

PREMESSA

L'occupazione costituisce in questa fase una forte preoccupazione in sede di Commissione Europea, viste le valutazioni che di recente sono emerse dal Rapporto 2003 della Commissione Lavoro della UE, che pone in rilievo un rallentamento, fra la prima e la seconda metà del 2002, della crescita occupazionale media, passata dallo 0,5% allo 0,2%. Tale pericoloso andamento potrebbe compromettere l'obiettivo fissato per l'Europa a 25 che, nel 2010, è quello di occupare il 70% della popolazione attiva, comportando ciò la creazione di 22 milioni di posti di lavoro, pari a circa 3 milioni l'anno al netto dei posti di lavoro perduti.

Si deve rilevare che la dimensione globalizzante dei fenomeni economici, finanziari e produttivi non ha per nulla ridimensionato la natura e la capacità dei cosiddetti *localismi*, conferendo paradossalmente ai fattori territoriali una diversa e nuova centralità, caratterizzata da un'incalzante delocalizzazione dei fenomeni che sovente si traduce nel recupero delle peculiarità di un territorio, a sua volta sollecitato a ricercare nuove forme di relazione e cooperazione con altri *cluster* territoriali.

Se è vero che le attività economiche e produttive sono fatte soprattutto di processi relazionali, come detto sempre più a dimensione globale, è vero al contempo che in chiave localistica il carattere generale dell'economia deve confrontarsi con le specificità del contesto sociale di riferimento.

Il mercato, con le sue regole, si incontra e deve confrontarsi con modalità di comportamenti e di regolazioni della sfera sociale connaturate a determinati territori (regioni, comuni, aggregazioni distrettuali, comprensori, sistemi comunque coesi) e

non altrove, determinando con ciò il destino e le stesse forme dello sviluppo, indissolubilmente legate alla qualità del capitale umano e sociale.

Il Partenariato locale e i processi di *programmazione negoziata* sono un luogo e una modalità per accompagnare anche la crescita qualitativa delle classi dirigenti locali e, al contempo, la fonte di "un sapere di contesto" non reperibile dai dati statistici ed essenziale per ideare e realizzare programmi e progetti di sviluppo del capitale umano e sociale, inclusi quelli relativi all'inveramento del concetto e delle prassi formative nelle loro diverse accezioni e per attuare idee di sviluppo inclusivo. "Fare sviluppo locale", vuol dire, in sostanza, condividere i seguenti principi:

- il territorio è la risorsa fondamentale da cui partire;
- il territorio deve essere concepito come una risorsa complessa, indivisibile e in continuo mutamento;
- la concertazione e la *logica coalizionale* sono il metodo migliore per fare mediazione e sintesi degli interessi;
- il capitale umano e sociale può maggiormente contribuire ai processi di sviluppo, quanto più è istruito sul "sapere di contesto".

Se la Strategia Europea per l'Occupazione punta allo sviluppo fondato sulla conoscenza, risulta allora fondamentale che tale conoscenza parta, in prima istanza, dalla conoscenza del contesto in cui si vive e si lavora, dei vincoli e delle opportunità peculiari del proprio territorio.

Diversamente, le risorse umane sono indotte all'emigrazione e, nei casi di buon livello di istruzione, vanno ad alimentare una perniciosa "fuga di cervelli" verso aree maggiormente sviluppate.

Occorre ampliare le possibilità dei sistemi locali e dei soggetti collettivi di raccordare maggiormente le politiche di settore che ricadono nello stesso cluster territoriale, inclusi, ovviamente, gli ambiti di programmazione concertata dei processi di qualificazione del capitale umano.

Tale obiettivo può essere perseguito, introducendo il criterio dell'integrazione delle policy nella valutazione dei programmi che interessano il medesimo *cluster* territoriale, perseguiendo in tal modo obiettivi di Convergenza, Concentrazione e Integrazione, a partire dalle prassi della Sussidiarietà.

Nel dibattito comunitario sul futuro delle politiche di coesione, si intendono privilegiare proposte in grado di accrescere la competitività di regioni dell'UE che presentino sottoutilizzazione delle risorse, promuovendo offerta di beni pubblici e migliorando le condizioni dei contesti locali (tra cui gli investimenti in formazione e istruzione, istruzione superiore, ricerca, formazione professionale dei giovani, formazione continua dei lavoratori, dei disoccupati, delle categorie svantaggiate e di tutti i cittadini).

La stessa OCSE dedica da tempo una particolare attenzione ai temi dello Sviluppo Locale e a tutte le implicazioni e correlazioni con le politiche e i processi formativi e occupazionali all'interno dei fenomeni localistici dello sviluppo. Il Programma LEED (*Local Economic and Employment Development*), infatti, nel condurre analisi sui fenomeni in atto nei Paesi aderenti e nell'identificare buone prassi nella promozione di misure sociali e formative correlate ai *localismi*, ha anche di recente sottolineato (con il rapporto *"Upgrading the skills of the low-qualified: a new local policy agenda"*, del maggio 2002) l'importanza di incrementare le potenzialità, ancora forse poco esplorate, dei processi di qualificazione del capitale umano e sociale nei *cluster* territoriali interessati da schemi di Sviluppo Locale.

I ruoli che vengono definendosi si portano dietro il proprio bagaglio di esperienze pregresse e di prospettive di crescita, ridefinendo spazi e luoghi e superando quelli che sono i confini soggettuali. L'idea di considerare in chiave "imprenditoriale" l'iniziativa di diversi soggetti presenti nei *cluster* territoriali, che cercano di coordinare i rispettivi ruoli e funzioni in progetti di sviluppo, apportando risorse (umane, strumentali e finanziarie) di diverso tipo, si basa sulla concezione che la crescita nasce da un pluralismo "poliarchico" e non costituisce la risultante di un solo centro-ordinatore e aggregativo, bensì un fattore di forza ricombinante l'azione dei vari protagonisti.

E' fondamentale che il territorio persegua una vocazione coerente con le proprie specificità e con le potenzialità endogene della sua struttura economica, sociale e culturale, curando il contesto ambientale e l'effetto di sistema e non tanto il singolo fattore di competitività, mantenendone nel tempo l'impatto. Per incentivare i processi di sviluppo è pertanto necessario realizzare in ambito locale un'integrazione a rete degli attori sociali, favorendo una loro organizzazione funzionale e programmatica, piuttosto che burocratica e gerarchica.

Le Amministrazioni Locali coinvolte nelle reti assumono un ruolo comunque fondamentale, assicurando per loro natura la continuità dei risultati delle iniziative e il loro impatto sul territorio. In questo scenario, puntare sull'innovazione, sulla creazione di reti e sulla possibilità di consolidare la cultura della concertazione e della "logica negoziale e coalizionale", diviene il principale percorso per ragionare fattiivamente sullo sviluppo locale.

Uno sforzo di organizzazione dei livelli di analisi e di governo, in relazione ai diversi settori e alle diverse finalità (amministrative, di programmazione, di gestione, ecc) costituisce un'azione coerente con il sostegno tecnico-operativo allo sviluppo locale e alla promozione delle concentrazioni interistituzionali nell'ambito dei criteri di sussidiarietà. Il radicamento negli ambiti locali diventa condizione di successo per qualsiasi tentativo di fertilizzare processi di sviluppo non solo economico, ma anche sociale, duraturi, sostenibili ed efficaci.

Se queste sono alcune riflessioni generali sul tema delle reti e del partenariato nei processi di sviluppo a dimensione locale, anche nell'ambito del contrasto all'emarginazione sociale e dell'accrescimento del tasso di occupabilità/occupazione delle categorie deboli della popolazione, le analisi descrittive che seguono, costituiscono alcune sintetiche rappresentazioni quanti-qualitative dei fenomeni oggetto del Progetto EQUAL S.P.E.S., utili a contestualizzare i risultati dell'indagine di campo, più avanti illustrati, sulle caratteristiche e sui bisogni delle principali fasce sociali marginali o a rischio, beneficiarie finali dello stesso progetto S.P.E.S. Vengono anche riportati alcuni dati e informazioni sull'associazionismo nel Terzo Settore e sulle politiche regionali in tema di programmazione degli interventi FSE in favore delle fasce deboli.

LE PRINCIPALI TENDENZE DI ALCUNI FENOMENI SOCIALI*I caratteri della povertà.*

La principale caratteristica della povertà italiana è quella di essere territorialmente concentrata.

Nel Mezzogiorno il tasso di povertà è circa il doppio di quello nazionale, nel Nord è poco più di un terzo. L'analisi dell'incidenza delle povertà secondo la tipologia familiare, evidenzia come siano le famiglie numerose (con almeno tre figli) quelle con la probabilità maggiore di essere povere.

Gli anziani soli sono più poveri che il resto della popolazione, seppure la loro condizione sembri migliorare secondo i dati più recenti.

L'invecchiamento della popolazione

L'Italia è uno dei paesi a più elevato invecchiamento grazie ai progressivi incrementi della speranza di vita, e al contempo uno dei paesi con livelli di fecondità tra i più bassi in assoluto.

Sulla base delle più recenti stime (tab. 1) la popolazione italiana – dopo aver toccato la sua consistenza massima agli inizi del prossimo decennio – potrebbe scendere nel 2041 alla stessa dimensione registrata attorno alla metà degli anni '70 (55 milioni), ma con una struttura per età già molto alterata: il 15,6 % dei residenti potrebbe avere meno di 20 anni ed il 33,6 % più di 65; vi sarebbero, dunque, due anziani per ogni giovane e un vecchio (80 anni e più) per ogni 9 abitanti.

La quota di popolazione anziana (oltre i 65 anni) su quella in età di lavoro è perciò già arrivata in Italia a circa il 30 per cento e, in base alle attuali previsioni demografiche dell'Eurostat, essa è destinata a salire oltre il 65 % nel 2050.

Tab. 1 - La popolazione italiana per grandi classi d'età 1951-2041 (v.a. in migliaia)

Ann	Popolazione Totale	0 - 19	20 - 59	60 e +	65 e +	80 e +	85 e +
1951	47.516	16.462	25.280	5.774	3.895	510	160
1991	56.778	13.308	31.481	11.989	8.700	1.954	728
2001	57.844	11.349	32.457	14.038	10.556	2.389	1.253
2021	58.034	10.230	30.016	17.786	13.882	4.562	2.362
2041	55.044	8.597	24.223	22.222	18.483	6.311	3.557

Fonte: Istat popolazione riferita al 1 gennaio 2000

La mobilità regionale

Il volume complessivo della mobilità interna in Italia – a partire dal 1962, anno in cui ha raggiunto il picco più alto – è andato progressivamente diminuendo per un trentennio. Il lento declino del fenomeno ha, però, manifestato segnali d'inversione a partire dagli anni 90, quando il volume complessivo della mobilità ha ripreso ad aumentare: nell'ultimo quadriennio si è registrata un'emigrazione netta dal Sud al Nord di 290 mila persone. Nella mobilità interregionale nuovamente in crescita in tutto il Paese, si osserva una particolare intensificazione dei movimenti dalle Regioni del Mezzogiorno verso il Nord-Est e il Centro.

Nel 2001 si registrano consistenti flussi in uscita dal Sud; in valori assoluti il saldo è stato pari a – 67,8 mila unità, in lieve aumento rispetto all'anno precedente. Rispetto alle destinazioni, sono state le regioni del Nord-Est a beneficiare in larga misura dei flussi migratori interni registrando un saldo di +34 mila unità (+ di 3,15 nuovi residenti ogni 1000 abitanti).

La popolazione extra-comunitaria

La popolazione straniera legalmente residente in Italia è più che triplicata rispetto alla situazione registrata 10 anni fa (649.000 permessi al 1 gennaio 1992); agli aumenti della presenza straniera determinati dai provvedimenti di regolarizzazione succedutisi negli anni 90 si è avuto un ulteriore incremento (flussi di ingresso per riconciliazione familiare).

I dati più recenti relativi ai permessi di soggiorno rilasciati a stranieri in Italia risalgono al 1 gennaio 2002: la presenza complessiva ammonta a 1.362.630 stranieri.

La crescita della popolazione extracomunitaria rende sempre più pressante l'esigenza di riconsiderare le politiche di integrazione sociale anche sulla base delle numerose sollecitazioni provenienti dal diritto comunitario.

Il mercato del lavoro non regolare

Con il termine mercato del lavoro sommerso si indicano forme diverse di attività e di condizioni di lavoro. Il lavoro sommerso è una realtà pluridimensionale, di difficile quantificazione e assai mutevole nel tempo. Si tratta di un fenomeno che – come rilevato nel recente Consiglio dei Ministri del Lavoro a Varese, deve essere affrontato con politiche diversificate, ed il cui superamento consente un miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e contribuisce al rafforzamento delle politiche di coesione ed inclusione sociale.

Lo sviluppo dell'economia sommersa nella società italiana è assai differenziato sia sul lato dei datori di lavoro che dei lavoratori. La stima complessiva del sommerso a livello nazionale parla di un valore di circa il 22,3%; a ciò vanno aggiunte le aziende che fanno uso di manodopera irregolare (17,8%) o che ricorrono sistematicamente all'evasione fiscale e contributiva.

Disabili o "diversamente abili"

Le persone con disabilità sono circa 2.615.000 (dati 2000), pari quasi al 5% della popolazione di sei anni e più che vive in famiglia. Si stima un numero di bambini disabili fra 0 e 5 anni pari a circa 43.600 unità. Per quanto riguarda la stima dei disabili che vivono in residenze, non in famiglia, si può parlare di 165.538 disabili o anziani non autosufficienti ospiti nei presidi socio-assistenziali.

Nonostante la L. 68/99 e le numerose iniziative attivate anche grazie a progetti e finanziamenti europei, i livelli di occupazione dei disabili sono ancora piuttosto bassi (tasso di occupazione 21 %).

La condizione familiare è diversificata: il 28 % vive solo, in prevalenza anziani; il 26 % dei disabili fino a 44 anni è coniugato (contro il 47 % dei non disabili). La condizione di disabilità fra i giovani comporta una loro permanenza nel nucleo d'origine.

Il volontariato, il terzo settore e la cooperazione sociale

Si rileva l'esistenza di circa 230.000 istituzioni, a diffusa capillarizzazione in cui operano circa 5 milioni di persone:

- le associazioni circa 202.000 che occupano circa 281.000 persone retribuite, che vedono la presenza di oltre tre milioni di persone non retribuite;
- le organizzazioni di volontariato circa 26.000, in cui sono presenti circa 50.000 operatori retribuiti cui si aggiungono attorno al milione di volontari;
- le cooperative sociali distribuite sul territorio nazionale che assommano a circa 7.000, composte di 196.000 soci ordinari e 16.000 volontari;
- le fondazioni bancarie (3000), cui fanno capo circa 100.000 persone;
- le organizzazioni non governative (ONG) il cui numero raggiunge le 170 unità, con oltre 15.000 volontari;
- altre organizzazioni ed istituzioni, classificabili in quest'area, i cui soci ordinari sono circa 200.000 e circa 16.000 volontari; i soggetti svantaggiati che operano in queste organizzazioni sono stimabili in 22.000;
- le imprese sociali che si sviluppano all'interno della rete associativa e del no-profit, che appaiono dotate di notevole vitalità.

Esiste, inoltre, una solidarietà diffusa a livello territoriale: le reti del dono non organizzato e dell'aiuto informale.

Annualmente 231 milioni d'ore d'aiuto sono erogate a vario titolo a persone non conviventi, un modo d'aiuto reciproco che coinvolge circa 20.000 persone.

Gli interventi FSE delle Regioni

Il contributo delle Regioni alla lotta all'emarginazione sociale e per l'eliminazione delle ineguaglianze si è concretizzato nella programmazione FSE 2000-2006.

Al 31 dicembre 2002, è possibile riscontrare che le **Misure B1 e 3.4 dei POR Obb. 3 e 1 risultano essere le più performanti della programmazione FSE**, sia in termini di impegni sia di pagamenti.

Nello specifico, per quanto riguarda le Regioni Ob. 3, a fronte di un valore medio di risorse impegnate sul totale programmato di circa il 39%, si registra un impegno di oltre il 45% per la misura B1 (+6%). Allo stesso modo si evidenzia uno scarto in termini di spesa di circa 4 punti percentuali; la Misura B1 registra infatti pagamenti per un totale di 102.640 Meuro, quasi il 22% della dotazione per attività di inclusione sociale.

GUIDA ALLA LETTURA DEI PRODOTTI DELLA RICERCA

Per consentire una facile lettura dei risultati prodotti dalla ricerca attivata nella prima fase del progetto SPES, se ne ripercorrono qui brevemente i passaggi fondamentali e se ne motivano le scelte.

→ Ricerca bibliografica

Una prima fase di ricerca è consistita in una analisi desk delle fonti disponibili, in termini di esperienze fatte, di politiche e di riferimenti normativi. La ricerca è avvenuta prevalentemente attraverso internet e ha prodotto una serie di riferimenti dinamici (aggiornabili e consultabili on line) che confluiscano in una banca dati elettronica, oltre che cartacea, a disposizione degli utenti del sito di SPES www.equalspes.it.

→ Mappatura

Partendo dalla consultazione dei partner del progetto ed integrando le informazioni durante tutte le fasi di ricerca si è ricostruita la mappa dei soggetti attivi sul territorio di Latina in ciascuna delle problematiche affrontate dal progetto.

→ Focus group (per l'immigrazione, la disabilità e la tossicodipendenza)

Per approcciare ciascuna problematica si è scelto di condurre una serie di focus group finalizzati ad esplorare le possibilità ed i problemi d'inserimento sociolavorativo delle diverse categorie a rischio di esclusione lavorativa e in cui rappresentanti di enti ed associazioni e attori chiave di ciascun ambito sono stati invitati a partecipare. I focus group organizzati a tal fine sono stati 3: uno relativo alle problematiche della disabilità, un altro orientato ad esplorare le questioni di inserimento di immigrati e

stranieri ed un ultimo sulle questioni relative al reinserimento in seguito ad esperienze di tossicodipendenza. Non essendo risultate, nel territorio di Latina delle associazioni o dei servizi specificatamente dedicati alle persone ex detenute non si è proceduto ad organizzare un focus anche per questa categoria a rischio di esclusione ma si è optato per il reperimento di un certo numero di testimoni privilegiati in grado di fornire informazioni e formulare valutazioni sulla problematica a livello locale.

→ **Indagini sui beneficiari (per l'immigrazione e la tossicodipendenza)**

Dai focus group è stato possibile sviluppare, per l'immigrazione e l'ex tossicodipendenza, un percorso di domande che attraverso un questionario sono state direttamente somministrate ad un campione di beneficiari finali delle azioni del progetto. Le domande sono volte a ricostruire l'insieme dei bisogni di entrambe le categorie di beneficiari, non solo quelle relative alle esigenze di inserimento lavorativo ma anche altre esigenze di tipo sociale e abitativo. Anche le competenze, le abilità e le aspirazioni del campione sono state sondate nel corso delle interviste, con l'intento di fornire uno spaccato di prima mano delle problematiche ma anche delle potenzialità legate alla specifica categoria sociale. Per quanto riguarda l'area della disabilità, dopo essersi consultati con i testimoni privilegiati presenti al focus e ad un ulteriore incontro, si è deciso di non intraprendere una indagine diretta presso i beneficiari ma di procedere piuttosto ad una raccolta di buone pratiche.

→ **Raccolta di buone pratiche (per la disabilità)**

Le ragioni che hanno indotto a non procedere con l'indagine diretta presso persone disabili sono state essenzialmente due: 1) innanzitutto la grande disparità di condizioni di disabilità (per grado, condizione e tipologia di disagio) rende velleitario e fuorviante ogni tentativo di raggruppamento in un'unica categoria processabile statisticamente 2) nel caso della disabilità mentale sarebbe stato necessario ricorrere ad una mediazione da parte di familiari o operatori specializzati che sollevava grosse

perplessità di tipo metodologico. Dal focus group si è pertanto proceduto ad approfondire attraverso un'ulteriore sessione di lavoro (arricchita di altre partecipazioni) le esigenze dei beneficiari e allo stesso tempo ad esplorare le risposte prodotte localmente per risolvere il problema. Ne è uscita un'indagine sulle esperienze locali più significative che sono state raccolte e sintetizzate in modo da essere facilmente accessibili e costituire un punto di partenza concreto per sviluppare future azioni integrate coerentemente a quanto previsto dalle finalità del progetto.

Interviste a testimoni privilegiati per la (ex) detenzione

In assenza di enti o associazioni specificatamente dedicate al reinserimento delle persone ex detenute nel mercato del lavoro si è proceduto a selezionare un ristretto gruppo di testimoni privilegiati che, a vario titolo hanno esperienze di accompagnamento di soggetti (ex)detenuti all'interno delle strutture in cui operano. Anche persone con trascorsi di detenzione sono state invitati a prendere parte ai lavori.

PAGINA BIANCA