detta degli interlocutori intervistati, più basso e meno intenso di quello che si registra nelle aree urbane di Forlì e Cesena.

Tuttavia, il grado di coordinamento tra i servizi del territorio pubblici e privati e il numero e l'intensità delle reti create per arginare il fenomeno risultano anche più bassi rispetto ai contesti urbani. Si tratta sovente di rapporti di tipo informale tra persone che occupano posizioni simili e che per forza di cose sono abituate a dialogare insieme. Di scarso valore

risultano le relazioni attivate tra i servizi sociali dei Comuni e i Centri per l'Impiego, così come con gli attori inclusi nei piani di zona della Provincia, nei quali il ruolo dei comuni rurali appare marginale.

3.6 I SERVIZI ATTIVI: UN RICCO POTENZIALE DA SVILUPPARE

Il territorio provinciale, sia urbano che rurale, fornisce alcuni servizi per arginare il problema della povertà che possono essere suddivisi in 3 categorie distinte:

- servizi basilari a supporto dell'abitazione e per l'occupazione
- contributi economici di vario tipo per le famiglie
- servizi informativi vari e di assistenza/cura delle persone quali sportelli, centri di ascolto e simili.

Il reperimento degli alloggi, soprattutto per i migranti, resta ancora molto problematico. Le richieste eccedono sempre l'offerta effettiva di alloggi. Il prezzo di un'abitazione media arriva a gravare e a superare il 50% delle risorse economiche di una famiglia, lasciando in questa maniera poco altro per le spese rimanenti.

Anche i contributi economici che i Comuni versano a famiglie in difficoltà sono molto limitati e assorbono solo una piccola parte delle richieste effettive, che peraltro vengono vagliate attentamente e non sono mai costanti per non generare meccanismi perversi di assistenzialismo. I centri Caritas invece distribuiscono solitamente derrate alimentari e beni di prima necessità alle persone che ne fanno richiesta. Ogni anno nella sola città di Forlì circa 1500 nuove persone si

rivolgono ai centri di ascolto Caritas, negli ultimi anni il numero di stranieri ha superato la popolazione italiana che si rivolge ai centri di ascolto.

La terza categoria riguarda i servizi di tipo sociale, sanitario e culturale che vengono erogati da Comuni, AUSL, cooperative sociali e associazioni di volontariato.

Circa 1200 persone sono state prese in carico dai servizi di assistenza alle dipendenze (SERT provinciali) e che in molti casi presentano problematiche non soltanto di ordine psico-sociale ma anche di ordine economico, per via della perdita del posto di lavoro e dello scarso processo di integrazione e adattamento alla comunità di riferimento.

Le associazioni di volontariato e le cooperative sociali sono una realtà importante nel territorio provinciale. Esse assolvono ad un numero considerevole di fabbisogni sociali che rientrano nella sfera di:

- l'integrazione socioculturale delle popolazioni immigrate straniere;
- l'integrazione lavorativa degli stranieri;
- la presa in carico di persone svantaggiate quali: disabili, donne sole, ex detenuti ed ex-tossicodipendenti;
- attività di informazione e sostegno generalizzata su diversi fronti (soggiorno, associazionismo, salute, scuola, lavoro, casa).

Il mondo del Terzo Settore, in questi anni, ha fatto passi da gigante nell'erogazione di servizi personalizzati rivolti a persone con forme di disagio psico-sociale ed economico. La realtà appare molto più estesa e diffusa nell'area urbana e

pianeggiante della Provincia, mentre risulta più delimitata nelle aree rurali e montane. Offrono molto spesso servizi in collaborazione con gli enti locali o ad integrazione dei servizi erogati dagli stessi.

Il quadro delle organizzazioni non-profit ha assunto, nell'ultimo decennio, dimensioni sempre più complesse, per via della crescita del numero delle organizzazioni non a scopo di lucro e dell'eterogeneità nell'offerta dei servizi a carattere sociale.

Questo fenomeno, che si caratterizza da diversi anni per una frammentazione di difficile definizione, da un lato accresce l'attenzione dei vari studiosi sui diversi fronti (economico-aziendale, giuridico, politico, sociologico), dall'altro spinge diversi enti di ricerca a un approfondimento dell'analisi al fine di giungere a un inquadramento unitario di tali organizzazioni.

IV CAPITOLO: CONCLUSIONI IN TERMINI DI POLICY

La sintesi delle problematiche sociali e delle categorie della popolazione maggiormente colpite da fenomeni di povertà pone l'accento su alcune questioni chiave che la programmazione delle politiche pubbliche per la Provincia deve considerare:

- il potenziamento del Terzo Settore
- l'attenzione ai nuclei famigliari a 360 gradi
- rafforzamento delle qualifiche della forza lavoro non specializzata
- fabbisogni abitativi

- migliore organizzazione delle attività di matching d/o per gli stranieri

4.1 MISURE PER IL POTENZIAMENTO DEL TERZO SETTORE

Le organizzazioni di Terzo Settore attualmente sono sempre più considerate un fattore di modernizzazione e sviluppo del paese.

Le organizzazioni non profit hanno contribuito notevolmente negli ultimi dieci anni nel creare processi di solidarietà e di sviluppo sociale, di sviluppo economico e incremento occupazionale.

Centinaia di migliaia di nuovi posti di lavoro sono stati creati in pochi anni; è stato salvaguardato e implementato il sistema di welfare; si sono aperte nuove aree di intervento soprattutto sul fronte ambientale, culturale e di difesa dei consumatori.

Diverse, però, sono oggi, le questioni aperte che toccano la realtà in via di ridefinizione del non profit: il rapporto con il finanziamento pubblico e con l'economia sociale e le questioni normative ancora non del tutto risolte.

4.1.1 Rapporto con il finanziamento pubblico

Questa appare una questione assai delicata su cui è importante ragionare. Fino ad oggi, i limiti registrati del finanziamento pubblico sono stati:

- l'eccessiva frammentarietà delle procedure scelte dalle varie amministrazioni;

- i contratti pubblici possono creare problemi di certezza dei tempi di liquidazione poiché sono frequenti i ritardi nei pagamenti pubblici;
- nella Pubblica Amministrazione, purtroppo, è consueta l'idea che la concessione di un finanziamento, di un contratto sia correlata all'idea di elargizione, di un paternalismo che rende meno autonomo, meno indipendente il soggetto che ottiene il finanziamento o stipula del contratto.

Questi problemi pongono alcuni limiti alla capacità dei soggetti non-profit di perdurare. Per molti, l'obiettivo primario è quello di garantire la propria sopravvivenza piuttosto che erogare servizi di eccellenza e il legame stretto con i finanziamenti pubblici provoca un circolo vizioso nel quale: (a) da parte dell'ente locale si sottende un'idea di elargizione; (b) da parte del soggetto ricevente il finanziamento manca una strategia indipendente e autonoma di sussistenza.

Alcuni riflessi funzionali che il finanziamento pubblico ha esplicitato fino ad oggi sulla gestione delle organizzazioni nonprofit produttive si possono fissare nei seguenti punti:

- il preponderante finanziamento pubblico riduce gli stimoli al contenimento dei costi dell'azienda;
- gli indici di performance sono carenti.

Sembrerebbe, pertanto, che il tipo di finanziamento influenzi la *governance* dell'organizzazione nonprofit produttiva. Una forte strategia di impresa dovrebbe essere in grado di rimodulare i modi di finanziamento al fine di non subire eccessivi condizionamenti dal settore pubblico.

Sulla questione del finanziamento si possono individuare diverse linee di pensiero che spaziano dall'idea che debba essere l'Amministrazione pubblica a sostenere le imprese sociali, almeno in fase d'avvio o a fronte di elementi di innovatività, all'idea che le imprese sociali debbano reggersi su sistemi di finanziamento prevalentemente privati.

Probabilmente un mix di finanziamenti pubblici che possano guidare e coordinare il mondo del Terzo Settore a operare su questioni cruciali del sociale per l'inclusione di soggetti svantaggiati e finanziamenti privati per garantire altresì l'autonomia del Terzo Settore appare la soluzione più adeguata.

L'economia sociale deve dimostrare di saper stare sul mercato riuscendo a produrre quel valore aggiunto che è il reimpiego degli utili conseguiti nell'attività svolta, coinvolgendo in questo percorso, una serie di istituzioni finanziarie (casse di risparmio, fondazioni bancarie e non, banche di credito cooperativo) che hanno nel loro codice genetico l'attenzione al sociale e alla comunità.

A tal proposito le politiche provinciali dovrebbero poter proporre alcune misure al fine di sviluppare il finanziamento privato delle organizzazioni dell'economia sociale:

- **dal lato dell'offerta**, proposte inerenti al capitale di debito, cioè la vendita sul mercato di titoli obbligazionari che assicurino un certo rendimento "etico". La garanzia non sarebbe coperta dal patrimonio dell'emittente, ma da soggetti terzi (fondi per il volontariato o altri soggetti nonprofit);
- **dal lato della domanda**, proposte in relazione all'utilizzo di *vouchers* pubblici spendibili presso

organizzazioni nonprofit produttive, proposte che richiamano la questione della contrattualità e dell'accessibilità.

- in generale una maggiore **diversificazione dei servizi** forniti dai soggetti non-profit: alcuni a pagamento per le fasce della popolazione che non possono permetterselo – anche sotto forma di “abbonamenti” o tariffe forfetarie – altri servizi gratuiti offerti alle fasce più povere o maggiormente in bisogno.
- una maggiore **sensibilizzazione delle imprese** rispetto alla mission del Terzo Settore e agli sgravi fiscali ottenibili attraverso il finanziamento di alcuni attività socialmente etiche.

4.2 LE POLITICHE PER LE FAMIGLIE

Tra i soggetti maggiormente esposti a fenomeni di povertà e a forme estese di disagio, sicuramente rientrano i nuclei familiari, soprattutto le coppie giovani, le famiglie monoreddito e le famiglie separate. Gli ambiti su cui appare necessario intervenire per potenziare i servizi in atto e sviluppare nuovi strumenti di policy per l'immediato futuro sono tre:

- ambito della salute
- ambito economico
- ambito dell'abitazione.

Alcuni testimoni hanno espresso la necessità di fornire un supporto maggiore alle famiglie immigrate con membri affetti da handicap o difficoltà di ordine psicologico attraverso l'organizzazione di eventi o attività sociali di incontro tra le

diverse famiglie, non soltanto per favorire processi di integrazione, ma anche per facilitare il loro confronto su tematiche analoghe, espressione del disagio in cui versano.

Le AUSL che assistono minori con problemi e appartenenti a famiglie in difficoltà potrebbero favorire, di concerto con i servizi sociali dei Comuni, processi di integrazione delle stesse famiglie nel tessuto sociale in cui vivono: questo al fine di facilitare anche meccanismi di aiuto reciproco.

Per quanto attiene all'ambito economico, i programmi attuativi dei piani sociali di zona hanno rilevato la presenza di alcuni servizi importanti sul territorio: contributi economici, erogazione di "prestiti sull'onore", distribuzione di derrate alimentari e pasti gratuiti, erogazione di servizi essenziali (accesso ai locali per l'igiene personale, lavanderia, guardaroba), ospitalità notturna per persone senza fissa dimora.

Il Programma della Regione Emilia Romagna finalizzato al "contrasto della povertà e all'inclusione sociale" ha allocato risorse per 2milioni e 500mila euro e si ripropone di conseguire i seguenti risultati:

- ✓ migliorare le opportunità per alcuni soggetti di condurre una vita dignitosa agendo su tre principali aree del disagio: lavoro, abitazione e integrazione;
- ✓ affrontare la cosiddetta povertà immateriale (solitudine e depressione);
- ✓ rafforzare i legami di solidarietà;
- ✓ potenziare gli interventi integrati;
- ✓ migliorare il grado di coinvolgimento del Terzo Settore.

Occorre, tuttavia, definire correttamente l'ambito di azione delle politiche pubbliche e quanto esse debbano interagire

con il tessuto sociale e le organizzazioni che operano sul territorio. Gli interventi di sostegno al reddito familiare non sono ancora sufficienti e una proiezione realistica della situazione per il futuro vede il quadro aggravarsi notevolmente: sempre più famiglie si rivolgono ai servizi di sostegno pubblici e privati, mentre sono sempre meno i fondi pubblici che vengono stanziati per queste azioni.

Lo sviluppo adeguato del Terzo Settore nel territorio può senza dubbio contribuire a sopperire a questa condizione problematica. Una ridefinizione del rapporto tra pubblico – privato non profit – privato profit deve essere pertanto sperimentata.

L'ingresso del mondo delle imprese nei processi di sostegno dell'economia sociale è stato modesto e poco continuativo. E' pur vero che le associazioni di volontariato e le cooperative sociali devono cercare di dipendere il meno possibile dai finanziamenti pubblici e quindi devono stabilire proprie strategie finanziarie sostenibili nel tempo. E' altresì noto che questi sforzi non possono essere efficaci senza l'apporto sostanziale delle imprese, delle banche, degli istituti di credito, tutti chiamati a contribuire attraverso attività che mirano a rafforzare il legame tra enti pubblici, privati e non profit.

Lo sviluppo di un tessuto sociale "responsabile" e la realizzazione di attività di sostegno al reddito delle famiglie in difficoltà sono forme necessarie per mantenere l'equilibrio sociale della comunità provinciale, senza, tuttavia, innescare pericolosi meccanismi di assistenzialismo prolungato. In questo senso, qualcosa già si intravede, attraverso l'organizzazione di servizi ausiliari che seguono

immediatamente l'erogazione di contributi economici. Occorre tuttavia ancora rafforzare questa via e soprattutto rendere più efficiente il servizio di orientamento e accompagnamento al lavoro offerto agli stranieri. Esistono oggi troppi soggetti che in qualche maniera offrono un servizio di matching tra domanda e offerta di lavoro: questo è positivo ma senza un coordinamento delle attività svolte, questi sforzi rischiano di essere isolati e poco incisivi sul lungo termine.

Un passo avanti importante è stato fatto grazie alla progettazione degli interventi sociali nell'ambito dei Piani di Zona, eppure la rete costituita ha interessato prevalentemente i soggetti delle città più importanti (Forlì, Cesena, zone costiere) trascurando i comuni delle zone montane e rurali.

L'abitazione è uno dei temi più critici rilevati nel corso dell'indagine sul campo.

I 3 piani di zona della Provincia hanno definito una serie di azioni atte a promuovere:

- ✓ nuovi interventi di edilizia residenziale pubblica in ambito locale per la modifica del quadro normativo che attualmente disciplina la gestione dell'Edilizia Residenziale Pubblica; l'elaborazione di un progetto per la realizzazione di un "sistema casa"; coordinamento tra i soggetti appartenenti alla sfera delle politiche pubbliche per l'ERP sui cosiddetti casi sociali.
- ✓ locazioni a canone agevolato.
- ✓ migliore coordinamento del fondo sociale per locazioni.

Eppure, non è sufficiente soltanto disporre di un numero adeguato di alloggi pubblici per le persone meno abbienti, questa politica ha finora soddisfatto solo una piccola fascia dei nuclei familiari in difficoltà.

Occorre anche garantire la costruzione di nuovi complessi residenziali a costi ragionevoli per tutte le famiglie che dispongono di un reddito medio, le coppie giovani, i nuclei separati, e che sono a rischio di povertà relativa.

Accanto, pertanto, a un fondo sociale per le locazioni si potrebbe allestire anche un fondo per l'acquisto di nuove abitazioni, costruite garantendo costi più bassi anche in collaborazione con soggetti privati e cooperative sociali.

Tra le tante proposte in essere, si potrebbe riflettere sulla possibilità realizzare complessi residenziali che ospitano nei piani inferiori esercizi commerciali in grado di assorbire alcuni dei costi di costruzione.

4.3 POLITICHE PER LA FORMAZIONE

Prima di procedere all'analisi delle politiche per la formazione e l'occupazione rivolte a persone escluse o a rischio di esclusione, è utile fare una premessa.

Come si illustrerà tra poco, sia nell'ambito degli interventi formativi sia in quello relativo all'inserimento lavorativo per persone svantaggiate e in stato di precarietà economica, è essenziale, per la riuscita degli interventi stessi, prevedere la possibilità di avere a disposizione risorse economiche che possano "sostenere" un processo di inserimento. Si tratta di risorse che vengono allocate dall'ente pubblico per facilitare e rendere il più costante e produttiva possibile la permanenza di un soggetto in un percorso strutturato (formativo o

lavorativo). Tali risorse possono essere gestite, ad esempio, dai CPI (quale soggetto pubblico preposto ad accompagnare l'iter dell'utenza) per rispondere ai bisogni dell'utenza (es. offrire l'opportunità a chi ne avesse bisogno di poter prendere la patente auto, quale possibilità aggiuntiva per entrare nel MdL; oppure, perlomeno, garantire il normale sostentamento di una persona nel corso dell'intervento).

A tale proposito, come accade in altri Paesi dell'UE, si potrebbe pensare di avviare piccole sperimentazioni su pochi soggetti che abbiano caratteristiche e requisiti ben definiti.

Ferma restando la possibilità di attuare in ogni circostanza e per ciascun intervento da qui in poi suggerito le sperimentazioni proposte sopra, passiamo a esaminare come le politiche per la formazione e le politiche del lavoro possano rispondere alle esigenze sociali, economiche e psicologiche dei soggetti in condizioni di disagio.

La formazione, se ben "utilizzata", rappresenta uno strumento in grado di offrire, in sinergia con altri dispositivi, discrete opportunità di inserimento socio-lavorativo per soggetti definiti "svantaggiati" e in stato di povertà sia relativa che assoluta

Le categorie sociali maggiormente interessate da fenomeni di povertà ed esclusione sociale, come sottolineato sopra, sono persone con scarse qualifiche sia italiane, soprattutto di mezza età, che straniere.

Rispetto alla Formazione e al Lavoro la Provincia di Forli-Cesena ha elaborato un Piano di Intervento (Programma

Scuola-Lavoro 2005-2006) ricco ed articolato che prevede diverse tipologie di interventi.

Per quel che riguarda i *target* menzionati esistono, ad esempio, all'interno del Programma, tra gli altri, una serie di strumenti quali:

- **La formazione iniziale per adulti** che prevede percorsi formativi non tradizionali brevi e finalizzati all'inserimento lavorativo con particolare riferimento al settore socio-sanitario;
- **La formazione iniziale per giovani disoccupati/inoccupati** senza titolo di studio/qualifica professionale indirizzata a favorire uno sbocco lavorativo immediato in settori del MdL locale dove esiste una consistente domanda di manodopera;
- **Attività corsuali propriamente dette** finalizzate prevalentemente alla qualificazione di adulti senza titoli di studio o professionali adeguati per un loro inserimento / re-inserimento nel MdL.

Posto che l'esistenza di tali dispositivi può effettivamente venire incontro ai fabbisogni dell'utenza potenziale, bisogna, tuttavia, tener presente che, nel caso specifico, si ragiona rispetto a possibili interventi rivolti a "soggetti svantaggiati" che hanno problemi legati alla sussistenza. Certamente questo aspetto rende la questione più complessa, in quanto può risultare arduo offrire opportunità come quelle appena menzionate a persone che hanno anche problemi connessi al sostentamento proprio e dei propri familiari.

In virtù di quanto detto, risulta estremamente complesso tracciare possibili linee guida per far sì che la formazione

diventi uno strumento, una *chiave di volta* per l'inserimento socio-lavorativo dei *target* presi in considerazione.

La formazione, per raggiungere l'obiettivo "inserimento" dovrebbe promuovere, quale strumento elettivo, la personalizzazione dei percorsi di apprendimento, ovvero la possibilità di tracciare *iter* formativi "tagliati e cuciti su misura", sulle esigenze degli utenti, di ogni utente, potremmo dire. Percorsi che possano rispondere a bisogni concreti, circostanziati, precisi da coniugare con i fabbisogni di competenze del MdL locale.

L'attività di orientamento, in questo senso, gioca un ruolo di fondamentale importanza perché è proprio a partire da questa che può essere elaborato un percorso "personalizzato".

L'orientamento, in questo caso, dovrebbe essere parte integrante del percorso personalizzato ed avere quale fine ultimo, l'*empowerment* dell'utente, cioè il suo "potenziamento", la sua "responsabilizzazione" rispetto al proprio percorso di crescita personale e di scelta; in altre parole, facilitare il processo di *consapevolizzazione* rispetto alle proprie risorse per focalizzarle verso un obiettivo: il proprio inserimento o re-inserimento nel mondo del lavoro.

Al fine di rendere efficace e direttamente finalizzata all'inserimento lavorativo la Formazione, sarebbe importante pensare a Percorsi Formativi Personalizzati e Integrati.

La tipologia "Percorsi Formativi Integrati" comprende quelle attività dirette a favorire l'occupazione dei destinatari

attraverso la realizzazione di fasi riconducibili a 4 componenti prioritarie:

- **Partenariato:** definizione formalmente documentabile di forme di collaborazione nelle fasi di progettazione e realizzazione dell'intervento tra attori e soggetti diversi;
- **Preformazione:** misure propedeutiche al processo di integrazione (ad esempio familiarizzazione con l'ambiente di lavoro); attività di supporto iniziale (ad esempio orientamento, analisi dei bisogni individuali);
- **Formazione:** percorsi formativi finalizzati all'acquisizione di una qualifica spendibile nel mercato del lavoro locale;
- **Accompagnamento all'inserimento lavorativo** attraverso forme di tutoraggio individuale finalizzate alla ricerca di lavoro; incentivi economici all'inserimento lavorativo.

Tali percorsi hanno, quale peculiarità, quella di essere più flessibili rispetto a quelli tradizionali e, quindi, più facilmente adattabili alle esigenze di *target* portatori di problematiche complesse.

L'accezione di **integrazione**, può assumere nei percorsi descritti un significato assai ampio che può essere sintetizzato come segue:

- ✓ Approccio integrato in relazione al territorio
- ✓ Approccio integrato relativo alle differenti azioni che compongono un percorso

4.3.1 L'approccio integrato in relazione al territorio

Facendo riferimento a quanto detto, questa tipologia di approccio pone l'accento sul livello di attenzione al *collegamento* con il contesto territoriale - quale risorsa imprescindibile affinché la formazione (intesa nell'accezione più ampia) possa risultare efficace - *all'integrazione* con l'esistente ovvero con tutti quei soggetti con i quali *costruire significati comuni* e creare/potenziare rapporti di collaborazione.

4.3.2 Approccio integrato relativo alle differenti azioni/strumenti

In questo caso si fa riferimento ad interventi formativi che integrano azioni diverse (orientamento, formazione tradizionale, *work experience*, accompagnamento).

Programmare Percorsi Personalizzati e Integrati significa anche doverne monitorare in modo attento l'andamento attraverso dispositivi/specifiche figure.

In strettissima connessione con la programmazione di percorsi personalizzati è fondamentale porsi la questione di **chi** si dovrà preoccupare di seguire gli *iter* dei destinatari.

A tale proposito sarebbe opportuno *mettere in campo* operatori specializzati con il compito di *accompagnare* i formandi durante l'intero *percorso* formativo.

Tali *figure* rappresentano i *garanti* dei Percorsi coloro che hanno la funzione di:

- ✓ **progettare**, insieme all'allievo il proprio *iter*: dall'analisi della transizione alla costruzione di un proprio progetto formativo e professionale;
- ✓ **rendere comprensibili e motivare** i diversi passaggi dei Percorsi agli utenti stessi;
- ✓ **mantenere i contatti** con tutti coloro, operatori di altri servizi e realtà territoriali che possono concorrere alla realizzazione del percorso progettato.

Programmare interventi così come sono stati delineati significa soprattutto, al fine di ottenere risultati soddisfacenti, mettere le persone "al centro" ovvero *considerare* la realtà di cui sono portatrici al fine di tracciare itinerari possibili.

4.4 POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE

Le politiche formative non possono essere slegate dallo specifico contesto socioeconomico del territorio. Gli sforzi nella direzione di rendere la comunità provinciale più partecipativa e rispondente ai fabbisogni delle persone escluse e a rischio di povertà devono essere integrati anche nel quadro delle politiche per il lavoro.

L'Amministrazione Provinciale di Forlì-Cesena nel Programma Triennale Scuola-Formazione-Lavoro riporta una serie di priorità ed obiettivi generali estremamente importanti per quel che riguarda i *target* cui fa riferimento il presente lavoro:

-"contrastare l'eccessiva precarizzazione del lavoro, non solo con forme di incentivazione della trasformazione

dei rapporti di lavoro precari in rapporti più stabili, soprattutto a difesa delle fasce più deboli, ma anche garantendo gli individui sul piano delle risorse personali e professionali”

- *“continuare a sostenere l'integrazione degli immigrati non solo sul piano lavorativo, ma anche su quello sociale e culturale”*
- *“integrare socialmente, nei sistemi dell'istruzione prima, del lavoro poi, le fasce più deboli, in primis i disabili, i detenuti, i soggetti a rischio di forte disagio sociale. Su questo, che rappresenta tuttora un obiettivo prioritario delle politiche sulle risorse umane, tanto più in presenza di un sistema produttivo e di mercato del lavoro fortemente competitivo, e quindi a rischio più accentuato di emarginazione per i soggetti deboli, molto si è lavorato in questi anni, soprattutto sul versante della sollecitazione del territorio in direzione del “lavoro in rete” e della messa in sinergia delle risorse e delle azioni intorno alle diverse problematiche. Un primo e consistente impegno per il prossimo biennio sarà quello di consolidare le relazioni strutturate fra soggetti istituzionali e non, nonché supportare la messa in rete dei servizi. [...]*

Quanto riportato dimostra chiaramente l'attenzione dell'Amministrazione Provinciale verso tutti quei soggetti che hanno difficoltà di ingresso e/o permanenza nel MdL locale. Anche in questo caso, si vorrebbe porre l'accento rispetto ai possibili “approcci” di cui avvalersi per il sostegno e l'integrazione di politiche di inserimento socio-lavorativo di soggetti svantaggiati con problemi legati alla “sussistenza”.

Nella rassegna di linee di azione/intervento promosse dall'Unione Europea, i dispositivi per favorire l'inserimento socio-lavorativo di soggetti svantaggiati rimandano alla necessità di creare condizioni di *personalizzazione* delle azioni di sostegno all'occupabilità e all'occupazione e all'importanza di favorire l'*integrazione* fra istituzioni, sistemi e servizi. A queste due condizioni si aggiunge una funzione strategica: *l'accompagnamento dei percorsi di inserimento*.

4.4.1 La personalizzazione

Nel panorama di azioni finalizzate a migliorare il rapporto fra persona in difficoltà e mercato del lavoro emerge l'esigenza di modelli di intervento per lo sviluppo di risorse e di condizioni di occupabilità dotati di innovazione e integrazione; è opportuno, infatti, prefigurare un insieme di azioni in grado di agevolare e sostenere la conclusione positiva di un percorso di inserimento.

L'approccio centrato sulla personalizzazione dei percorsi a sostegno della transizione diventa strategico per valorizzare diversità, potenzialità e vocazioni personali.

La diversificazione dei percorsi rispetto a bisogni specifici fa intravedere tipologie di utenti o profili di bisogni a cui rispondere con sequenze di azioni articolate ciascuna delle quali assume una propria peculiarità rispetto a obiettivi, contenuti, metodi e strumenti.

A questo riguardo, l'investimento sull'orientamento risulta essere uno dei fattori strategici di un percorso di inserimento. Orientarsi significa, infatti, possedere innanzitutto condizioni oggettive e risorse personali che

permettano l'attivazione di un processo fondato sulla promozione personale.

Nei percorsi di sostegno alle transizioni al lavoro non sempre, tuttavia, sono sufficienti azioni di orientamento; servono anche interventi di formazione (sia nell'ottica del potenziamento di competenze di base sia nella prospettiva della formazione tecnico-professionale), esperienze di impatto con il mondo del lavoro (stage), dispositivi di inserimento lavorativo (tirocinio) e azioni di matching tra domanda e offerta. Per aumentare l'occupabilità e l'occupazione di fasce più deboli, è necessario, quindi, mettere in campo un ampio ventaglio di azioni a finalità diversificata.

4.4.2 L'integrazione

Se si tiene conto della complessità dei processi di inserimento dei target presi in considerazione e della differenziazione di esperienze personali nel farvi fronte, si capisce facilmente come non sia possibile per un solo soggetto (agenzia formativa, servizio di orientamento, centro per l'impiego, ecc.) rispondere ad un ventaglio così ampio ed articolato di bisogni informativi, formativi, orientativi. In questo caso, l'integrazione tra soggetti/competenze diverse non è opzionale ma rappresenta l'unica modalità per conseguire risultati apprezzabili.

Attivare una Rete Territoriale, in percorsi di inserimento come quelli proposti, rappresenta certamente uno degli elementi cardine, dei punti di forza atti a garantire:

- ✓ L'implementazione di azioni il più possibile rispondenti a bisogni reali dei target di riferimento;

- ✓ Il contatto con l'utenza potenziale;
- ✓ Il sostegno del territorio.

Tali risultati non si raggiungono, però, *attivando* i soggetti della Rete Territoriale unicamente *in itinere* ma *costruendo e condividendo significati comuni* e strategie sin dalla fase di programmazione degli interventi al fine di evitare che il *networking* non sia soltanto una *dichiarazione di intenti*.

4.4.3 L'accompagnamento dei percorsi di inserimento

Con questo termine si intende l'azione di accompagnamento personalizzato svolta da un servizio/figura che si fa carico dalla pianificazione del percorso dall'inizio alla sua conclusione, con l'intento di evitare rischi di abbandono e di facilitare il collegamento (l'attribuzione di senso) fra le diverse azioni del percorso.

Il *tutoring* richiede un'integrazione fra risorse di contesti diversi; il servizio (possibilmente il CPI) che svolge questo compito si deve rapportare, oltre che con l'utente (prevalentemente a livello individuale), anche con tutte le altre risorse della Rete Territoriale che concorrono alla realizzazione del progetto di inserimento. Si tratta quindi di una funzione complessa perché agisce su due fronti, quello della relazione di aiuto alla persona e quello del coordinamento/raccordo fra i diversi soggetti operativi del territorio.

BIBLIOGRAFIA

Pedro Barata, *Social Exclusion in Europe*. Laidlaw Foundation, 2000.

Gianluca Borghi, *Povert  ed esclusione sociale. Il reddito minimo di inserimento. Possibili linee di intervento per l'Emilia Romagna*. Assessorato alle Politiche Sociali. Immigrazione. Progetto Giovani. Cooperazione Internazionale, 2004.

Bucci D. (a cura di), *Il lungo cammino della riforma. Monitoraggio sull'applicazione della normativa sociale in Italia*, Associazione Nuovo Welfare, Roma, 2002.

Giuseppe Car . Povert  e esclusione sociale. Istituto di Formazione Politica: Pedro Arrupe, Centro Studi Sociali, Tesi di Laurea.

Donzelot J. (a cura di), *Face   l'exclusion. Le modèle français*,  ditions Esprit, Paris, 1991.

L'attuazione della riforma del welfare locale, Formez, Rapporto di ricerca, 2003.

Gale Encyclopedia of U.S. Economic History. Eds. Thomas Carson e Mary Bonk. Vol. 2. Detroit: Gale, 2000.

ILO. Concepts and Strategies for Combating Social Exclusion: an Overview. 2005.

La povert  relativa in Italia nel 2005. Istat.

Lenoir R., *Les exclus. Un français sur dix*, Le Seuil, Paris, 1974. All'epoca Lenoir era Segretario di Stato del Governo Chirac.

Mingione E., *Le sfide dell'esclusione: metodi luoghi, soggetti: verso una riforma del welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2000.

Piano di azione nazionale contro la povert  e l'esclusione sociale 2003-2005, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Allegato al Nap/inc 2003, *Povert  ed esclusione sociale in Italia. Indicatori nazionali e comunitari*.

Neo-funzionalismo sociologico di Niklas Luhmann. Cfr. *Sistemi Sociali*, Il Mulino, Bologna, 1990.

Cfr. Paugam S. (a cura di), *L'exclusion. L' tat des savoirs*, La Découverte, Paris, 1996.

Wagle, Udaya. "Rethinking poverty: definition and measurement." *International Social Science Journal* (March 2002).

Piano sociale di Zona 2005-2007, Comprensorio di Forl .
Piano sociale di Zona 2005-2007, Comprensorio di Cesena-Valle Savio.
Piano sociale di Zona 2005-2007, Comprensorio Rubicone-Costa.