



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*



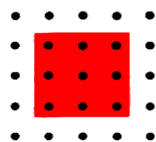
Unione europea
Fondo sociale europeo

SERVIZIO DI VALUTAZIONE INDIPENDENTE DEL PIC EQUAL

Rapporto finale di valutazione intermedia

Volume II

Settembre 2005



ISMERI EUROPA

Indice

PREMESSA	- 2 -
1. IL CASO TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA.....	- 3 -
1.1. IL CONTESTO DI AZIONE	- 3 -
1.2. LO STATO DELL'ARTE DELLE POLITICHE IN ORDINE ALL'INCLUSIONE SOCIALE.	- 12 -
1.3. CONSIDERAZIONI DI SINTESI SULLA DOMANDA DI SPERIMENTAZIONE E INNOVAZIONE	- 23 -
1.4. IL PROGRAMMA EQUAL.....	- 24 -
1.5. I RISULTATI DELLE SPERIMENTAZIONI.....	- 28 -
1.6. GLI IMPATTI DEL PROGRAMMA EQUAL SUL TERRITORIO	- 29 -
1.7. CONSIDERAZIONI DI SINTESI	- 32 -
BIBLIOGRAFIA.....	- 33 -
2. IL CASO TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DE L'AQUILA.....	- 35 -
2.1. IL CONTESTO DI AZIONE	- 35 -
2.2. LO STATO DELL'ARTE DELLE POLITICHE IN ORDINE AL LAVORO E ALL'INCLUSIONE SOCIALE	- 41 -
2.3. CONCLUSIONI: QUESTIONI APERTE E DOMANDI DI INNOVAZIONE TERRITORIALE.....	- 47 -
2.4. IL PROGRAMMA EQUAL	- 47 -
2.5. LE PS GEOGRAFICHE E SETTORIALI	- 49 -
2.6. I PRIMI IMPATTI DI EQUAL SUL TERRITRIO	- 60 -
2.7. CONSIDERAZIONI DI SINTESI: CONTESTO D'AZIONE E SOSTEGNI ISTITUZIONALI	- 63 -
BIBLIOGRAFIA.....	- 64 -
3. IL CASO TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DI BARI	- 65 -
3.1. IL CONTESTO DI AZIONE	- 65 -
3.2. LO STATO DELL'ARTE DELLE POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE	- 69 -
3.3. CONCLUSIONI: QUESTIONI APERTE E DOMANDA DI INNOVAZIONE.....	- 72 -
3.4. IL PROGRAMMA EQUAL	- 74 -
3.5. LE PS CHE INSISTONO SUL TERRITORIO BARESE.....	- 75 -
3.6. I PRIMI EFFETTI DEL PROGRAMMA EQUAL SUL TERRITORIO BARESE.....	- 84 -
3.7. CONSIDERAZIONI DI SINTESI.....	- 85 -
BIBLIOGRAFIA.....	- 86 -
4. IL CASO TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DI GENOVA	- 88 -
4.1. IL CONTESTO DI AZIONE	- 88 -
4.2. LO STATO DELLE POLITICHE IN ORDINE ALL'INCLUSIONE SOCIALE.....	- 93 -
4.3. CONCLUSIONI: LA DOMANDA DI INNOVAZIONE TERRITORIALE E LE DIREZIONI POSSIBILI.....	- 96 -
4.4. IL PROGRAMMA EQUAL	- 97 -
4.5. LE PS GEOGRAFICHE E SETTORIALI PRESENTI NELLA PROVINCIA DI GENOVA	- 99 -
4.6. GLI EFFETTI DEL PROGRAMMA EQUAL SULLE POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE	- 112 -
4.7. CONSIDERAZIONI DI SINTESI	- 116 -
BIBLIOGRAFIA.....	- 119 -
5. IL CASO TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DI CATANIA.....	- 121 -
5.1. IL CONTESTO DI AZIONE: LA PROVINCIA E L'ESCLUSIONE SOCIALE	- 121 -
5.2. LO SCENARIO DELLE POLITICHE IN ORDINE AL LAVORO E ALL'INCLUSIONE.....	- 128 -
5.3. CONCLUSIONI: LA DOMANDA DI INNOVAZIONE TERRITORIALE E LE DIREZIONI POSSIBILI.....	- 139 -
5.4. IL PROGRAMMA EQUAL	- 141 -
5.5. LE PS GEOGRAFICHE E SETTORIALI PRESENTI NELLA PROVINCIA DI CATANIA	- 142 -
5.6. GLI EFFETTI DEL PROGRAMMA EQUAL SULLE POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE	- 152 -
5.7. CONSIDERAZIONE DI SINTESI.....	- 157 -
BIBLIOGRAFIA.....	- 158 -

PREMESSA

In questo secondo volume del Rapporto di valutazione intermedia vengono riportate per esteso le analisi territoriali delle 5 province, Reggio Calabria, Aquila, Catania, Genova, Bari.

Per quanto riguarda i criteri di scelta dei territori e la metodologia adottata nei casi di studio si rinvia al Volume primo.

Qui si ricorda semplicemente che nei casi di studio le fonti informative per le analisi valutative sono state molteplici:

- si sono realizzati incontri di valutazione (le Conferenze di valutazione) presso i territori, coinvolgendo le PS disponibili. In ogni territorio sono stati organizzati tre momenti di confronto (Conferenze di valutazione);
- si sono realizzate interviste a PS o membri dei partenariati;
- sono state somministrate interviste aperte a 10-15 testimoni privilegiati per ogni territorio;
- si sono consultati documenti di letteratura, o prodotti dalle PS e vari siti internet;
- sono stati inviati a tutte le PS che agivano sui territori in esame dei questionari di valutazione.

Ogni analisi territoriale si articola nelle seguenti sezioni:

- l'analisi del contesto socio-economico della provincia;
- la domanda di innovazione del territorio;
- la valutazione del programma Equal sul territorio, sia in termini di gestione del programma a livello regionale sia a livello di azioni delle PS;
- gli effetti del programma sulle politiche di inclusione sociale, sul sistema di governance e sulle organizzazioni;
- considerazioni valutative finali sull'impatto del programma a livello territoriale.

1.IL CASO TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA

1.1.IL CONTESTO DI AZIONE

La prima sezione del lavoro illustra il quadro di contesto della città e Provincia di Reggio Calabria e descrive: (a) il sistema demografico del territorio e l'evoluzione della popolazione negli ultimi anni utilizzando i più importanti indicatori di riferimento; (b) il sistema economico-produttivo ed imprenditoriale locale; (c) l'andamento del mercato del lavoro locale; (d) il contesto sociale ed urbano dell'intero territorio provinciale.

Naturalmente, il quadro di sintesi che emergerà non ha la pretesa di descrivere nel dettaglio tutti gli elementi di contesto caratterizzanti il territorio di riferimento, ma mira a offrire alcune indicazioni di fondo per ricostruire il contesto nel quale si collocano alcuni problemi e fenomeni di esclusione sociale nel quale, tra l'altro, Equal è chiamato ad operare.

Il quadro demografico

Secondo le previsioni Istat per i prossimi 15 anni, la popolazione dell'intera Regione Calabria è in calo. La Provincia non sembra immune da questa tendenza, tanto che nel periodo intercensuario 1991-2001 ha perso circa 12470 unità, passando da 576693 nel 1991 a 564223 unità (289589 femmine, 274634 maschi) nel 2001, registrando un calo del 2,2% della popolazione.

Eppure, il bilancio demografico Istat post-censuario dal 2002 al 31 dicembre 2004 registrava una lieve ripresa della popolazione, fino a toccare le 565.866 unità equivalente ad un incremento nell'ordine dello 0,29%.

Tab. 1 Indici Demografici della Popolazione al 2002

Indici	Reggio Calabria	Calabria	Mezzogiorno	Italia
Indice di dipendenza strutturale	52,9	50,8	49,7	49,8
Indice di dipendenza giovanile	25,7	24,5	24,8	21,3
Indice di dipendenza degli anziani	27,2	26,3	24,9	28,5
Indice di vecchiaia	106,2	107,1	100,1	133,8
Indice di struttura	82,0	82,8	83,8	95,6
Indice di ricambio	75,3	75,2	80,9	118,7

Fonte: Atlante Unioncamere 2004

L'indice di dipendenza strutturale della popolazione della provincia di Reggio Calabria è più elevato rispetto al dato regionale, delle regioni meridionali e nazionale ed è segnato da un rapporto giovani/popolazione in età di lavoro e anziani/popolazione in età di lavoro piuttosto alto, come mostrano gli indici di dipendenza giovanile e degli anziani.

Si tratta di valori tendenzialmente più alti delle altre ripartizioni geografiche considerate ed inferiori soltanto, nel caso della dipendenza degli anziani, al dato italiano. Gli indici pertanto palesano due fenomeni interessanti che vale la pena sottolineare: 1) la popolazione giovanile da 0 a 14 anni è più numerosa in proporzione delle altre ripartizioni geografiche; 2) la popolazione è tra le più anziane nelle regioni meridionali; 3) l'elevato peso della popolazione anziana e giovanile sul totale determina un indice di dipendenza strutturale della popolazione più alto delle altre ripartizioni geografiche.

L'indice di vecchiaia, dato dal rapporto tra popolazione con più di 64 anni e popolazione tra 0 e 14 anni, è leggermente più elevato del dato delle regioni meridionali ma molto più basso del dato nazionale. L'indice di ricambio, dato dal rapporto tra la popolazione 60-64 e 15-19, è il più basso tra le regioni meridionali e di molto inferiore al dato nazionale.

Esaminando i dati sul livello di istruzione della popolazione, i laureati si distribuiscono quasi equamente tra maschi e femmine (7,2% contro 7,6%), mentre si rileva un divario a danno delle donne per quanto attiene ai titoli secondari. Più maschi possiedono un titolo di studio secondario mentre più donne possiedono un titolo di studio primario, con un tasso di analfabetismo tra le donne del 5,7% contro il 2,8% dei maschi. In sostanza, i dati non si discostano notevolmente dai valori nazionali, ad esclusione di un tasso di analfabetismo tra la popolazione alquanto elevato ed una bassa incidenza delle qualifiche professionali sul totale.

Tab. 2 Livello di Istruzione della Popolazione della Provincia di RC - 2001

Genere	Laurea	Diploma	Licenza Media	Licenza Elementare	Alfabeti senza titolo	Analfabeti
Maschi	7,2	26,2	31,6	20,8	11,4	2,8
Femmine	7,6	24,5	25,1	23,6	13,6	5,7

Fonte: Dati Popolazione Istat 2001

Se osserviamo la classe di età 20-34, il 6,6% dei maschi possiede un diploma di laurea contro l'8,5% delle femmine, che tra l'altro prediligono le maturità liceali (16,3% contro il 12,5% dei maschi) agli altri diplomi (36,2% contro il 39,8% dei maschi).

In sintesi, il territorio è caratterizzato dalle seguenti tendenze demografiche:

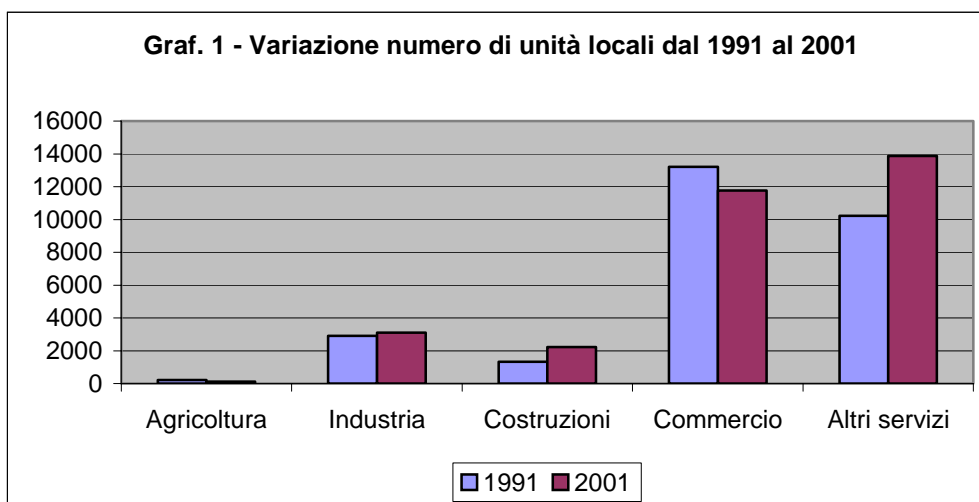
- **Il peso della popolazione anziana (più di 64 anni) sulla popolazione in età di lavoro è elevato;**
- **A ciò si aggiunge l'elevato peso della popolazione infantile-giovanile (0-14);**
- **Il territorio presenta un basso indice di ricambio della popolazione in età lavorativa;**
- **L'elevato indice di dipendenza degli anziani, più che riflettere l'invecchiamento della popolazione considerando che l'indice di dipendenza giovanile è relativamente alto, induce a ipotizzare un massiccio spostamento della popolazione in età di lavoro verso le regioni più sviluppate;**
- **Una popolazione giovane (20-34) istruita, più donne accedono a titoli superiori (laurea e maturità liceale), mentre permangono ancora alti tassi di analfabetismo tra le donne soprattutto nella popolazione oltre i 64 anni (21,5% contro l'11,2% degli uomini).**

Tessuto imprenditoriale e Addetti

Appare estremamente complesso rilevare con esattezza il tessuto imprenditoriale della Provincia di Reggio Calabria, in quanto a seconda dei dati utilizzati, Censimenti, Serie Storiche sulle Forze Lavoro o Infocamere, il quadro assume valori di riferimento diversi. Certo è che alcune considerazioni sul sistema economico del territorio è comunque possibile esprimerle.

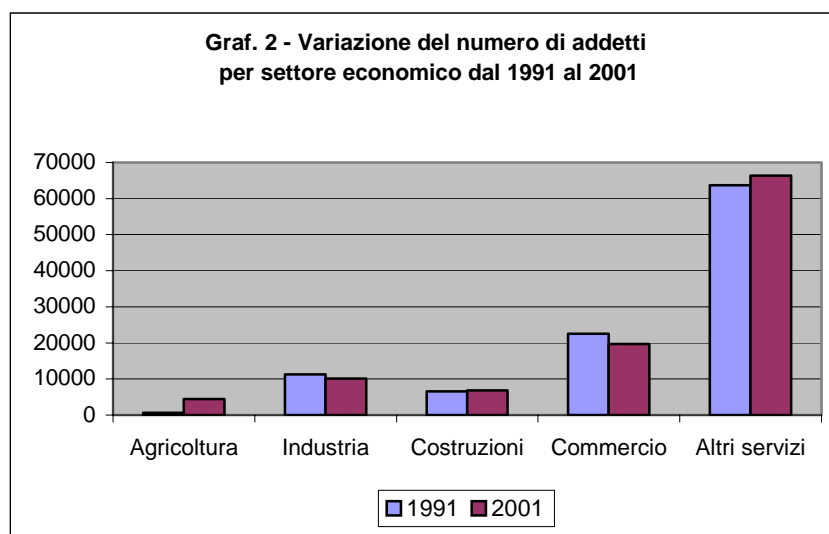
La densità imprenditoriale (imprese attive ogni 100 abitanti) è piuttosto bassa: 7,4 imprese contro le 7,5 della Calabria, le 8,2 della ripartizione delle regioni meridionali e le 8,8 dell'Italia. Il peso delle ditte individuali è estremamente elevato: 83,7% sul totale, contro l'82,5% della Calabria, il 77,6% delle regioni meridionali ed il 68,1% dell'Italia. Inoltre, il tasso di natalità delle imprese (ogni 100 imprese) è fermo al 6,8 per la Provincia, mentre aumenta al 7,1 per la Calabria, al 7,2 per le regioni meridionali, e raggiunge il 7,4 per l'Italia complessivamente.

Il periodo intercensuario 1991 - 2001 ha visto aumentare significativamente il numero di unità locali nel settore dei servizi (da 10222 a 13870 unità), nelle costruzioni (2228 a 1325 unità) e, in misura ancora minore, nell'industria (da 3100 a 2910 unità), mentre sono diminuite in agricoltura (da 216 a 117 unità) e nel commercio (da 13218 a 11772 unità), come mostra il grafico seguente. Complessivamente le unità locali sono aumentate da 27891 a 31087, per una variazione dell'11,5%.



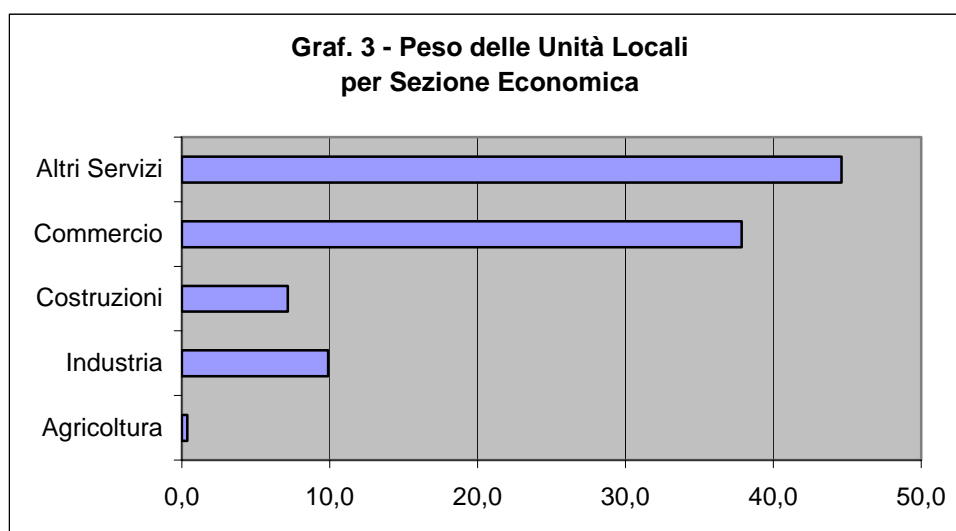
Fonte: Elaborazione Ismeri su Dati Censuari Istat

Anche il numero complessivo di addetti è aumentato passando da 104700 unità nel 1991 a 107487 nel 2001, una variazione del 2,6%, di molto inferiore alla variazione delle unità locali. Sembra pertanto che l'aumento del numero di imprese, perlopiù a carattere individuale, non sia accompagnato dall'aumento dell'occupazione. Al 2001, i settori che hanno assorbito più alte quote di occupazione sono i servizi, in aumento rispetto al 1991, e il commercio, in diminuzione rispetto al 1991, come mostra il grafico che segue.



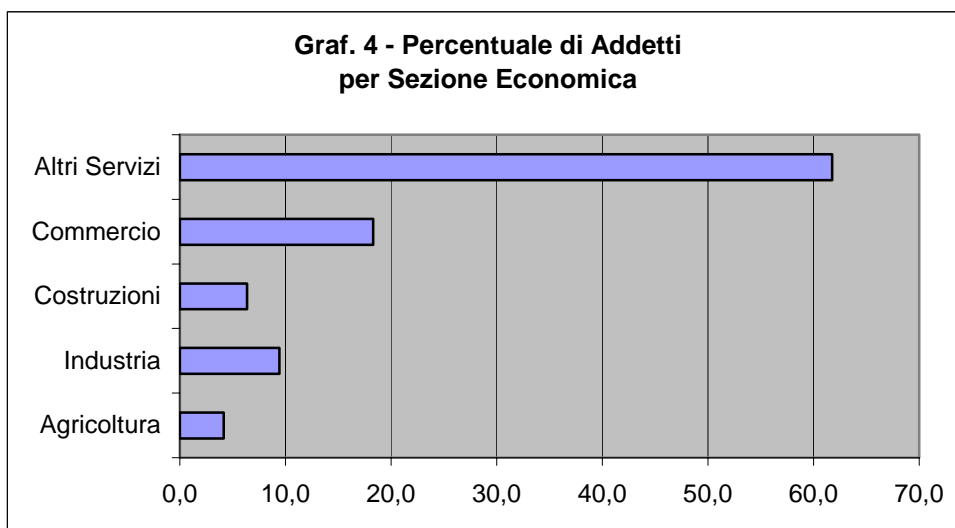
Fonte: Elaborazione Ismeri su Dati Censuari Istat

Osservando il peso delle unità locali per sezione economica, ancora una volta, la maggior parte delle unità locali opera nei servizi e nel commercio, mentre minore è il peso delle costruzioni, dell'industria e dell'agricoltura.



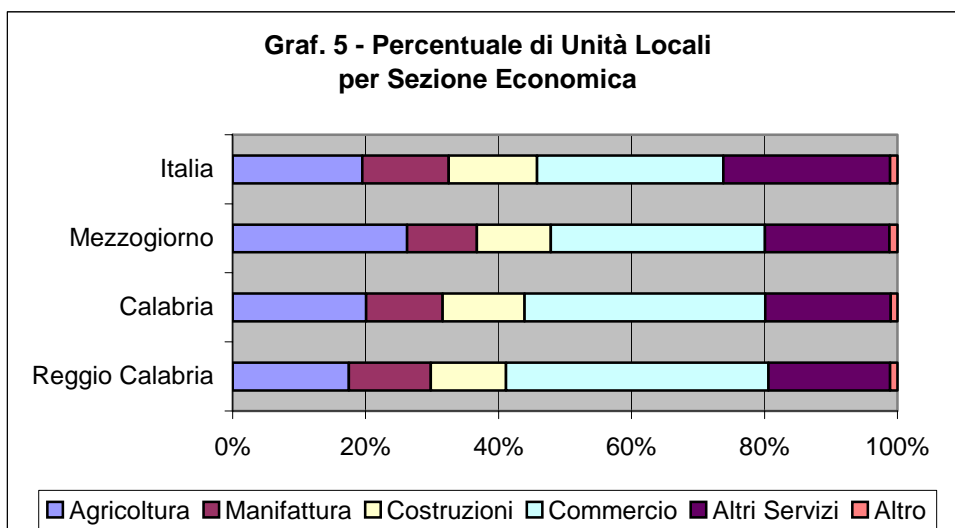
Fonte: Elaborazione Ismeri su Dati Censuari Istat

Ancora maggiore è l'apporto dei servizi in termini occupazionali, fino a coprire più del 60% degli addetti totali. Il commercio assorbe quasi il 20% di addetti; gli altri settori assorbono il rimanente 20%, come mostra il grafico a seguire.



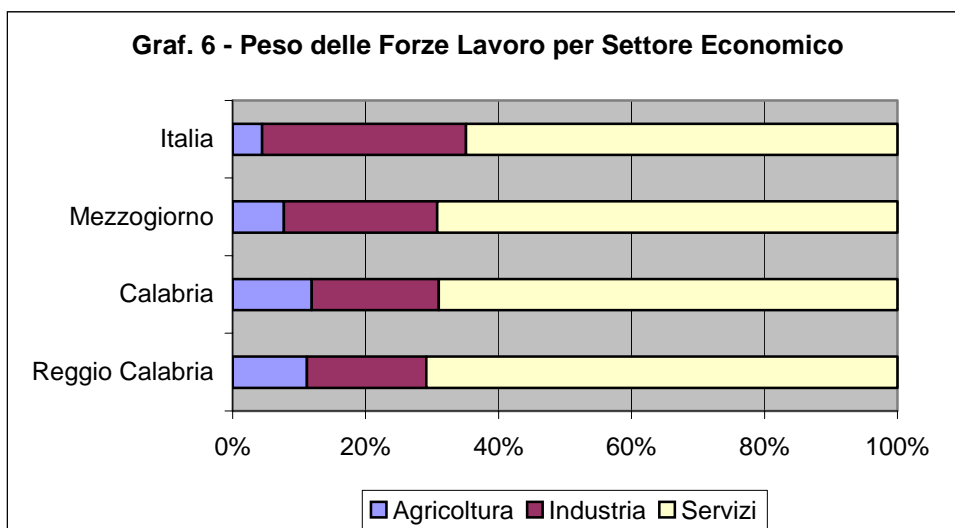
Fonte: Elaborazione Ismeri su Dati Censuari Istat

Confrontando i pesi delle unità per sezione economica con la regione Calabria, il Mezzogiorno e l'Italia, emergono alcuni elementi importanti: (a) il peso del commercio è di gran lunga maggiore rispetto alle altre ripartizioni; (b) gli altri servizi coprono al contrario percentuali minori; (c) il peso dell'agricoltura appare piuttosto basso.



Fonte: Elaborazione Ismeri su Dati Forze Lavoro Istat 2004

A livello occupazionale, la situazione che emerge dall'analisi delle Forze Lavoro al 2004 mostra valori piuttosto alti nei servizi e in agricoltura, mentre calano notevolmente nell'industria. Ciò che colpisce è la discrepanza tra il basso numero di unità locali in agricoltura, secondo il censimento Istat 2001, e l'alto numero di persone occupate in questo settore al 2004. Viceversa, a fronte di una percentuale di unità locali nell'industria in linea con le altre ripartizioni geografiche, il peso dell'occupazione nel settore è molto più basso rispetto alle altre ripartizioni.

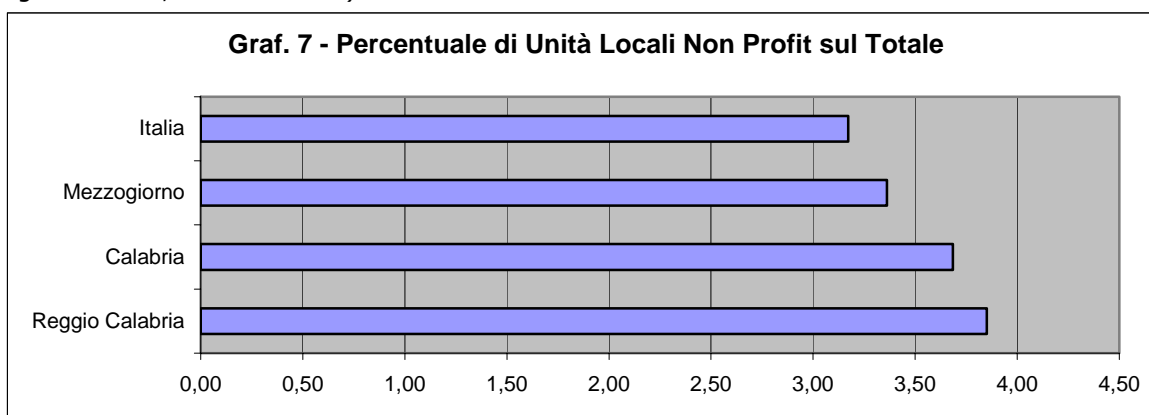


Fonte: Elaborazione Ismeri su Dati Forze Lavoro Istat 2004

Nel corso dell'indagine sul campo, i nostri interlocutori hanno spesso sottolineato l'importanza del settore non profit nella Provincia, un settore consolidato e che occupa un numero significativo di persone in attività di volontariato, assistenza e presa in carico di soggetti deboli e/o di aree da salvaguardare. E' utile a questo punto illustrare schematicamente quanto realmente incida questo settore sia per numero di imprese, sia per numero di occupati.

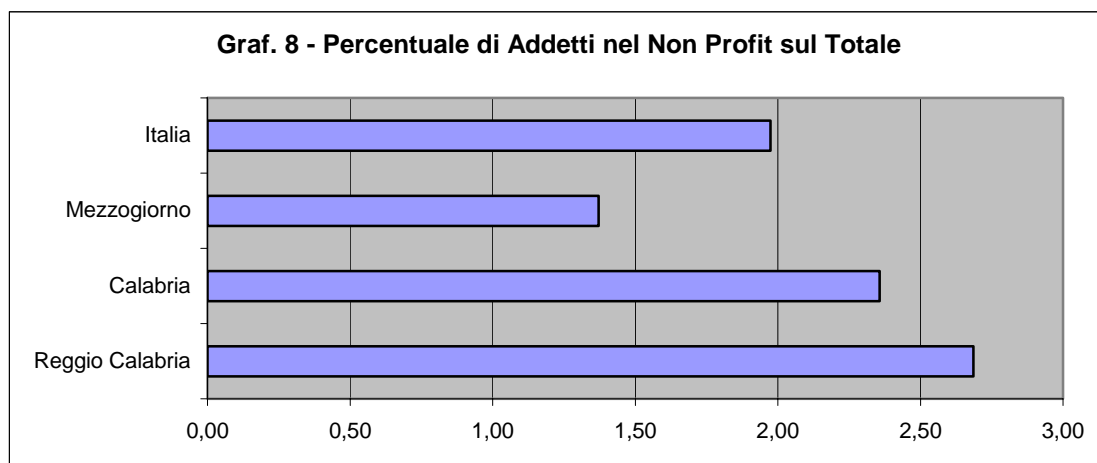
Abbiamo pertanto calcolato il numero di unità locali e addetti operanti nel campo della sanità e degli altri servizi sociali si organizzazioni e associazioni.

Il grafico che segue mette in evidenza la più alta incidenza di imprese non profit sul totale di Reggio Calabria rispetto alle altre ripartizioni geografiche (3,85% contro il 3,68% della Calabria, il 3,36% del Mezzogiorno e il 3,17% dell'Italia).



Fonte: Elaborazione Ismeri su Dati Censuari Istat 2001

Anche sul fronte occupazionale, questa tendenza appare evidente. Si tratta di una peculiarità tutta calabrese e reggina, poiché le regioni meridionali occupano una percentuale ridottissima di addetti nel settore (1,37%, contro il 2,69% della Provincia di Reggio Calabria, il 2,36% della Calabria e l'1,97% dell'Italia).

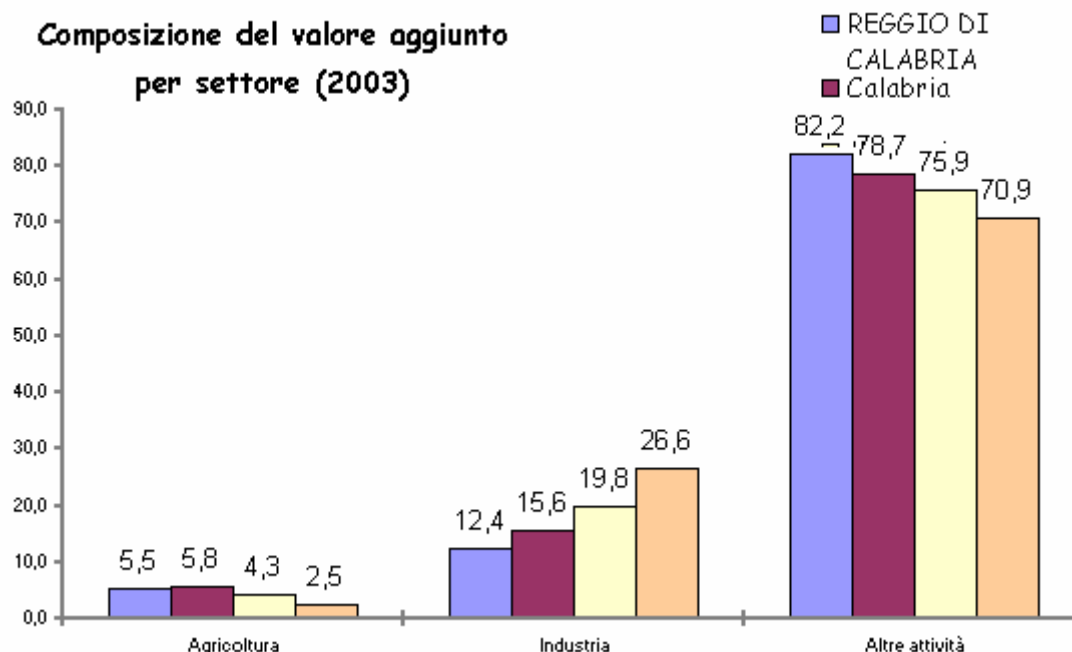


Fonte: Elaborazione Ismeri su Dati Censuari Istat 2001

Passiamo adesso ad evidenziare alcune note in merito alla ricchezza prodotta dalla Provincia. Reggio Calabria è la provincia calabrese, dopo Cosenza, che contribuisce maggiormente alla formazione del valore aggiunto italiano (0,66% sul PIL nazionale). Tuttavia, il reddito prodotto pro-capite (circa 14000 euro) è sensibilmente più basso del PIL per abitante registrato a livello nazionale (circa 20000 EUR) e rileva una crescita più lenta con incrementi inferiori di 3,6 punti percentuali rispetto al tasso medio di sviluppo (=100) rilevato per le 103 province nell'intervallo temporale dal 1995 al 2001.

La quota più rilevante del valore aggiunto della provincia proviene dai servizi e dai trasporti. Importante è anche il contributo del settore primario, maggiore rispetto alla media delle regioni del Mezzogiorno e alla media italiana. In forte ritardo appare invece il contributo dell'industria, minore rispetto a tutte le altre ripartizioni geografiche considerate, come mostra il grafico sotto.

Fig. 1



Fonte: Atlante Unioncamere 2004

In sintesi, il tessuto imprenditoriale del territorio è ancora in forte ritardo di sviluppo e questo è riscontrabile dai seguenti aspetti:

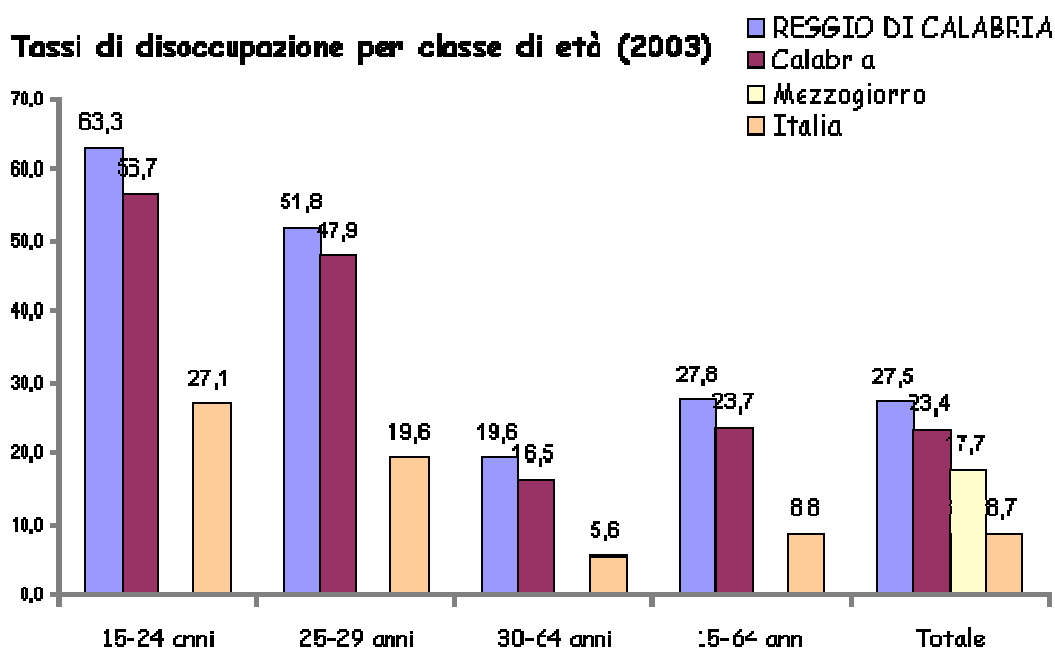
- **la densità imprenditoriale è bassa;**
- **similmente, il tasso di natalità appare basso;**
- **l'incidenza delle imprese individuali è bassa;**
- **il settore del commercio al dettaglio e all'ingrosso incide ancora pesantemente sul numero totale di unità locali e sull'occupazione totale in misura maggiore rispetto alle altre ripartizioni territoriali;**
- **risulta invece basso il peso dei servizi avanzati sul numero di unità locali e addetti sul totale;**

- seppure il numero di imprese manifatturiere sul territorio non sia eccessivamente basso, l'occupazione assorbita dal settore è estremamente bassa e questo indica un numero di addetti per impresa particolarmente esiguo;
- l'occupazione nel settore agricolo è elevata sia rispetto al Mezzogiorno sia all'Italia nel complesso, e questo nonostante un numero di imprese dichiarate nel Censimento 2001 basso rispetto alle altre ripartizioni geografiche;
- in compenso, l'incidenza del non profit sul numero di unità locali e sul numero di occupati totali è alta e questo dato caratterizza pienamente il territorio che trova proprio in questo settore un esempio concreto e di successo di specializzazione produttiva;
- a conferma di tutto questo, il contributo dei servizi e del settore agricolo al PIL provinciale è più elevato rispetto alle medie delle altre ripartizioni geografiche considerate, mentre è sensibilmente minore il contributo del comparto industriale.

Mercato del Lavoro e Tenore di Vita

Il mercato del lavoro è saturo e la situazione occupazionale è assai precaria con un peggioramento di alcuni importanti indicatori negli ultimi anni. In particolare, si rileva una crescita del potenziale lavorativo espresso dal tasso di attività, dovuta alla flessione della popolazione in età lavorativa e viceversa ad un incremento delle forze di lavoro, a sua volta spiegato dalla crescita concomitante del numero di occupati e più ancora delle persone in cerca di lavoro, sicché il tasso di disoccupazione, già su livelli fortemente critici, fa registrare un consistente incremento di circa 10 punti percentuali tra il 1995 e il 2003, attestandosi al 29%, circa 3 volte l'indicatore nazionale (9%), con punte di disagio che toccano i giovani (61,2% per la classe 15-24 e 52,2% per la classe 25-29).

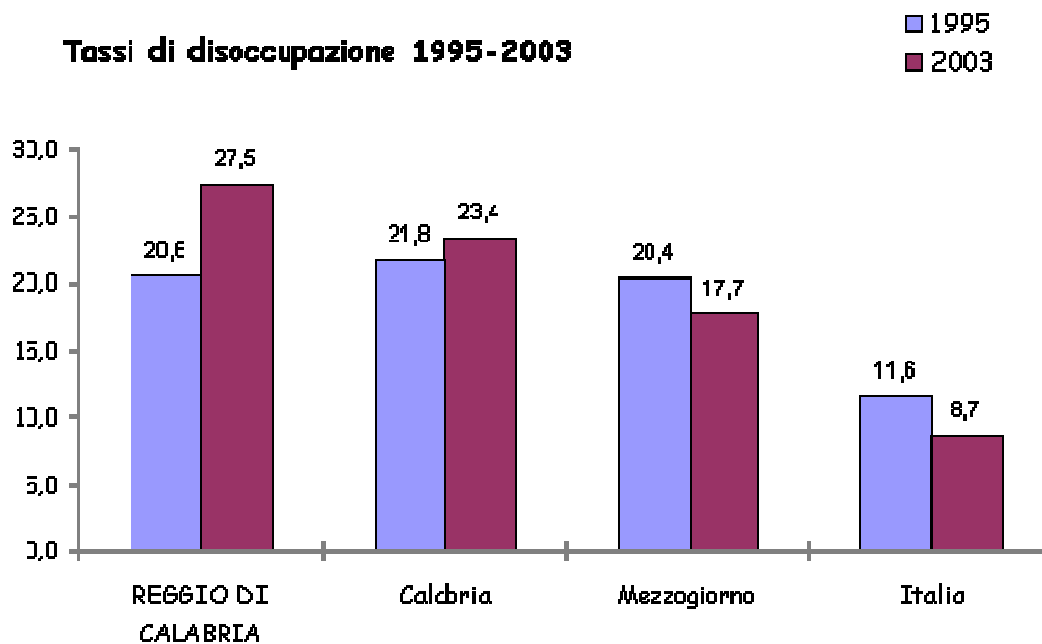
Fig. 2



Fonte: Atlante Unioncamere 2004

Il tasso di disoccupazione aggregato appare in crescita considerando il periodo 1995-2003 sia in Provincia, sia in Calabria, un dato in controtendenza rispetto al Mezzogiorno ed all'Italia, come mostra il grafico sotto.

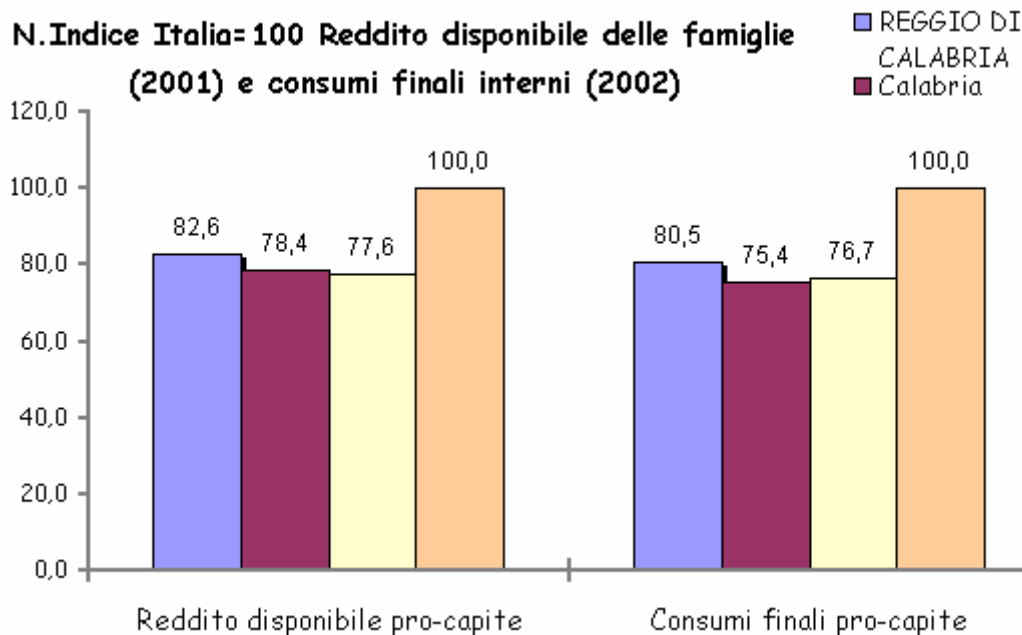
Fig. 3



Fonte: Atlante Unioncamere 2004

Anche a Reggio Calabria, così come nel resto della regione, notevole è il ricorso al lavoro irregolare (46,3% è la quota di unità di lavoro non regolari, 8° valore più alto a livello nazionale). Il valore determinato dal rapporto tra il saldo delle entrate e delle uscite ed il totale degli occupati è del 7,2%, 5° in assoluto in ambito nazionale ed inserito in un contesto regionale in cui le province, ad eccezione di Cosenza, si inseriscono tutte entro le prime cinque posizioni della graduatoria.

Ciononostante, nella provincia reggina si riscontra un benessere economico più diffuso rispetto al contesto calabrese e meridionale in generale. Il reddito disponibile delle famiglie, a valori procapite, si attesta su un dato di oltre 11.500 euro, inferiore rispetto alla media nazionale, ma sensibilmente più elevato dei dati regionali e relativi al Mezzogiorno. Anche per il consumo procapite si rileva una realtà sensibilmente migliore della media regionale e della macro-ripartizione: 10.500 euro per abitante sono, infatti, i consumi finali, contro un dato del Mezzogiorno di circa 9.900 euro. La spesa alimentare (20,2%), destinata a beni e servizi di prima necessità, appare cospicua se rapportata al valore medio nazionale (16,5%), sebbene il dato risulti tra i più bassi del Mezzogiorno. Il consumo per abitante di energia elettrica per usi domestici è di poco al di sotto del dato nazionale, 1.048,1 KWh contro i 1.080; anche per la quota di benzina senza piombo ed il numero di autovetture circolanti ogni 1.000 abitanti si ritrovano valori abbastanza confortanti, superiori o comunque in linea con i dati della macro-ripartizione.



Fonte: Atlante Unioncamere 2004

In sintesi, dall'analisi del mercato del lavoro e del tenore di vita della Provincia emergono due elementi importanti:

- dal punto di vista occupazionale, la provinciale appare in forte difficoltà e in peggioramento rispetto alle medie delle regioni meridionali e del Paese;
- il ricorso al lavoro irregolare è elevato (ottava provincia a livello nazionale);
- nonostante il tenore di vita del territorio, espresso dal reddito disponibile delle famiglie e dai consumi finali, è più alto della media calabrese e delle regioni meridionali.

I fenomeni di esclusione sociale che emergono dall'indagine sul campo: Il Quadro di Sintesi

Il quadro che emerge dall'analisi riportata nella sezione precedente, peraltro supportata dalle indicazioni fornite dai nostri interlocutori, mette in evidenza alcuni gravi problemi sociali che interessano direttamente e tradizionalmente il territorio della nostra indagine e che possono essere così sintetizzati:

L'elevata disoccupazione della forza di lavoro locale

Il problema più importante è la mancanza di lavoro e un tasso di fiducia molto basso dei giovani rispetto alla possibilità di trovare un'occupazione e i contratti sono ancora più mobili ed indefiniti di quanto non fossero nel passato provocando un disagio forte legato all'incertezza del futuro¹.

La situazione relativa alla mancanza di lavoro sul territorio si è aggravata negli ultimi 5 anni: tutti gli sforzi che sono stati fatti e che sostenevano che la disoccupazione è diminuita, in realtà a causa della Biagi è aumentata. Il giovane non ha più la sicurezza di un lavoro stabile e a tempo indeterminato. I giovani si stanno rivolgendo alle Forze Armate.

Rispetto al passato sicuramente c'è voglia di riscatto ma ancora la creazione di impresa non decolla e il rapporto tra natalità d'impresa e mortalità è ancora piuttosto basso e non adeguato a recuperare il gap con le regioni più sviluppate del Paese.

Sicuramente i giovani mostrano intraprendenza e voglia di fare, ma ci sono difficoltà sostanziali per quanto riguarda l'accesso al credito, le misure di accompagnamento non sono adeguate, per cui abbiamo un capitale di rischio che non è favorevole alla creazione di impresa.

Un tasso di povertà alto, nonostante il reddito disponibile e i consumi per famiglia siano superiori alla media delle regioni del Mezzogiorno

I problemi sociali che caratterizzano il territorio riguardano sostanzialmente le prospettive occupazionali dei giovani ed il reddito abbastanza basso delle famiglie.

¹ Da questo punto in poi il testo in corsivo riporta le opinioni espresse dagli interlocutori contattati ed intervistati nel corso dell'indagine sul campo. Rammentiamo che, per ragioni di riservatezza, non riportiamo le generalità degli interlocutori.

L'utilizzo dello strumento del reddito minimo di inserimento ha cercato di alleviare i fenomeni di emarginazione economica e sociale delle classi più povere anche se alcuni ne hanno approfittato forti di una cultura assistenziale che ha abituato la popolazione ad attuare meccanismi perversi di azione.

Un elevato tasso di analfabetismo tra le donne e la popolazione più anziana;

Un disagio sociale diffuso tra le donne, la popolazione anziana e i giovani;

La fascia del disagio sociale è molto ampia in Calabria, dipende anche dalla posizione geografica del centro dove vivono queste persone, nelle aree interne e colpite dall'emarginazione territoriale dei centri, la mancanza di servizi e una qualità della vita molto bassa. Le due tipologie permanenti riguardano: le condizioni di povertà anche estrema, il disagio sociale formalmente riconosciuto (disabilità).

Dal 2000 ad oggi, si è diversificata la formazione del disagio sociale sul territorio: l'immigrazione è aumentata, le altre fasce si sono mantenute stabili con qualche miglioramento nelle forme di assistenza. Il disagio sociale in Calabria è prevalentemente legato a condizioni di povertà soprattutto nelle aree interne e da questo punto di vista i miglioramenti sono stati modesti.

Lo sviluppo economico del territorio, nonostante i numerosi sforzi degli ultimi anni è in ritardo cronico. Quanto al tessuto produttivo, regge il settore agricolo ma che produce un basso valore aggiunto; non decolla il settore industriale formato da piccole e micro imprese che non creano occupazione e appaiono vulnerabili alla concorrenza straniera e delle regioni più competitive; i servizi che determinano la maggior parte del reddito locale si concentrano nelle attività a più basso valore aggiunto (commercio e simili) senza toccare attività quali la consulenza e i servizi alle imprese; infine, non sono stati rilevati vantaggi competitivi di aree o settori del territorio reali o potenziali ad esclusione del Terzo Settore;

Le cooperative sociali di tipo B sono molto presenti sul territorio ed è possibile affidare piccoli incarichi da parte dei Comuni (sotto i 200000 Euro) senza ricorrere a bandi di gara.

La provincia di RC e la Calabria in generale presentano un buon tessuto di cooperative sociali, anche in termini numerici è un tessuto consistente. Chiaramente questo è un settore che ha molto bisogno della Pubblica Amministrazione per sopravvivere, nel momento in cui i trasferimenti pubblici rallentano il settore entra in crisi ed è quello che sta succedendo.

Il volontariato ed il mondo del sociale, molto attivi negli anni scorsi, ultimamente hanno perso molto, poiché, per poter stare sul mercato, occorre perlomeno andare in convenzione con gli enti pubblici. Fatto sta che l'amministrazione di destra non ha allocato abbastanza risorse al mondo del sociale e di fatto l'ha condannato alla recessione e alla mera sopravvivenza. Il sociale si è occupato molto della questione dei nomadi e degli immigrati, per il resto il mondo del volontariato è diventato molto silente.

Il degrado ambientale e sociale delle periferie urbane, delle campagne e delle zone a più alto valore paesaggistico e ambientale deve ancora essere affrontato adeguatamente;

L'alto tasso di illegalità tra la popolazione e la presenza della criminalità organizzata;

La criminalità entra pesantemente nella pubblica amministrazione (gestione degli appalti, associazione temporanea di impresa): c'è pertanto un infiltramento che avviene tramite canali in parete legali, per poi gestire le attività poi. Agiscono in tal maniera per cui sia un gruppo a presentarsi ad una gara e non un altro. Concretamente ci sono lavori che non finiscono, qualità pessima e altro ancora. Insomma, l'amministrazione dialoga strettamente con la componente politica dall'alto e con il territorio dal basso: è possibile che riceva input negativi sia da una lato che dall'altro. Questa cosa si riallaccia alla disoccupazione, l'attività politica è remunerata e quindi appetibile a tante persone che non hanno un'occupazione vera e propria e questo non coincide sempre con la qualità degli interventi.

1.2. LO STATO DELL'ARTE DELLE POLITICHE IN ORDINE ALL'INCLUSIONE SOCIALE.

Cerchiamo ora di comprendere come la Regione Calabria o, nello specifico, la Provincia di Reggio Calabria, si stiano attrezzando per rispondere ai fabbisogni del territorio e risolvere le problematiche di esclusione sociale più rilevanti e urgenti.

Le politiche che abbiamo considerato si suddividono essenzialmente in tre filoni e fanno riferimento a: (a) le politiche per lo sviluppo urbano e territoriale; (b) le politiche sociali; (c) le politiche per l'occupazione.

Le politiche per lo sviluppo urbano e territoriale

Rispetto alle problematiche sociali evidenziate nella sezione precedente, queste politiche hanno la finalità di risolvere o intervenire positivamente nei meccanismi che determinano:

- ⇒ il ritardo nello sviluppo economico regionale e provinciale;
- ⇒ il degrado ambientale e paesaggistico;
- ⇒ il degrado urbano e delle periferie urbane;
- ⇒ l'esclusione socioeconomica dei territori rurali.

Gli strumenti di policy adottati per far fronte a questi problemi possono essere ricondotti essenzialmente a:

- ⇒ il PO Regione Calabria 2000-2006
- ⇒ Piani Integrati Territoriali
- ⇒ Piani Integrati Settoriali
- ⇒ Accordi di Programma Quadro
- ⇒ Piani di Sviluppo Urbano
- ⇒ Piani Integrati per le Aree Rurali
- ⇒ Piani Integrati per la Filiera

IL POR²

L'obiettivo strategico del prossimo decennio è la *transizione graduale della Calabria dalla dipendenza all'autonomia*, dall'integrazione passiva all'integrazione produttiva, dall'uso indiscriminato del territorio e delle sue risorse alla sua tutela e valorizzazione.

La strategia che si intende adottare è dunque quella dello sviluppo endogeno sostenibile e della valorizzazione integrata delle risorse locali. *Sviluppo endogeno e non sviluppo autocontenuto, chiuso, autarchico.*

Aprire la Calabria a relazioni territoriali vaste e articolate e ricostruire identità regionale e coesione sociale sono i due capisaldi del modello di sviluppo che il Programma vuole perseguire. Identità e apertura sono due facce della stessa medaglia.

Contemporaneamente al potenziamento e all'interconnessione delle grandi reti interregionali, la Calabria dovrà *migliorare e sviluppare le reti corte infraregionali*, fisiche e immateriali, consentendo la partecipazione al sistema di ogni singola comunità locale, anche la più minuscola e sperduta. Anche in questo caso, però, l'enfasi andrà progressivamente spostata dall'hardware, dai manufatti, le opere fisiche, al software, ossia all'organizzazione, all'ingegneria di sistema, all'integrazione funzionale, che sono i nuovi "asset" distintivi della qualità produttiva e sociale. Sul piano strettamente urbano-demografico, oltre al potenziamento delle polarità già esistenti, si tratta di agevolare la complementarità tra centri piccoli e medi superando le evidenti diseconomia di scala e in modo da favorire la formazione di nuove articolazioni territoriali intermedie e perseguire livelli più elevati di standard qualitativi nei servizi. Allo stesso modo, piuttosto che nuove infrastrutture viarie si dovrà prioritariamente puntare su interventi di riqualificazione, ammodernamento e, soprattutto, di messa in rete di infrastrutture preesistenti, mettendo a valore dotazioni di capitale fisso sociale sovente sotto-utilizzato se non colpevolmente abbandonato. Il vero problema delle infrastrutture è gestirle piuttosto che costruirle.

Costruire *istituzioni pubbliche trasparenti e autorevoli*, portare a standard minimi di efficienza e di efficacia le strutture burocratiche regionali, produrre e mantenere i beni pubblici sono imperativi per lo sviluppo regionale.

Altrettanti prioritari sono la tutela del patrimonio ambientale regionale e la costruzione di identità positive regionali.

Inoltre, innovazioni sostanziali andranno introdotte, nella fase di complemento di programmazione, nella politica di incentivazione delle imprese, con un'attenzione particolare alle attività imprenditoriali gestite da donne o che possono incrementare i livelli di occupazione femminile. D'altro canto, sembra ormai avviata a concludersi la fase dello sviluppo spontaneo, incentrato esclusivamente sui talenti individuali e sugli "spiriti animali" dei singoli imprenditori e imprenditrici. Oggi è sempre più evidente che se le doti individuali degli attori non sono adeguatamente supportate da un mix articolato di economie esterne di sistema, difficilmente le singole iniziative riescono a mantenere nel tempo i vantaggi competitivi rispetto alle imprese concorrenti. La competizione, oltre che tra singole imprese, è oggi sempre più tra territori differenti, tra sistemi locali. Per queste ragioni la politica per la produzione deve evolvere dall'impresa al sistema di imprese, dal settore al territorio. L'accentuata frantumazione del tessuto aziendale calabrese spinge "a fortiori" verso l'adozione di strumenti di incentivazione di grappoli di imprese, favorendo e accompagnando la formazione di cluster produttivi, filiere integrate di produzioni, coalizioni di esportatori, centri servizi collettivi.

Occorre un approccio compatibile e realistico sia con le necessarie esigenze di velocizzazione della spesa, sia con le capacità istituzionali, sociali e imprenditoriali della regione. Il passaggio repentino e generalizzato dall'attuale sistema - in cui gli aiuti pubblici sono indirizzati alla singola istituzione, impresa, comunità, progetto - alla nuova politica di spesa - che invece intende sostenere i sistemi istituzionali

² Estratto dal POR Regionale.

locali, le reti di imprese e i progetti integrati - correrebbe infatti il doppio rischio di rallentare la capacità di spesa locale, per l'evidente assenza di prassi organizzative e gestionali funzionali ai progetti di investimento integrati e alla rete di soggetti, e di "spiazzare" gli attori regionali dello sviluppo, a ragione della loro focalizzazione e delle competenze accumulate sui progetti di singole imprese, sulle singole opere e, più in generale, sull'autocontenimento amministrativo e istituzionale. Cosicché, la scelta fatta dal Programma è quella del progressivo sbilanciamento nel tempo delle risorse finanziarie pubbliche dai singoli progetti di investimento, privati e pubblici, al complesso integrato di investimenti, dall'impresa e dall'ente isolato al sistema imprenditoriale locale e al territorio.

Una soluzione intermedia individuata, in questo ambito, dal Programma è quella di privilegiare in via prioritaria aree e contesti subregionali, abbozzi di sistemi aziendali e istituzionali che hanno già avviato processi cooperativi e di interdipendenza funzionale. Come è stato sottolineato nel capitolo precedente, in Calabria non sono finora attecchiti sistemi locali, imprenditoriali e istituzionali, di particolare spessore quantitativo né reti interorganizzative solide e diffuse. Tuttavia, a macchia di leopardo, sono emersi, per lo più spontaneamente e in forma embrionale, proto-sistemi integrati di produzione, mentre più di recente, sulla spinta degli strumenti di programmazione negoziata, stanno lentamente affiorando comunità locali socio-economiche e istituzionali "virtuali", costrette all'interazione dinamica per l'appunto dal metodo della programmazione negoziata. I Patti territoriali già finanziati, i Gruppi di Azione Locale in attività, i Contratti d'area sono dunque gli ambiti istituzionali di riferimento per la programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006. Così come, sul piano propriamente economico, i bacini territoriali dove più evoluti sono i processi di addensamento della matrice agroindustriale, turistica e manifatturiera saranno i terreni privilegiati della "nuova" politica economica del prossimo decennio.

Cenni sullo stato di attuazione degli interventi co-finanziati dal POR 2000-2006

Le risorse utilizzate

Alla data del 30 aprile 2004, relativamente alla quota pubblica, si registrano complessivamente impegni per un ammontare di poco superiore a 1.925 milioni di euro e pagamenti per quasi 834 milioni di euro, corrispondenti rispettivamente al 51,2% e al 22,2% del totale delle risorse pubbliche programmate per il periodo 2000-2006.

A livello di fondi, il FESR, che rappresenta il 61,82% del totale delle risorse pubbliche del POR, fa segnare un avanzamento in termini di impegni del 53,03% e di pagamenti del 23,1%; il FEAOG registra il 53% di impegni ed il 25,85% di pagamenti; il FSE evidenzia impegni pari al 43,3% e pagamenti pari al 13,46%, lo SFOP, infine, a fronte di un livello di impegni del 68,38%, largamente superiore al dato medio aggregato, fa segnare una percentuale di pagamenti al 13,18%.

A livello di Assi, si rileva la buona performance relativa all'Asse V "Città", con oltre l'88% di risorse pubbliche impegnate e il 38,40% di pagamenti effettuati, seguito, in ordine decrescente per incidenza dei pagamenti, dall'Asse VI "Reti e nodi di servizio", con il 47,86% di impegni assunti e il 24,68% di pagamenti e dall'Asse I "risorse naturali" con il 50,29% di impegni e il 24,36% di pagamenti. L'Asse III "risorse umane", con una quota di pagamenti pari al 13,3% risulta quello con il livello più basso, a fronte di impegni assunti pari al 38,90%.

La programmazione, l'avanzamento istituzionale e la premialità

La Regione Calabria ha proceduto in questo primo triennio di attuazione ad un significativo rafforzamento delle strutture di gestione del POR, anche sulla base delle indicazioni fornite dal Valutatore Indipendente. I risultati conseguiti in tale ambito, unitamente a quelli ottenuti sul fronte del miglioramento dei livelli di efficacia e di efficienza dell'attuazione del Programma, hanno trovato un concreto riscontro finanziario nell'assegnazione di risorse premiali comunitarie che vanno ad aggiungersi alla dotazione del POR. Tali risorse ammontano complessivamente, a 136,79 milioni di euro di cui 79,36 Meuro relativi alla riserva nazionale del 6% e 57,44³ Meuro alla riserva comunitaria del 4%.

L'allocazione delle risorse finanziarie della premialità

L'allocazione delle risorse finanziarie provenienti dalla premialità è stata effettuata tenendo conto dei seguenti criteri:

coerenza con le conclusioni dei Consigli europei di Lisbona e Göteborg riguardo i fattori di competitività, sviluppo sostenibile, innovazione e conoscenza;
rilevanza strategica degli Assi per il raggiungimento degli obiettivi strategici del POR;
fabbisogni di risorse manifestati e/o prevedibili per il prossimo triennio.

L'assegnazione all'Asse I, pari al 10,66% del totale sopra indicato, in considerazione della diretta finalità ambientale degli interventi, è chiaramente coerente con la strategia di Göteborg. Si prevedono, inoltre,

³ Decisione della Commissione Europea C(2004) 883 del 23.03.2004

ricadute positive sugli obiettivi della strategia di Lisbona poiché verranno ampliate le opportunità di lavoro qualificato nel settore della gestione ambientale.

L'allocazione di risorse premiali sull'Asse II (4,44%) trova giustificazione soprattutto nella rilevanza strategica che tali misure rivestono per il raggiungimento degli obiettivi generali del POR.

Per quanto concerne l'Asse III, la quota aggiuntiva (21,89%), concorre a pieno titolo a rafforzare l'azione per il raggiungimento degli obiettivi indicati dalla strategia di Lisbona, oltre ad avere effetti indiretti sull'innovazione tecnologica, sullo sviluppo delle conoscenze e sulla promozione delle nuove competenze informatiche.

Anche le risorse premiali previste per gli interventi dell'Asse IV (18,72%) sono rivolte al conseguimento degli obiettivi fissati nel Consiglio di Lisbona e all'accelerazione dei processi di innovazione tecnologica e diffusione delle conoscenze, nonché a rispondere a fabbisogni espressi dal sistema economico regionale.

Le risorse aggiuntive assegnate agli interventi dell'Asse V (12,9%) consentono di perseguire con maggiore efficacia gli obiettivi della strategia di Lisbona oltre che, in modo indiretto, quelli della strategia di Göteborg; mentre quelle relative all'Asse VI intendono concorrere al raggiungimento di alcuni obiettivi della strategia di Göteborg. Un sistema di mobilità regionale accresce la fluidità del traffico autoveicolare, migliora la qualità dell'offerta di trasporto pubblico ed induce alla rinuncia dei mezzi privati. Inoltre, gli interventi dell'asse VI ampliano l'offerta modale per il trasporto delle merci potenziando il sistema ferroviario ed il piccolo cabotaggio, sistemi che presentano una migliore compatibilità ambientale.

Tab. 3 Suddivisione dei Fondi per Assi Prioritari

ASSI PRIORITARI	Fondi Pubblici (Meuro)	Fondi Pubblici %	Fondi UE (Meuro)
ASSE I - RISORSE NATURALI	1.083,228	26,95%	541,614
Settore 1.1 - Acqua, Suolo e Protezione Civile			
Settore 1.2 - Ambiente			
Settore 1.3 - Energia			
ASSE II - RISORSE CULTURALI	140,290	3,49%	70,145
Settore 2.1 - Patrimonio Culturale			
ASSE III - RISORSE UMANE	659,318	16,40%	451,054
Settore 3.1 - Lavoro e Risorse Umane			
Settore 3.2 - Scuola			
Settore 3.3 - Ricerca e Innovazione			
ASSE IV - SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO	1.356,519	33,75%	678,260
Settore 4.1 - Industria, Commercio, Artigianato e Servizi (*)			
Settore 4.2 - Turismo			
Settore 4.3 - Agricoltura e Sviluppo Rurale			
Settore 4.4 - Pesca			
ASSE V - CITTA'	314,052	7,81%	157,026
Settore 5.1 - Città			
Settore 5.2 - Servizi alla Persona e alla Comunità			
ASSE VI - RETI E NODI DI SERVIZIO	426,004	10,60%	213,002
Settore 6.1 - Sicurezza			
Settore 6.2 - Trasporti			
Settore 6.3 - Telecomunicazioni			
Settore 6.4 - Infrastrutture Sanitarie			
ASSISTENZA TECNICA	39,884	1,00%	19,942
COSTO TOTALE	4.019,295	100,00%	2.131,043

In sintesi, la strategia adottata dal POR regionale è di promuovere la creazione di nuove e più consolidate relazioni territoriali, attraverso la formazione di reti e sistemi produttivi sublocali - che nascano nel pieno rispetto degli elementi caratterizzanti l'identità regionale - e la promozione di migliori e più efficienti istituzioni pubbliche. Tutto ciò ha lo scopo di traghettare la Regione verso un nuovo paradigma produttivo e di sviluppo che impieghi le potenzialità della Regione al meglio e promuova la coesione sociale dei cittadini al fine di sviluppare nuove reti di azioni e nuovi sistemi produttivi locali (cluster).

Com'è evidente nella tabella 3, l'asse IV (sistemi locali di sviluppo: 33,8% delle risorse complessive) assorbe la dotazione finanziaria maggiore, seguito dall'asse I (risorse naturali: 27,0%) e asse III (risorse umane: 16,4%). In coda rispettivamente l'asse VI (reti e nodi di servizio: 10,6%), l'asse V (città: 7,8%) e l'asse II (risorse culturali: 3,5%).

La strategia complessiva implicita del POR sembra rispondere ai fabbisogni di cambiamento strutturale del sistema produttivo regionale e di sviluppo economico del territorio. Nonostante una dotazione finanziaria appena soddisfacente, l'asse III, al 2004, risultava molto in ritardo nella spesa complessiva con un impegno dichiarato vicino al 40% ed una spesa ancora ferma al 13%. Molto meglio facevano l'asse V e l'asse VI. Sembra insomma che gli assi contraddistinti da una dotazione finanziaria più generosa siano anche quelli che spendono più lentamente e questo va a corroborare quanto emerso nelle nostre interviste sul momento di stasi in cui versano le politiche per lo sviluppo del territorio, come vedremo anche oltre.

I PIT⁴

Nel territorio provinciale di Reggio Calabria sono stati approvati 5 PIT:

<p>1) PIT 19 Gioia Tauro Obiettivi: Sostenere il recupero, la qualificazione e la valorizzazione dei centri storici di maggiore pregio; - Sostenere la qualificazione degli insediamenti sulla costa; - Tutelare e valorizzare il patrimonio culturale dell'area; - Intervenire sulle nuove generazioni per ricostruire la frattura generazionale costituita dai loro padri; - Sostenere lo sviluppo integrato delle micro attività economiche presenti sul territorio in una ottica di filiera territoriale.</p> <p>2) PIT 20 Apromonte Obiettivi: Riquilibrare il sistema urbano sia per il recupero di patrimonio edilizio da destinare a ospitalità diffusa, attività culturali e sociali, che per la rigenerazione sociale e il recupero dei caratteri distintivi locali; - Valorizzare, tutelare, impiegare in maniera sostenibile il patrimonio naturale; - Valorizzare, tutelare, impiegare in maniera sostenibile il patrimonio archeologico, storico e architettonico; - Qualificare, introdurre l'innovazione tecnologica, favorire concentrazioni e localizzazioni produttive (consorzi e distretti) nell'ambito dei sistemi locali di sviluppo, favorire emersione di attività sommersa; - Animazione e formazione/informazione.</p> <p>3) PIT 21 Locride Obiettivi: Mobilitare le risorse per lo sviluppo del territorio, accrescere il capitale sociale, integrare le attività economiche in una logica di sistema, per la realizzazione di un sistema integrato per lo sviluppo socio-economico ed occupazionale e la fruizione compatibile del territorio, in un'ottica di concertazione e di integrazione produttiva ed amministrativa.</p> <p>4) PIT 22 Stretto Obiettivi: Indurre una crescita integrata e sostenibile del territorio e di creare un sistema di sviluppo che garantisca la crescita organica del sistema socio-economico e orienti le scelte strategiche dell'area verso obiettivi legati alla effettiva identificazione della pertinenza di queste con le opportunità proprie del territorio.</p> <p>5) PIT 23 Greganica Obiettivi: Aumentare il grado di indipendenza economica tramite la localizzazione di nuove imprese di produzione e servizi e il potenziamento di quelle esistenti, facilitando la fruizione del patrimonio culturale e ambientale, la partecipazione della popolazione al mercato del lavoro regolare e le condizioni di legalità e coesione sociale.</p>

Gli obiettivi indicati nei 5 PIT sono tutti assolutamente condivisibili e ben articolati, peccato però che i piani integrati territoriali siano ancora fermi: *i Pit devono ancora partire, sebbene siano stati già approvati. Dal momento che una parte considerevole delle risorse sull'Asse Città, ed in particolare le risorse riguardanti i piccoli centri, dovevano passare attraverso i Pit, di fatto queste risorse non sono state utilizzate. Molte delle risorse da utilizzare per i piani, di fatto sono state immobilizzate per i Pit. Hanno pertanto allocato molte risorse per i Pit, detraendole da altri interventi senza peraltro che i Pit siano ancora partiti.*

PIS – PIAR – PIF⁵

Il **PIS** è uno strumento operativo di progettazione integrata previsto dal POR Calabria per l'attuazione della strategia regionale 2000-2006.

Si fonda, come le restanti tipologie di progetti integrati, sui principi della concentrazione delle risorse, della coerenza con la vocazione del territorio oltre che dell'integrazione.

E' mirato allo sviluppo di quei settori riconosciuti strategici ai fini del superamento del ritardo della regione.

E' stato definito il PIS settoriale Beni Culturali e approvata la proposta denominata "O.Res.Te".

E' stata approvata la delibera ad oggetto «POR Calabria 2000-2006 Asse II Risorse Culturali. Progetti specifici - Definizione criteri» con cui la Giunta regionale ha inteso autorizzare l'individuazione di interventi tra le idee progettuali che la Commissione di Valutazione ha definito di maggiore rilevanza e condivisibili da elevare quali Progetti Specifici garantendone l'aggregazione in base alle «categorie».

⁴ Estratto dal sito della Regione Calabria:
<http://www.regione.calabria.it/pit/index.htm>

⁵ Cfr. Sito del Foromez:
<http://sviluppolocale.foromez.it/calabria/index.php>

Sono stati individuati nell'ambito della Misura 2.1 – azione 2.1.a e 2.1.b e della Misura 2.2 – azione 2.2.a, 16 Progetti Specifici di cui 14 tematici e 02 di rete.
E' stato approvato l'esecutivo del PIS Rete Ecologica Regionale.

Il **PIAR** è finalizzato allo sviluppo di unità territoriali a media o alta ruralità attraverso l'attivazione sinergica delle risorse disponibili (agricoltura, artigianato, risorse storico-culturali e naturalistiche), in grado di avviare un processo di rivitalizzazione delle aree rurali interessate, intese come sistema multifunzionale.

Il **PIF** è finalizzato allo sviluppo del sistema agricolo ed agroindustriale calabrese attraverso lo sviluppo delle filiere produttive.

Accordi di Programma Quadro⁶

Sono stati stilati 4 Accordi che interessano direttamente la Provincia di Reggio Calabria, tutti con difficoltà di avanzamento:

1) Ciclo Integrato delle Acque

- a) completamento dei sistemi idrici a scopi multipli, quindi delle dighe già avviate nel territorio della Regione e delle opere di messa in sicurezza o di utilizzazione ad esse connesse;
- b) completamento, adeguamento e riefficientamento del sistema di offerta primaria ad uso potabile (acquedotti esterni ai centri abitati);
- c) completamento, adeguamento e riefficientamento e ottimizzazione delle infrastrutture idriche, di quelle fognarie, del collettamento, della depurazione e del riutilizzo irriguo secondo i criteri di cui all'art. 4 dell'OPCM n° 2984 del 31 maggio 1999;
- d) razionalizzazione delle reti irrigue esistenti, attraverso misure di risparmio idrico e incremento di efficienza, in particolare attraverso trasformazione a reti intubate, nonché incremento del risparmio idrico mediante riutilizzo di acque reflue depurate;
- e) ad azioni propedeutiche all'attuazione di interventi ideati, proposti o programmati nell'ambito delle suddette linee di programma che risultino ancora da approfondire a livello di studio di fattibilità, da progettare o di cui verificare, rivedere e/o aggiornare la progettazione. Dette azioni consistono in particolare in studi di fattibilità, valutazioni tecnico-economiche, progettazioni preliminari, revisioni e aggiornamenti di progettazioni già disponibili, predisposizione di elaborati per l'adozione di schemi di cofinanziamento privato per la realizzazione di interventi considerati nell'Accordo.

2) Infrastrutture di Trasporto

- a) la realizzazione di una rete di sistemi di trasporto stradale correlata allo sviluppo sostenibile ed idonea a garantire un adeguato livello di servizi per i flussi di traffico esistenti, nonché l'aumento della sicurezza e la conseguente riduzione dell'incidentalità;
- b) il potenziamento delle principali linee ferroviarie per realizzare un congruo spostamento modale di quote di traffico dal sistema su gomma a quello su ferro;
- c) la realizzazione di interventi di ammodernamento dei servizi portuali ed aeroportuali;
- d) il recupero dal punto di vista funzionale della rete stradale regionale esistente al fine di avvicinare i centri abitati di montagna ai poli costieri, onde facilitare i collegamenti con le grandi opere nazionali.

3) Infrastrutturazione Sviluppo Locale

Il presente accordo di programma quadro (di seguito Accordo) persegue, nel quadro di una complessiva strategia regionale di irrobustimento del sistema produttivo calabrese, l'obiettivo strategico di innalzare sensibilmente il grado di attrattività, soprattutto nei confronti delle iniziative imprenditoriali extraregionali, esercitato dal territorio della Regione.

4) Beni e Attività Culturali

Il presente Accordo di Programma Quadro è finalizzato a sostenere la conoscenza, la conservazione, la fruizione, la valorizzazione e la promozione dei beni, delle attività e servizi culturali nel territorio regionale, attraverso un'azione programmatica comune improntata alla collaborazione operativa fra i soggetti sottoscrittori nell'individuazione degli obiettivi e nell'attuazione dei relativi interventi. Le linee strategiche sono di seguito riportate:

- a) Sistema dei Parchi archeologici della Magna Graecia e delle antiche popolazioni;
- b) Sistema dei Castelli;
- c) Sistema Museale regionale;
- d) Parchi tematici;
- e) Itinerario Garibaldino;
- f) Minoranze etnico-linguistiche;
- g) Sistema degli archivi e delle biblioteche;
- h) Studi di fattibilità e progetti pilota.

⁶ Estratto dal sito della Regione Calabria:
<http://www.regione.calabria.it/pit/index.htm>

Gli obiettivi stabiliti nel Piano di Sviluppo Urbano della città di Reggio Calabria e che si pone in sinergia con il Patto Territoriale dello Stretto sono di:

- a) *migliorare la qualità urbana*: questo ha lo scopo di aumentare la capacità di attrazione di capitali e la competitività economica e ridurre il disagio sociale. E' necessario uno sforzo per programmare e gestire in modo innovativo tali interventi, promuovendone l'integrazione intorno a progetti e iniziative che affrontano in maniera completa le varie problematiche di sviluppo urbano, anche valorizzando la partecipazione di capitali privati;
- b) *potenziare il sistema economico*: rappresenta una condizione necessaria per creare occupazione e ricchezza. In tale contesto è necessario uno sforzo per valorizzare le risorse e le vocazioni dell'Area Urbana di Reggio Calabria. I progetti devono prevedere interventi per il potenziamento o lo sviluppo di servizi specializzati, qualificati e innovativi a favore delle attività produttive, delle attività di ricerca e trasferimento tecnologico, di interventi rivolti alla creazione o promozione di reti internazionali di cooperazione anche attraverso la realizzazione di sedi di istituti culturali e di alta formazione di respiro internazionale. Particolare attenzione andrà posta alle strategie ed agli interventi, da realizzare, in continuità con quanto è stato già realizzato negli ultimi anni, per lo sviluppo del turismo, del terziario innovativo e del commercio. Anche in questo caso sarà importante e strategico individuare forme innovative di collaborazione tra pubblico e privato per la gestione e la messa a reddito di parti rilevanti del patrimonio presente nell'area;
- c) *rafforzare il capitale sociale*: attraverso il miglioramento dell'offerta di servizi sociali, in particolare per le fasce più deboli e per i soggetti a rischio di emarginazione e di esclusione e la conseguente creazione di nuovi posti di lavoro, valorizzando le opportunità offerte dallo sviluppo dell'economia sociale e del terzo settore. L'obiettivo è la promozione di servizi territoriali integrati alla persona e alle comunità, centrata sulla valorizzazione delle risorse umane, lo sviluppo di infrastrutture e di servizi per le persone e la comunità e sulla localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, attraverso interventi concertati promossi a livello locale, in cui sia dato particolare stimolo alle imprese del terzo settore, con particolare attenzione all'imprenditorialità, all'autofinanziamento e alla ricerca della domanda privata.

Lo PSU è stato definito a cavallo delle due amministrazioni reggine ed aveva un taglio sociale nella precedente amministrazione, un taglio invece più urbano nell'attuale amministrazione. Attualmente ha perso molti dei contenuti sociali che pure disponeva, orientandosi essenzialmente sul recupero urbano.

In conclusione:

⇒ ***Le azioni di sviluppo locale promosse dalle amministrazioni locali sul territorio sono essenzialmente ferme e quelle funzionanti sono orientate più alla creazione di infrastrutture pesanti e al recupero e la riqualificazione degli spazi urbani che non alla promozione reale di accordi tra pubblico e privato, al rafforzamento del capitale sociale, alla creazione di impresa e alla trasformazione effettiva del sistema economico produttivo locale, come peraltro stabilito nel POR calabrese.***

⇒ ***I progetti di sviluppo locale hanno lasciato sul territorio una vivacità maggiore, soprattutto nei territori più periferici, dove la possibilità di creare occasioni di incontro tra soggetti diversi è un po' meno rigida che non all'interno di una città: insomma c'è più spazio per componenti diverse. Grazie proprio alle attività legate alla progettazione e alla realizzazione di progetti finanziati dalla comunità europea molti giovani hanno trovato un'occupazione seppure non stabile e non sicura. Il territorio che ha saputo beneficiare meglio di questi interventi è la fascia ionica che da Reggio porta a Locri, dal momento che c'è stata una saldatura tra persone che si occupavano di sviluppo locale ma che provenivano da un'esperienza di volontariato locale abituati ad una capacità progettuale e di creazione di nuove relazioni, per cui sono partite delle iniziative alcune legate al sociale, altre al turismo. Il problema è trascinare queste nuove capacità che si evolvono nell'apparato amministrativo locale; le figure in grado di fare questo sono pochissime. Ad un tasso di vivacità della comunità civile notevole corrisponde una lentezza ed un'inefficienza altissima della macchina burocratico-amministrativa.***

⇒ ***Gli APQ osservati mirano alla costruzione di infrastrutture (trasporti e acque) sul territorio, allo sviluppo economico locale - che si attua attraverso l'attrazione di investimenti esterni alla regione senza il tentativo di innescare un processo di sviluppo endogeno come auspicato nel POR - alla tutela del patrimonio culturale del territorio.***

⇒ ***I nostri interlocutori hanno sottolineato la situazione di stasi in cui versano i PIT regionali.***

⇒ ***Gli altri strumenti di programmazione integrata (PIS, PIAR, PIF), pur perseguendo obiettivi diversi, appaiono scongiurati.***

⇒ ***Lo PSU di Reggio, che nell'analisi strategica iniziale ha individuato puntualmente tutti i nodi critici del sistema economico e urbano locale, nella realizzazione delle azioni ha perso***

⁷ Estratto dallo PSU - Op. cit.

molti dei contenuti sociali definiti nella precedente amministrazione e si è concentrato nello sviluppo e miglioramento dello spazio urbano: questo, senza un piano di rilancio della comunità locale, rischia di disperdere molti degli effetti positivi sul territorio.

⇒ La valutazione complessiva degli interventi di sviluppo locale progettati e attuati nel territorio calabrese e reggino in particolare è tendenzialmente negativa a causa del gap rilevato tra interventi pianificati e stato di attuazione degli stessi (basti pensare ai PIT) e poi per l'eccessivo scoordinamento delle azioni che mirano a soddisfare o le esigenze di microaree territoriali o perché aggrediscono i problemi senza un approccio sinergico (lo PSU che realizza interventi di riqualificazione fisica trascurando i contenuti sociali e di sviluppo di comunità e capitale sociale delle diverse aree urbane).

Le Politiche Sociali

Questa famiglia di politiche è chiamata a rispondere ad alcuni problemi cruciali del territorio, già rilevati e illustrati all'inizio del capitolo e che attengono a:

- alle ripercussioni che l'elevato tasso di povertà e la mancanza di occupazione produce sulla popolazione locale;
- al disagio sociale di alcune categorie sociali (donne, anziani e giovani);
- il grave e anacronistico tasso di analfabetismo tra la popolazione anziana e femminile.

Gli strumenti di policy adottati per rispondere a questi problemi possono essere sintetizzati come segue:

- Il PO Regione Calabria 2000-2006 (Asse 3 e Misura 5.2);
- Stato di Attuazione della 328/00 e della Legge Regionale di Recepimento 23/2003;
- Patti per il Sociale;
- La Legge 68/99⁸;
- Legge Regionale 2 febbraio 2004, n.1: Politiche Regionali per la Famiglia;
- Piano Regionale per la Salute 2004/2006;
- PON ATAS - Misura II.2 - Azione 5.1 - Azioni di sistema per la crescita professionale degli operatori degli enti locali e per sostenere lo sviluppo di interventi integrati per l'inclusione sociale;
- Centro regionale per l'economia sociale e i Centri di Eccellenza.

Sul POR abbiamo già detto nella sezione precedente, tra l'altro evidenziando come le risorse messe a disposizione dei due assi "sociali" siano appena soddisfacenti a perseguire le finalità indicate nel documento e a rispondere ai fabbisogni sociali della popolazione regionale. E' utile ribadire che, mentre il livello di spesa dell'Asse V sia buono, l'Asse 3, al 2004, appariva in forte ritardo e risultava il più inefficiente dell'intero piano di azione del POR, nonostante una dotazione finanziaria assai rilevante.

Lo Stato di Attuazione della 328/00 in Calabria

La 328/00 in Calabria è stata recepita dalla Legge Regionale 23/2003. Sono invece ancora in fase di elaborazione i regolamenti attuativi della legge regionale.

I comuni hanno cercato di attrezzarsi per la 328 con i piani di zona: i comuni più grossi hanno conseguito qualche risultato, i più piccoli ovviamente no. Nonostante ci sia una legge approvata alla fine del 2003 (quella regionale), ad oggi ancora non è stato fatto molto dal momento che ancora mancano i decreti attuativi. Il motivo principale per il quale l'attuazione della 328 è in forte ritardo è che i comuni, soprattutto quelli più piccoli, non dispongono di risorse finanziarie sufficienti. La Regione non ha supportato l'applicazione, cosa che avrebbe potuto fare agilmente se avesse utilizzato i fondi per il sociale in maniera diversa.

I fondi previsti dal piano sociale nazionale rivolti alla regione non sono al momento utilizzati se non per finanziare l'équipe socio-psico-pedagogica per l'integrazione dei ragazzi disabili nelle scuole. Il bilancio sociale delle competenze serve solo ad alimentare gli stipendi dell'équipe.

I Patti per il Sociale

I Patti per il Sociale sono di notevole interesse e offrono uno spaccato su come il territorio abbia risposto in maniera condivisa e partecipata a problematiche quali l'integrazione degli extracomunitari e gli anziani. L'obiettivo dei Patti per il Sociale è quello di promuovere la collaborazione attiva di soggetti diversi, pubblici e privati, alla definizione di piani di azione per il miglioramento ed una maggiore radicazione delle politiche sociali del territorio. Come giustamente afferma un nostro testimone chiave: *l'obiettivo dei patti per il sociale era quello di far collaborare i comuni alla progettazione condivisa delle politiche sociali; ed anche di far collaborare diversi soggetti con eventualmente gli enti locali per potenziare i servizi erogati sul territorio.*

⁸ Cfr. Sezione successiva: Politiche del Lavoro.

I Patti attingono all'esperienza dei Patti Territoriali e possono riguardare un'area tematica precisa (settoriali) o una zona geografica (o geografici): *I cosiddetti patti per il sociale che si rifanno ai patti territoriali e che coinvolgono soggetti pubblici e privati di tipo tematico (si riferiscono ad un problema specifico del disagio sociale) oppure generali (che abbracciano una sfera maggiore).*

Per alcuni testimoni, i Patti hanno rappresentato un'occasione mancata per una prima definizione tecnica ed operativa dei piani di zona. *Purtroppo però le modalità di attuazione dei Patti non sono state pienamente soddisfacenti: per esempio, i patti per il sociale che potevano essere uno strumento per cominciare a concertare i piani di zona e a sperimentare forme innovative, sono stati realizzati con un finanziamento a pioggia, con interventi nell'ordine di 500 mila/1 milione di Euro: sarebbe stato meglio puntare su pochi patti per il sociale per ogni zona strategica. C'è stata un'eccessiva parcellizzazione delle risorse, ma la parcellizzazione eccessiva dei patti ha consentito soltanto di finanziare singoli interventi, ma non dei patti.*

Legge Regionale 2 febbraio 2004, n.1 - Politiche Regionali per la Famiglia⁹

Il modello implicito che sottostà alla definizione della legge regionale per la famiglia consiste nella considerazione secondo la quale gli interventi a favore dei nuclei famigliari e, in particolar modo, dei nuclei famigliari disagiati risponda non soltanto ai problemi complessivi del nucleo ma anche ai fabbisogni della singola persona che mostra lievi o marcati livelli di disagio psichico, sociale o economico. Infatti, *il focus delle politiche sociali è sul benessere del nucleo famigliare e, di riflesso, esse promuovono il benessere del singolo con azioni rivolte all'inclusione sociale e all'integrazione delle persone diversamente abili.*

Gli obiettivi della Legge possono essere così sintetizzati:

- 1) rimozione degli ostacoli di ordine abitativo, sociale ed economico delle famiglie;
- 2) garantire il diritto ad una procreazione consapevole e responsabile;
- 3) sostenere le situazioni famigliari disagiate con disabili, famiglie con anziani soli, famiglie mononucleari con figli a minori a carico;
- 4) ridurre le differenze delle persone che appartengono a tipi di famiglia diversi per numerosità della prole e/o per la presenza di persone con handicap fisici o psichici;
- 5) favorire pari opportunità tra uomini e donne;
- 6) sviluppare le attività dei Consultori pubblici e privati e i servizi sociosanitari e assistenziali per il benessere e la tutela del nucleo famigliare;
- 7) potenziare i servizi socio-educativi per i minori;
- 8) promuovere e sostenere iniziative per la creazione di reti primarie di associazionismo e cooperazione sociale.

Non vi sono ancora informazioni o elementi per poter esprimere una valutazione sull'efficacia degli interventi pianificati per la tutela dei nuclei famigliari. Di certo si può affermare che gli obiettivi stabiliti sono del tutto pertinenti e congrui rispetto ai fabbisogni della popolazione locale. Dal punto di vista invece dell'approccio proposto, ovvero della considerazione che operare a livello di nucleo famigliare porti a intercettare tutti i problemi sociali ed economici della singola persona, senza un'adeguata sistematizzazione delle azioni ed una diversificazione a seconda delle categorie sociali coinvolte: minori; anziani, donne; disoccupati; giovani e adolescenti, possono sorgere alcuni problemi nell'effettiva efficacia delle azioni. Il rischio è di puntare a risolvere troppi problemi con un'azione eccessivamente generalizzata e parcellizzata.

Piano Regionale per la Salute 2004/2006¹⁰

La costante lievitazione della spesa sanitaria, che ha percentuali di incidenza alte sul prodotto interno lordo, è stata la molla che ha fatto scattare tutti i meccanismi per riformare e riordinare la sanità, cercando di ridurre i costi e, al tempo stesso, di far fronte alla domanda di salute in termini di servizi di migliore qualità.

Questo perenne contrasto tra risorse disponibili a sostegno delle strutture che offrono servizi sanitari e una domanda in continua espansione pongono la necessità di una attenta politica sanitaria che individui una razionale pianificazione degli interventi e dei servizi sulla base delle esigenze della popolazione.

In questo mutato quadro istituzionale e normativo si inserisce il Piano regionale per la Salute 2004 -2006, approvato dal Consiglio Regionale con legge 19 marzo 2004, n. 11.

⁹ Legge Regionale 2 Febbraio 2004, n. 1 - Politiche regionali per la Famiglia - Pubblicazione in Bollettino Ufficiale 5 Febbraio 2004, n.2 supplemento straordinario n.2).

¹⁰ Legge Regionale 19 marzo 2004, n. 11 - Piano Regionale per la Salute 2004-2006. *Supplemento straordinario n. 3* al B.U. della Regione Calabria - *Parti I e II - n. 5 del 16 marzo 2004.*

Il nuovo Piano costituisce il primo, fondamentale passo verso la ridefinizione del sistema sanitario regionale nel suo insieme, assumendo la funzione primaria di guida in relazione agli obiettivi di salute da perseguire, al funzionamento dei servizi sanitari, al reperimento delle risorse necessarie.

Il Piano si concentra sia su aspetti legati al coordinamento e all'efficienza dell'intero sistema, sia su aspetti legati all'efficacia dell'organizzazione.

Il nuovo assetto sanitario previsto dal Piano dà, infatti, grande impulso al Dipartimento Sanità, a cui fanno capo tutti i servizi sanitari.

Il Dipartimento riveste un ruolo primario nella pianificazione degli interventi e nel controllo della spesa, e dovrà, quindi, avere una struttura organizzativa dinamica in grado di rispondere alle mutate esigenze strategiche e operative.

Il piano prevede anche la revisione di alcune modalità di erogazione di servizi attualmente carenti: la riorganizzazione della rete di emergenza/urgenza con modalità più efficaci di trasporto dei pazienti verso le strutture sanitarie che garantiscono il primo soccorso;

l'integrazione effettiva delle strutture ospedaliere con le strutture socio sanitarie del territorio, con il volontariato, l'associazionismo e la cooperazione sociale, così da garantire forme di continuità assistenziale alla popolazione.

La realizzazione e la verifica degli interventi che costituiscono il sistema integrato dei servizi sociali si attuano attraverso il metodo della comune programmazione, concertazione e cooperazione tra i soggetti istituzionali e tra questi e le organizzazioni sindacali e gli altri soggetti (Art. 1, c. 4, L. 328/00). Per questo saranno individuati atti coordinati e unici per l'attuazione dei principali strumenti della programmazione regionale. Così come dovranno essere predisposte linee guida di supporto al SSR ed alle amministrazioni comunali per la definizione unitaria di piani sanitari locali e piani di zona sociali¹¹.

Chiaramente, i problemi non possono essere risolti dalla singola istituzione, ma occorre sviluppare un'azione di rete. Com'era prevedibile esiste un forte legame tra il Sistema Sanitario Regionale (SSR), il Piano Regionale per la Salute (PRS) e gli indirizzi della L. 328/00. Peraltro, molta enfasi è stata data alla costituzione di reti sanitarie locali tra le strutture ospedaliere, i dipartimenti e le strutture sociosanitarie locali, ivi compresi le associazioni e il mondo della cooperazione sociale. Tuttavia, mancando ancora i decreti attuativi della Legge Regionale 23/2003 non si capisce in che maniera sarà possibile attivare tali reti senza una programmazione ed una guida normativa adeguata.

Tra l'altro, non è più pensabile che ci sia uno scollamento tra l'azienda territoriale, l'azienda ospedaliera, e che il Comune cammini per i fatti suoi. Ci sono troppe azioni autoreferenziali. E' un'esigenza reale del territorio che al momento viene soddisfatta soltanto da alcuni accordi Stato-Regione per superare l'inefficienza organizzativa della Regione Calabria su questa tematica.

E' stato stilato un accordo di programma per coordinare i servizi per le tossicodipendenze, tanti e scoordinati sul territorio reggino, che ha coinvolto l'unità operativa SERT, 8 comunità terapeutiche del territorio, con la costituzione di un comitato organizzativo, un comitato tecnico scientifico, un comitato per la valutazione. Alcune comunità terapeutiche erano convenzionate con l'ASL, altre sono state coinvolte in itinere. Da questa prima esperienza è nato anche il progetto Spartacus per l'inclusione dei detenuti: nel quale il SERT di RC è capofila e sono presenti anche le ASL di Catanzaro e di Cosenza, il Ministero di Grazia e Giustizia. Si sta cercando altresì di coinvolgere il Comune e la Provincia di RC.

⇒ Il territorio pertanto, o almeno alcuni soggetti *vigili* del territorio, sembrano già pronti ad attuare operativamente gli interventi che mirano alla creazione di reti e alla diffusione di partnership per la costituzione di un sistema regionale sanitario più efficiente e rispondente ai bisogni dei cittadini. A questa vivacità corrisponde purtroppo, ancora una volta, la lentezza della macchina politica locale nell'emanazione dei decreti attuativi della Legge Regionale di recepimento della 328 a danno delle forze sociali del territorio e del benessere dei cittadini, provocando, tra l'altro il blocco del processo di transizione del sistema regionale verso gli indirizzi programmatici espressi in seno al Sistema Sanitario Nazionale e quindi allontanando il Sistema Sanitario Regionale dai Sistemi Sanitari delle altre regioni italiane. Almeno gli accordi Stato-Regione possono servire, seppure parzialmente, ad aggirare questo problema, ma non possono certamente risolverlo del tutto.

Gli altri strumenti di policy

Sul territorio abbiamo rilevato altri strumenti interessanti con lo scopo di migliorare e integrare le politiche sociali della Regione:

✓ la misura 5.2. del PON ATAS¹², con l'obiettivo di dare impulso all'avvio della riforma del welfare locale e al percorso di integrazione tra politiche sociali regionali e politiche comunitarie per

¹¹ Piano Regionale per la Salute (2004-2006), Allegato alla deliberazione regionale, p. 8.

¹² PON ATAS - Misura II.2 - Azione 5.1 - Azioni di sistema per la crescita professionale degli operatori degli enti locali e per sostenere lo sviluppo di interventi integrati per l'inclusione sociale - Progetto mirato per la Regione Calabria:

l'inclusione sociale, con azioni di sensibilizzazione, supporto alla definizione di linee guida ed atti di indirizzo regionali, promozione di azioni sperimentali e rafforzamento delle competenze specialistiche richieste per migliorare la programmazione delle politiche sociali e l'efficienza ed efficacia nella gestione;

✓ il centro regionale per l'economia sociale, ha lo scopo di agire come punto di riferimento per le cooperative sociali – una realtà, come abbiamo visto nel capitolo precedente e come più volte accennato dai nostri interlocutori, assai importante per il territorio che stiamo analizzando – e mira a coordinare le attività e le finalità delle cooperative sociali attraverso l'integrazione delle stesse con le altre strutture sociosanitarie del territorio. Purtroppo è ancora fermo.

⇒ i centri di eccellenza sul territorio regionale, sono stati finanziati 3 centri di eccellenza per la tutela delle persone in difficoltà e privi di abitazione, ma emerge come sia *chiaro che le difficoltà maggiori che incontrano queste strutture, una volta finanziate ed attivate, è quella di trovare forme permanenti di finanziamento che possano garantire la loro presenza sul territorio.*

Considerazioni di Sintesi...

⇒ Le difficoltà maggiori che incontrano le politiche sociali della Regione Calabria e del territorio di Reggio Calabria è il ritardo in cui versano i Piani di Zona, intorno ai quali ruotano, sembra, molti degli interventi pianificati.

⇒ Il territorio sembra vivace e pronto a recepire i nuovi indirizzi operativi con i quali attuare una riforma sostanziale dell'organizzazione dei servizi sociosanitari sul territorio. A questa vivacità corrisponde la lentezza della macchina politica regionale che, in tal maniera, ha sminuito l'energia sociale sprigionata da molti attori del territorio.

⇒ Simili debolezze sono imputabili alla città stessa di Reggio Calabria. Infatti, una delle critiche mosse all'amministrazione comunale punta il dito sul fatto che *l'amministrazione comunale uscente abbia posto l'attenzione su un modello sociale di tipo assistenziale, e non abbia promosso progetti innovativi che puntassero all'integrazione delle persone disagiate, limitandosi così a gestire l'ordinario. Tutte le sperimentazioni svolte dalla precedente amministrazione si sono perse (il reddito di inserimento, per esempio).* Il punto di vista dell'assessore alle politiche sociali della città di RC è ovviamente diverso: *l'utilizzo dello strumento del reddito minimo di inserimento ha cercato di alleviare i fenomeni di emarginazione economica e sociale delle classi più povere anche se alcuni ne hanno approfittato forti di una cultura assistenziale che ha abituato la popolazione ad attuare meccanismi perversi di azione.* Lo strumento del reddito minimo di inserimento è stato certamente utile per alleviare i fenomeni di emarginazione sociale delle classi con i redditi più bassi, ma ha prodotto un effetto perverso: quello cioè, per alcune persone, di sfruttare e furbescamente di *fregare* l'amministrazione assistenzialista a vantaggio personale.

⇒ Questo cambiamento di rotta ha portato il *volontariato ed il mondo del sociale, molto attivi negli anni scorsi, a perdere terreno ultimamente, poiché, per poter stare sul mercato, occorre perlomeno andare in convenzione con gli enti pubblici. Fatto sta che l'amministrazione attuale di destra non ha allocato abbastanza risorse al mondo del sociale e di fatto l'ha condannato alla recessione e alla mera sopravvivenza.*

⇒ *Il sociale si è occupato molto della questione dei nomadi e degli immigrati, per il resto, il mondo del volontariato è diventato molto silente.*

⇒ *Molti progetti realizzati dall'amministrazione precedente hanno lasciato una traccia sul territorio: strutture, laboratori, comunità accoglienza, e così via, che l'amministrazione successiva non ha voluto mantenere o gestire. Questa amministrazione ha certamente continuato a utilizzare i fondi comunitari, tanto che ha un ufficio per le politiche comunitarie, ma ha lavorato su progetti immateriali: per l'organizzazione di conferenze, convegni, festa dell'Europa, scambi, che richiedono meno tempo e sono più facilmente realizzabili.*

⇒ *Insomma, la provincia di RC e la Calabria in generale presentano un buon tessuto di cooperative sociali, anche in termini numerici è un tessuto consistente. Chiaramente questo è un settore che ha molto bisogno della Pubblica Amministrazione per sopravvivere, nel momento in cui i trasferimenti pubblici rallentano, il settore entra in crisi ed è quello che sta succedendo.*

⇒ Ci troviamo di fronte, pertanto, ad un territorio vivace e con un potenziale di azione nel settore dell'assistenza e della cooperazione sociale molto rilevante ma che viene sminuito per ben due volte: la prima volta poiché manca un adeguato sostegno normativo alle sue azioni (ritardi e inefficienza della

macchina politica regionale) e una seconda volta, poiché nella città di Reggio Calabria, dove il settore è più forte, il sostegno finanziario pubblico alle loro azioni è stato notevolmente ridimensionato nell'amministrazione uscente (città di Reggio Calabria).

Politiche del Lavoro

Queste politiche sono chiamate a fronteggiare la carenza di posti di lavoro offerti nel territorio regionale e che colpisce le fasce giovanili, che possiedono anche titoli di studio elevati, e le donne.

A parte molti degli strumenti già citati, che perseguono il fine di promuovere lo sviluppo economico del territorio e di rilanciare la crescita di alcuni settori e quindi l'occupazione, occorre spendere alcune brevi parole sulla riforma dei Centri per l'Impiego.

- Per usare l'espressione di Perrone la situazione dei CPI è quella che è *stata creata la scatola ma ancora manca il contenuto*. I centri ci sono, a volte si tratta anche di nuove strutture e uffici completamente ristrutturati e adeguati a trattare i problemi dell'utenza, ma ancora non si sa quello che sono chiamati a fare e soprattutto come farlo.
- *Il problema è che i giovani non sono interessati ai nostri uffici. Non hanno consapevolezza del fatto che il CPI hanno competenze diverse, che esistono ancora e che non sono chiamati solo a rilasciare i cartellini... Dal punto di vista normativo c'è tutto, ma operativamente ancora non abbiamo sperimentato sul campo le nostre potenzialità e quello che possiamo raggiungere.*
- La Provincia di RC ha in mente di organizzare una campagna pubblicitaria per informare gli utenti di questi cambiamenti: si tratta di percorsi di orientamento sostanzialmente, poiché la formazione è stata affidata ad altri centri.
- Chiaramente anche la situazione relativa al collocamento mirato e all'applicazione della '68 resta critica non funzionando adeguatamente i CPI e lontane sono anche le prospettive di coinvolgimento dei CPI in progetti strategici di *matching* domanda/offerta di lavoro con le imprese, amministrazioni e enti pubblici e soggetti privati.
- Il mercato del lavoro nella Regione Calabria è fermo e anche le strutture che dovrebbero facilitare l'accesso delle persone più svantaggiate al mercato del lavoro ancora non funzionano adeguatamente. I soggetti privati, infatti, le agenzie interinali e i centri privati, si rivolgono solitamente a persone in possesso di qualifiche tecniche e competenze specifiche che non incontrano gli stessi problemi che soggetti svantaggiati, disabili o con qualifiche generiche incontrano sul mercato del lavoro. E pertanto, i soggetti già esclusi dal mercato del lavoro sono esclusi due volte poiché le strutture che dovrebbero occuparsi di loro non funzionano operativamente.

1.3. CONSIDERAZIONI DI SINTESI SULLA DOMANDA DI SPERIMENTAZIONE E INNOVAZIONE

Qual è la domanda di innovazione delle politiche pubbliche del territorio provinciale di Reggio Calabria? L'analisi effettuata e i risultati emersi nelle sezioni precedenti hanno posto l'accento sul forte ritardo di applicazione e realizzazione delle politiche (sociali, del lavoro e per lo sviluppo territoriale) e sull'inefficienza della macchina politica regionale, tant'è che molti dei fabbisogni sociali rilevati non trovano a tutt'oggi un'adeguata risposta, sebbene il territorio e la comunità civile appaiano preparati e pronti ad intervenire con azioni mirate e di sistema.

Pertanto, la domanda di innovazione delle politiche per il territorio interessa quasi tutti gli ambiti di policy e particolarmente le seguenti azioni:

- Rafforzare lo sviluppo economico
- Diminuire i tassi di disoccupazione e migliorare l'occupabilità degli attori
- Avviare interventi di formazione permanente, continua e di prima alfabetizzazione
- Garantire pari opportunità tra uomini e donne
- Combattere il degrado ambientale, paesaggistico e urbano
- Contrastare l'illegalità diffusa e la criminalità organizzata

Tutte le aree di policy (politiche sociali, per lo sviluppo e del lavoro) incontrano serie difficoltà applicative. E' chiaro allora che quella del territorio non è una vera domanda di innovazione ma è una domanda di buon funzionamento dell'ordinario in un contesto in cui quello che normalmente si dovrebbe fare non viene fatto e in cui la pianificazione delle politiche non trova un'applicazione operativa e sostanziale sul territorio. Occorre allora far funzionare l'ordinario e intervenire laddove si creano strozzature e interruzioni nel processo di *decision making* politico e di implementazione delle azioni prima di poter riflettere su interventi di tipo innovativo e sperimentale. Senza un'efficace struttura politica non solo non è possibile sperimentare ma neanche attuare l'ordinario.

E' cruciale allora poter innescare un processo di cambiamento a 360 gradi che interessi sia la classe politica locale e i funzionari delle pubbliche amministrazioni, sia il rapporto tra decisori, politici e comunità civile, ma è un processo lento e non può essere imposto dall'alto. Chiaramente un programma piccolo

come Equal deve fare i conti con un contesto debole nel quale sperimentare è complesso e trasferire buone prassi ad un livello politico non "in ascolto" è ostico.

1.4.IL PROGRAMMA EQUAL

La Gestione Regionale del Programma

Il delegato regionale, dott.sa Bifezzi¹³, è subentrato in un secondo momento (ed anche Pucci) per cui non ha assistito alla selezione dei progetti Equal I Fase. La prima fase è partita in ritardo rispetto al mese di settembre 2002 (previsto) al mese di marzo di 2003 (effettivo). I problemi che hanno fatto slittare l'inizio del programma sono riconducibili essenzialmente alla natura organizzativa dell'amministrazione regionale e a problemi interni (carenza di personale) in parte risolti con il coinvolgimento di figure professionali giovani, consulenti, che non hanno apportato alcun giovamento alla gestione del programma. Si è trattato nello specifico di 6 consulenti a contratto (dal mese di novembre 2003 al mese di novembre 2004) che si sono occupati dell'inserimento dei dati nella fase di istruttoria. E' stato sicuramente un esperimento riuscito male: sono stati spesi molti soldi e risorse per assumere delle persone che andavano prima formate adeguatamente e poi responsabilizzate.

Rimane comunque centrale il fatto che la selezione sia stata effettuata da una Commissione Tecnica predisposta per lo scopo. Non sono in grado di fornire informazioni dettagliate sulla Commissione giudicatrice né sulle priorità regionali che hanno guidato il processo di selezione dei progetti II fase in quanto gli elementi che ho raccolto nel corso dell'intervista al Delegato Regionale non sono del tutto attendibili o puntuali.

Il tipo di apporto fornito dall'amministrazione regionale ai progetti Equal è stato organizzativo e gestionale e non programmatico-strategico né in fase di presentazione dei progetti né tanto meno in fase di gestione.

Non esiste un legame forte tra POR ed Equal. Tutto ciò che non è stato finanziabile con il POR per le politiche sociali è stato finanziato da Equal. Questa realtà è molto complessa, in quanto il disagio sociale è molto ampio nella provincia: disabili, immigrati e così via.

Le PS Geografiche e Settoriali

Di seguito, si descrivono le singole PS che operano, o hanno operato, nel territorio provinciale di Reggio Calabria e, nello specifico, i componenti e le aree di intervento delle PS.

PS EQUAL coinvolte	Componenti PS e capofila	Aree di Intervento	Data conclusione	di
IT-G-CAL-055 FOCUS	Coop. soc. COO.S.S.EL Partner Stranieri: o Gran Bretagna/Ukgb-36 o Grecia/GR-200959	Inserimento sociolavorativo dei disabili psichici residenti in provincia attraverso 8 azioni.	19/06/05	
IT-G-CAL-013 LOCRIDE PER TUTTI	A.T.S. - Associazione Temporanea di Scopo Locride per Tutti Partner Transnazionali: o Francia/FR-NAT-2001-10956 o Portogallo/PT-2001-064 o Repubblica Ceca /CZ-11	Promuovere un sistema coerente di sviluppo sostenibile tramite percorsi di turismo sociale. La PS intende creare un sistema turistico accessibile nella Locride anche per quelle persone che hanno difficoltà psichiche o fisiche.	15/01/05	
IT-G-CAL-014 ATENA	A.T.S. - Associazione Temporanea di Scopo Atena Partner Transnazionali: o Paesi Bassi /NL-2001/EQG/0005 o Spagna/ES-ES522	La PS intende favorire l'occupazione femminile in settori dirigenziali turistici innovativi.	18/11/04	

¹³ Intervista condotta il giorno 7 aprile 2005.

PS EQUAL coinvolte	Componenti PS e capofila	Aree di Intervento	Data conclusione	di
IT S MDL 055 INNOVATING LOCAL DEVELOPMENT EMPLOYMENT INITIATIVES IN THE THIRD SECTOR	<ul style="list-style-type: none"> o CNCA - Coordinamento Nazionale Partner Transnazionali: <ul style="list-style-type: none"> o PT 2001 208 	La PS agisce su tre territori diversi: Torino, Arezzo e Reggio Calabria per lo sviluppo locale e la lotta alla disoccupazione di alcune fasce svantaggiate	30/11/2004	
IT S MDL 160 ORO BLU	<ul style="list-style-type: none"> A.I.A.S. - Associazione Italiana Assistenza Spastici Partner Transnazionali: <ul style="list-style-type: none"> o FR REU 2001-11326 o PT 2001-113 	La PS agisce sulle regioni Puglia, Calabria e Sicilia e tratta il problema della disabilità fisica, psichica e psicofisica. Lo scopo è quello di promuovere il turismo sociale nei territori di cui sopra, attraverso lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi di accoglienza ed assistenza presenti. Il fine è quello di allestire un pacchetto-circuito di servizi agevolati.		
IT S MDL 239 PASSO	<ul style="list-style-type: none"> BBJ Partner Transnazionali: <ul style="list-style-type: none"> o FR-LGR-2001-11319 o DE EA 95723 o ES ES492 	La PS mira a costruire azioni interventi a favore dell'occupazione delle fasce deboli (giovani e donne) del territorio, attraverso l'istituzione delle scuole della seconda opportunità attraverso la formazione di un partenariato locale, le scuole libere, lo sviluppo di competenze di base e azioni di orientamento.		
IT S MDL 262 RESET	<ul style="list-style-type: none"> RESET - Rete Servizi Territoriali Partner Transnazionali <ul style="list-style-type: none"> o FR PAC 2001-10775 o DE EA 25115 o ES ES340 o SE 10 	La PS persegue l'obiettivo di favorire l'occupazione dei giovani, e sostenere il processo di riforma dei servizi per l'impiego attraverso la creazione di una rete di attori (PMI, sindacati, agenzie di lavoro, organismi ecclesiali, terzo settore, volontariato per l'inserimento sociolavorativo dei giovani.		

Le Sperimentazioni in Campo

I fenomeni di esclusione trattati

Una classificazione plausibile delle aree di intervento delle PS reggine I Fase porterebbe alla seguente suddivisione: (a) sviluppo locale e occupabilità; (b) turismo sociale e disabilità.

La prima area mira a promuovere lo sviluppo territoriale della provincia e l'occupabilità delle categorie sociali più svantaggiate, quali i giovani, le donne e i disoccupati di lunga durata. La seconda area di intervento si rivolge invece alla popolazione disabile attraverso azioni di accompagnamento al lavoro, creazione di sistemi turistici accessibili sul territorio e potenziamento del Terzo Settore. Si tratta sostanzialmente di due aree di intervento assolutamente pertinenti, e tra loro integrate, rispetto ai fabbisogni sociali del territorio sebbene non siano del tutto esaustivi.

Il contesto territoriale della Provincia di Reggio Calabria, caratterizzato da un tessuto economico-produttivo in ritardo di sviluppo e da un tasso di disoccupazione molto alto, necessita di interventi di per lo sviluppo locale e per migliorare l'occupabilità delle categorie sociali più deboli, anche attraverso interventi di formazione permanente e di alfabetizzazione. Promuovere altresì lo sviluppo locale attraverso interventi di turismo sostenibile e sociali è strategico, così come l'impegno del Terzo Settore in azioni di supporto e accompagnamento al lavoro delle persone diversamente abili, in un territorio nel quale il mondo del volontariato, dell'assistenza e delle cooperative sociali è presente e assai rilevante.

Rimangono tuttavia fuori in questa fase, molte azioni pur opportune in un territorio che, come sottolineato in precedenza, ha necessità di: (a) integrare le azioni per lo sviluppo territoriale con interventi di sviluppo urbano e lotta al degrado ambientale; (b) combattere la micro criminalità, la criminalità organizzata ed il lavoro irregolare; (c) promuovere interventi innovativi per la popolazione anziana. E' pur vero che l'assenza in Equal di interventi specifici in questi ambiti di policy viene sopperita da interventi finanziati da altri fondi o programmi europei o regionali, ma non sempre si tratta di interventi esaustivi.

Gli attori coinvolti spaziano dagli enti locali (sostanzialmente Comuni e Province), alle associazioni di categoria, dalle associazioni di volontariato e cooperative sociali alle aziende sanitarie territoriali e agli enti di formazione.

Nella Fase II, le PS mantengono e anzi consolidano i medesimi indirizzi e obiettivi strategici, puntando su azioni a favore del Terzo Settore, del Turismo e delle Pari Opportunità. Scompaiono, invece, quasi completamente gli enti locali dalle partnership e questa scelta potrebbe non essere stata casuale considerando lo scarso coinvolgimento ed impegno che a giudizio delle PS gli enti locali hanno profuso nella I Fase.

Il Partenariato

Le PS della Provincia denotano inoltre una buona capacità di mobilitazione di attori del territorio, con un buon tasso di partecipazione degli Enti Locali, qualche impresa ed un gran numero di associazioni e di enti non profit. Stranamente questa architettura sociale non viene mantenuta nella seconda fase di Equal, nella quale la presenza degli enti locali è molto indebolita ed anche la presenza delle imprese, già latitanti nella prima fase, appare molto scarsa nella II Fase.

A questa vivacità di coinvolgimento degli attori che compongono le partnership corrisponde anche un certo accentramento delle attività di ciascuna PS nelle mani di pochi soggetti. Si tratta sovente di partnership numerose ma coordinate da un nucleo centrale di partner molto risicato.

Sperimentazione e Innovazione

I fenomeni di esclusione trattati dalle PS geografiche rispondono parzialmente alla domanda di innovazione delle politiche per l'inclusione sociale del territorio. Inoltre, le PS spesso tendono a sopperire alle lacune dell'ordinario più che a rispondere a nuovi problemi di inclusione sociale e non sempre sono riuscite a trasferire i risultati e le prassi delle proprie sperimentazioni, anche significative ed efficaci, al sistema politico locale. Questo fallimento non è sempre imputabile alle PS ma, in molti casi, anche alla disattenzione con la quale i decisori hanno guardato ad Equal.

Come già sottolineato in precedenza, la provincia di Reggio Calabria necessita di interventi robusti nel campo dello sviluppo locale e per l'occupabilità della forza lavoro (giovani e donne in particolare), della sistematizzazione e il rafforzamento del Terzo Settore, la tutela di alcune categorie sociali svantaggiate (anziani e disabili...), la salvaguardia ambientale e riqualificazione urbana. In parte queste esigenze vengono soddisfatte dalle PS, in parte questo non avviene:

✓ La PS *Focus* ha posto l'accento sul problema del collocamento delle persone disabili: un problema sicuramente presente sul territorio ma che probabilmente non rappresenta un'emergenza.

✓ La PS *Locride per tutti* mira a rafforzare il sistema del Terzo Settore attraverso azioni di turismo sociale e sostenibile;

✓ La PS *Atena* mira a rafforzare l'occupabilità femminile anche in alcuni settori tradizionalmente riservato ad una forza lavoro maschile.

In questo quadro mancano interventi diretti per la promozione dello sviluppo locale, per l'abbattimento della disoccupazione giovanile e la salvaguardia ambientale delle coste, delle zone interne e delle aree urbane. Questa mancanza viene parzialmente sopperita dall'azione delle PS settoriali (Ildeits, Passo, Reset, Oro Blu) in interventi di sviluppo locale, lotta alla disoccupazione, turismo sociale e lotta all'analfabetismo di ritorno delle fasce giovanili. Restano assenti, tuttavia, le azioni per la tutela dell'ambiente, la riqualificazione urbana, lo sviluppo di comunità e per la popolazione anziana: tematiche anch'esse che meritano di essere considerate e affrontate adeguatamente.

In generale, è possibile raggruppare le azioni promosse dalle PS in tre tipologie:

1. *Azioni di supplenza dell'ordinario.* Probabilmente rientrano in questa categoria gli interventi promossi dalle PS Focus e dalle settoriali Passo e Reset, e che mirano a migliorare l'occupabilità delle fasce svantaggiate, in un contesto in cui l'ordinario non funziona adeguatamente, laddove i CPI non sono entrati a regime (certificazione e bilancio di competenze non sono ancora attivi), il collocamento mirato non funziona.

2. *Azioni di accelerazione e innovazione dell'ordinario.* Probabilmente rientrano in questa categoria le azioni delle PS Atena, Ildeits e Reset per le pari opportunità tra uomini e donne; per la diffusione dei piani di azione locale per lo sviluppo territoriale; per accompagnare il processo di trasformazione del sistema provinciale per l'impiego.

3. *Azioni di potenziamento del Terzo Settore.* Un settore molto presente e radicato nella realtà reggina che necessita di legittimità istituzionale per potersi affiancare alle azioni di politica sociale ordinarie (PS Locride per Tutti e OroBlu).

Beneficiari ed Empowerment

Sul numero e le caratteristiche dei beneficiari coinvolti nei progetti Equal abbiamo ricevuto informazioni abbastanza precise da 4 PS su 7 complessive.

Tutte e 4 le PS hanno previsto il coinvolgimento diretto di beneficiari: circa 237 in attività strutturate di orientamento, bilanci di competenza, certificazione di competenza e interventi formativi; e servizi alle imprese per circa 400 unità.

Tab.4 Numero dei Destinatari finali dei progetti che hanno consegnato il questionario finale

Titolo	Beneficiari avvicinati	Beneficiari in percorsi strutturati	Imprese avvicinate	Imprese che hanno partecipato	Operatori
Locride per Tutti	160	130	20		10
Atena	267	47			160
Focus	100	60	10	10	20
Ildeits	372		360		
Totale	899	237	390	10	190

Fonte: Elaborazione Ismeri

Non si tratta di numeri sorprendenti soprattutto se messi in relazione al budget allocato grazie ad Equal: 900 destinatari (soggetti esclusi o a rischio di esclusione) a fronte di circa 3 milioni di Euro¹⁴ allocati al territorio, il che equivale a dire che intervenire sul singolo soggetto è costato almeno 3330 Euro, un rapporto, considerando i primi risultati conseguiti, assolutamente inefficiente.

La quota destinata alle attività formative dei beneficiari delle PS considerate si attesta attorno al 20-30% del budget complessivo. Considerando le azioni di sistema, di supporto alle imprese e di sostegno alla creazione di reti e piani locali, le PS hanno destinato in media il 50-60% del budget con punte che arrivano all'86%.

Non è ancora possibile valutare gli impatti reali sui processi di inclusione sociale dei beneficiari coinvolti in un territorio nel quale l'accesso al mondo del lavoro è problematico per tutti e l'organizzazione dei servizi sociali è in forte ritardo. In mancanza delle strutture elementari e dei fattori di base, ogni azione che persegue il fine di accelerare i processi di inclusione sociale rischia di cadere nel vuoto e di non essere recepita. Tanto più che la valutazione degli interventi che mirano a migliorare l'occupabilità di alcuni soggetti e a fornire loro nuove e più strutturate competenze deve essere svolta nel lungo periodo e non a distanza di pochi mesi dalla conclusione delle azioni. Ad oggi, tuttavia, il bilancio delle risorse spese e dei risultati conseguiti sui beneficiari appare assai deludente.

Il mainstreaming

Alcune PS hanno speso energie e risorse considerevoli per promuovere il mainstreaming delle azioni svolte, anche attraverso la costituzione di un Comitato di Mainstreaming (PS *Locride per tutti*) che ha coinvolto l'Amministrazione Provinciale di Reggio Calabria, i rappresentanti delle istituzioni, delle parti sociali, delle imprese sociali, delle associazioni di disabili, dei servizi per l'impiego provinciali, delle agenzie formative, delle scuole, della Chiesa e una rappresentanza maschile e femminile dei beneficiari finali.

L'obiettivo del Comitato è stato quello di studiare le modalità di trasferimento delle innovazioni sperimentate durante il progetto sulle politiche e sui sistemi dell'economia sociale, della formazione, del lavoro e dei servizi sociali.

Anche la PS Atena ha realizzato un'interessante campagna di mainstreaming per il trasferimento ai centri per l'impiego del modello innovativo di bilancio delle competenze ed ha tentato, ma non realizzato, con l'aiuto del Sindaco di Polistena, di coinvolgere l'amministrazione regionale e provinciale nella costituzione di un tavolo permanente di mainstreaming che si ponesse sin da subito il problema della creazione di uno sportello donna territoriale.

La PS Focus ha finalizzato un patto per il sociale per l'occupazione dei disabili trasferendo a diversi interlocutori, associazioni di categoria e datoriali, un approccio concertato per la pianificazione di interventi rivolti alla popolazione disabile e alle categorie sociali svantaggiata del Comune di Reggio Calabria.

La transnazionalità

A differenza del mainstreaming, la transnazionalità non ha riscosso particolare successo nel territorio di Reggio Calabria ed anzi si è limitata ad uno scambio informativo tra i progetti e i partner stranieri. Alcune PS non hanno portato a casa apprendimenti utili dall'esperienza svolta all'estero e questo è imputabile alle differenze intrinseche dei progetti e ai diversi approcci, normativi ed operativi, al trattamento dei problemi affrontati. Da un punto di vista più strettamente personale, la cooperazione transnazionale è stata per molti un'esperienza piacevole.

¹⁴ Stima Ismeri Europa.

Le PS settoriali

Una valutazione di massima sull'efficacia con cui le PS della provincia hanno conseguito i risultati attesi e implementato il processo per perseguirli vede emergere, sostanzialmente, le settoriali sulle geografiche.

La percezione di un nostro referente è che *le PS settoriali siano migliori rispetto alle geografiche (più motivate e con più stimoli), tant'è che spesso le settoriali, per forza di cose, hanno scelto un referente con il ruolo di coordinamento visibile e riconosciuto da tutti, a differenza delle geografiche per le quali le responsabilità sono ripartite troppo e quindi nessuno se le prende.*

In realtà, come peraltro già anticipato nelle sezioni precedenti, le PS settoriali sembrano slegate da possibili rapporti clientelari sul territorio tra decisori e alcune organizzazioni e da meccanismi perversi di attribuzione delle risorse tra gli stessi partner del progetto. Tuttavia, di là dalle dimensioni medie e dal peso delle singole istituzioni che sponsorizzano e coordinano i progetti, le PS settoriali devono comunque fare i conti con il contesto e gli attori con cui sperimentare le azioni progettate, peraltro piuttosto analoghe nei territori in cui le PS gravitano. E' emblematico il caso della PS Passo, per esempio, per la quale, a detta degli stessi partner, la scuola della seconda opportunità di Reggio Calabria ha funzionato molto meglio della "cugina" palermitana pur avendo perseguito la stessa idea progettuale.

1.5.I RISULTATI DELLE SPERIMENTAZIONI

In questa sezione vengono descritti i risultati rilevati delle azioni realizzate dalle diverse PS territoriali che abbiamo osservato nel corso dell'indagine.

Una valutazione di massima sul **grado di efficacia delle azioni** realizzate dalle singole PS nel contesto difficile, e talvolta poco ricettivo, in cui hanno operato è mediamente positiva.

Non è ancora possibile misurare i risultati, né tanto meno gli impatti, degli interventi sui **beneficiari**. Tuttavia, l'indagine e la percezione dei nostri interlocutori inducono a credere che, in termini di apprendimenti e acquisizione di nuove competenze, i risultati possano essere positivi, mentre non siamo ancora certi che questi risultati possano portare ad un cambiamento strutturale verso una maggiore inclusione sociale se non sono rafforzati da ulteriori interventi incrementali di sistema.

Si tratta spesso di azioni che hanno avuto il pregio di aver:

- sensibilizzato l'opinione pubblica su alcune tematiche fondamentali (pari opportunità – PS Atena; disabilità – PS Focus);
- migliorato l'occupabilità di alcune categorie sociali svantaggiate (giovani, donne, svantaggiati: PS Atena; Passo; Reset; Focus);
- trasmesso un nuovo approccio, più collaborativo ed inclusivo, nella definizione delle politiche locali (PS Ildeits, Focus);
- progettato e realizzato corsi di formazione innovativi ed inusuali per il territorio e interventi di orientamento (scuole della seconda possibilità e tavolo di rappresentanza tra associazioni categoriali/datoriali e forza lavoro per una corretta rilevazione delle competenze ed i fabbisogni delle imprese – PS Passo; voucher formativi e certificazione delle competenze – PS Reset; sperimentazione di un nuovo modello di bilancio di competenze, corso di formazione per promotrici di sviluppo – PS Atena);
- sottoscritto accordi e protocolli tra diversi attori, istituzioni ed enti locali, cooperative e associazioni (Patto locale per l'occupazione – PS Focus; Piano di azione locale per lo sviluppo sostenibile delle imprese sociali – PS Ildeits).

Meno efficaci sono risultati gli interventi tesi a creare nuova occupazione e a promuovere nuova cultura imprenditoriale: è il caso della PS Focus: *Alla fine del percorso progettuale, con riferimento ai beneficiari finali, riteniamo parzialmente raggiunti i risultati previsti dalla PS. E' stato raggiunto un buon livello di output in relazione alle attività di orientamento, formazione, tutoraggio, accordi con le categorie imprenditoriali, coinvolgimento dei beneficiari e delle loro organizzazioni nelle azioni progettuali, ma solo in parte è stato centrato l'obiettivo della transizione al lavoro del target group coinvolto. Il numero delle persone realmente occupate è statisticamente inferiore a quello previsto, in quanto le imprese con le quali è stata avviata la sperimentazione non hanno rispettato gli impegni assunti, con riferimento all'assorbimento occupazionale delle persone che pure avevano contribuito a formare, in esito alle indagini sui loro fabbisogni formativi.*

La PS Reset è riuscita ad inserire nel mercato del lavoro 4 persone (delle 12 previste) anche se in attività di lavoro non regolare.

La PS Atena ha incontrato grosse difficoltà nel *promuovere l'imprenditorialità sviluppando nuovi modelli di approccio all'impresa che tenessero conto dell'ottica di genere; e nel creare nuova occupazione femminile favorendo lo sviluppo di attività imprenditoriali.*

La principale difficoltà riscontrata è strettamente correlata al contesto territoriale, in quanto l'area di riferimento (Piana di Gioia Tauro) è inserita in un contesto regionale con una scarsa cultura imprenditoriale e poca propensione ad investire in tal senso. Il 55% della popolazione attiva dell'area presta lavoro nel settore terziario, che però non è in grado di assorbire ulteriore forza lavoro. In queste condizioni i giovani, e soprattutto le donne, pur non avendo molte opportunità di occupazione, raramente tentano di intraprendere attività lavorative autonome o esperienze imprenditoriali, sia a causa della mancanza di competenze specifiche (professionali e motivazionali), che più in generale di una "cultura d'impresa".

1.6. GLI IMPATTI DEL PROGRAMMA EQUAL SUL TERRITORIO

Sulle Politiche

Gli elementi che emergono da una prima valutazione degli impatti del Programma Equal sulle politiche per l'inclusione sociale del territorio di Reggio Calabria non sono del tutto positivi. La valutazione ha considerato, in estrema sintesi, i fattori che abbiamo percepito come cruciali per la produzione di impatti positivi da parte del Programma sul sistema di policy-making per l'inclusione sociale e che potrebbero essere sintetizzati nell'elenco seguente:

- il livello di interesse della classe politica a percepire ed interiorizzare i cambiamenti prodotti dal Programma;
- l'efficienza del sistema politico (in termini di competenza organizzativo-gestionale capacità di lettura dei fabbisogni del territorio) e la rilevanza delle policy attivate rispetto ai fabbisogni della popolazione;
- l'integrazione del Programma con gli altri strumenti di policy;
- la visibilità del Programma tra gli addetti al lavoro e all'esterno;
- la portata economica del Programma;
- la sostenibilità e continuità delle azioni;
- l'efficacia delle azioni messe in moto dalle PS e il grado di inclusività del partenariato.

Innanzitutto, abbiamo rilevato come il contesto osservato sia indebolito da una serie di problemi di ordine organizzativo e sociale della macchina politica che inficiano le relazioni tra la comunità civile ed il sistema politico stesso, così da stemperare ed allentare gli effetti anche potenzialmente positivi di un Programma come Equal sul territorio. *Il programma Equal ha posto le basi per lo sviluppo di interventi molto positivi per il territorio ma tante volte si riduce a mero progettificio che si attua tramite un processo di sponsorship e la creazione di una partnership: esiste infatti un legame ancora troppo forte tra progettazione e politica (selezione).* A ciò si aggiunge anche la lentezza e la scarsa dinamicità del tessuto economico provinciale: *l'esclusione sociale non è trattabile dove l'economia è lenta.*

Tra l'altro, la natura variegata e complessa della dimensione dell'inclusione sociale richiede un approccio interdisciplinare che la classe politica locale non può garantire se non è in grado di sviluppare una visione di rete che riesca a coinvolgere gli attori locali e gli *stakeholders* che in qualche maniera possono intervenire attivamente per risolvere un problema specifico: *i problemi infatti non possono essere risolti dalla singola istituzione, ma occorre sviluppare un'azione di rete. Tuttavia, è spesso difficile comunicare con gli altri attori del territorio ed è ostico anche cercare di stimolare l'integrazione tra diverse istituzioni pubbliche.*

L'approccio interdisciplinare alla lotta all'esclusione sociale richiama un aspetto cruciale strettamente legato alla necessità di integrare il Programma con gli altri strumenti di policy affinché l'azione trasversale di rete, tra la dimensione delle politiche sociali, del lavoro e della formazione e per lo sviluppo, le innovazioni nel sistema di governance e gli apprendimenti nelle organizzazioni territoriali vengano realizzati realmente. Ebbene, si è spesso richiamata l'attenzione al diverso approccio di trattamento dei problemi e alle politiche sociali che il Programma ha trasferito al territorio, tanto che, perlomeno, si riconosce la necessità di operare trasversalmente e di integrare gli strumenti di policy per ottenere risultati più duraturi e rilevanti. Negli ultimi anni, *c'è stata la ricerca di un'integrazione tra politiche sociali, del lavoro e della formazione, e per lo sviluppo, ma non è ancora permeata nella cultura locale.* Va maturando una consapevolezza maggiore della necessità di integrare le politiche locali e l'esperienza di Equal sul territorio ha sicuramente rafforzato questa tendenza, ma occorre ancora lavorare molto in questa direzione per promuovere un effettivo cambiamento strutturale e culturale

Considerando la portata economica del Programma: *in Calabria la portata di Equal non è tale da poter creare politiche vere e proprie, tanto più che non riesce a creare delle strutture sostenibili, ma sperimenta "soltanto" azioni. E' sostanzialmente un problema di budget, il supporto economico manca e nonostante si stipulino accordi di programma e protocolli di intesa tra istituzioni, senza un supporto economico adeguato, non si fa nulla, tanto più che l'integrazione con le misure del POR appare decisivo e questo sodalizio non c'è stato.*

Un altro punto fondamentale e che scaturisce dalla riflessione sulla scarsa portata economica del programma è la sua scarsa visibilità: *il programma Equal manca un po' di visibilità, e c'è stato poco scambio tra i soggetti dei partenariati e i soggetti esterni*. Chiaramente questo va a discapito di eventuali trasferimenti di buone prassi dalla progettazione al decision making.

Oltre alla visibilità, la condizione essenziale per generare degli impatti a livello di politiche per l'inclusione sociale è la sostenibilità e la continuità delle azioni. Eppure, come afferma un nostro testimone chiave, *la difficoltà che percepisco è sostanzialmente la mancanza di continuità: si presenta il progetto, viene finanziato, vengono realizzate le attività e poi tutto finisce lì; un progetto invece dovrebbe poter evolvere in qualcos'altro*.

Chiaramente anche la continuità delle azioni, e la loro efficacia, possono essere garantite da un partenariato che crede davvero in quello che fa e che collabora pienamente alla realizzazione degli interventi. *I soggetti che hanno partecipato a Equal sono grossi e hanno maturato competenze specifiche nel campo disciplinare di appartenenza. Il gruppo dei partner è soltanto un corollario a questo. Un progetto viene approvato e poi decide il capofila chi includere e chi no. Non s'inventa un progetto dal nulla, il finanziamento consente di fare quello che vuoi fare. Gli altri partner sono più piccoli di te ma beneficiano comunque del fatto di essere coinvolti in un progetto di ampia portata*.

Il quadro che emerge dall'analisi di cui sopra appare fondamentalmente negativo, eppure, non potendo prescindere da un contesto complesso qual è quello reggino, a questo punto, è cruciale almeno cogliere gli aspetti positivi e di transizione che hanno la potenzialità di traghettare le politiche sociali verso una migliore sistematizzazione, pianificazione e organizzazione generale, di là da mortificazioni politiche e scarso dinamismo economico del territorio.

L'esperienza Equal è stata molto positiva sul territorio: qualsiasi strumento, qualsiasi programma che in Calabria va nella direzione reale di un mutamento nelle condizioni del disagio sociale non può che essere accolto favorevolmente, indipendente poi dai risultati. Purtroppo sono interventi insufficienti a risolvere i problemi o a modificare in maniera significativa gli indicatori del disagio sociale, però, in qualche modo, contribuiscono sia a diffondere buone pratiche sia nella classe dirigente la consapevolezza che il sociale è un tema che va affrontato con urgenza nel breve termine pur se con prospettive di lungo periodo.

Rispetto ai meccanismi istituzionali, la classe politica locale ha colto probabilmente, grazie a Equal, la possibilità di costruire attivamente le politiche per il territorio: *spero che sia rimasto questo, che il sociale non è soltanto assistenza ma è anche un settore per il quale si possono pianificare vere politiche integrate*.

In sintesi, *il risultato principale percepito del programma Equal sul territorio è stata la trasmissione di un metodo di lavoro concertato: un approccio molto più praticato adesso che non alcuni anni fa*.

Si tratta di un approccio diverso di costruire le politiche sociali per il territorio: *il valore aggiunto del Programma consiste nella possibilità per coloro che lavorano nell'ambito delle politiche sociali locali di promuovere un diverso approccio che nasce dai fabbisogni concreti della cittadinanza, dal basso. Il programma ha instillato nel territorio una cultura partenariale che prima non esisteva affatto e ha promosso interventi non solo di tipo assistenziale, per le categorie sociali più deboli, ma anche di tipo propositivo, basti pensare all'esperienza dei tavoli permanenti che riuniscono associazioni di categoria e gli esponenti del III settore al fine di sviluppare azioni per la popolazione disabile e promuovere la clausola sociale degli appalti*.

Rispetto all'innovazione delle politiche ordinarie, è di notevole interesse l'esperienza del patto per il sociale promosso dalla PS Focus, con il quale il territorio ha risposto in maniera condivisa e partecipata ai fabbisogni sociali del comune di Reggio Calabria. *Il patto dovrà ovviamente trovare modalità di azione per conto proprio, ma rappresenta comunque un'occasione di concertazione importante: la prima volta che vengono coinvolti assieme le associazioni di categoria dei lavoratori e degli imprenditori, i sindacati, le associazioni dei disabili, le istituzioni: il Comune di RC, e le altre associazioni provinciali. E' stato fatto un passo importante, adesso è importante capire se ci sarà la volontà politica di continuare su questa strada*.

In molti casi si tratta di timidi tentativi di trasformazione della prassi politica ordinaria che spesso non riescono a raggiungere i livelli più alti, la Provincia e la Regione per esempio, ma che rappresentano comunque un passo importante verso una migliore e più concertata definizione dei problemi di inclusione sociale del territorio e di una più attenta pianificazione delle azioni atte a risolverli. Cambia insomma l'approccio, ed un maggior numero di attori del territorio lentamente si inserisce nel processo di policymaking locale che comincia a perdere parte delle connotazioni assistenzialistiche che prima denotava e si apre all'esterno alla ricerca di nuove soluzioni a problemi noti e tradizionalmente radicati nel territorio. L'ente pubblico perde la funzione creditizia e assistenzialistica che prima mostrava: *ti*

concedo un finanziamento così ti assisto, ma stimola il territorio stesso a trovare delle risposte ai suoi problemi. Si tratta però di impatti *cognitivi*, ovvero che riguardano gli apprendimenti di singoli attori e che non lasciano ancora strutture e progetti sostenibili: il rischio insomma è di disperdere le energie risvegliate e di sminuire gli apprendimenti acquisiti nel breve periodo.

Sulla Governance

Gli impatti del Programma Equal sul sistema di governance reggino sono tuttora poco chiari. Mentre da un lato emergono nuove relazioni formali e informali tra gli attori sociali, le organizzazioni e le istituzioni del territorio, dall'altro non è evidente quanto queste relazioni possano stimolare fattivamente, e (r)-innovare, il sistema di policy-making locale.

Per il settore *Governance e Anti Corruption* della Banca Mondiale¹⁵, miglioramenti nel sistema di governance sono dati dall'intreccio di elementi cruciali quali:

- ✓ la pubblica disponibilità di conoscenza e informazione;
- ✓ una leadership politica efficace e attenta;
- ✓ un'azione collettiva dinamica e ben organizzata.

Condividiamo questa impostazione poiché mette in luce la necessità di favorire l'interazione tra le istituzioni formali di un territorio e la società civile: un'interazione fondamentale per promuovere un efficace sistema di governance e per garantire accountability e responsabilità civile delle istituzioni.

In merito alla diffusione di conoscenza e informazione, mentre le PS hanno svolto un'importante azione pedagogica nel trasferire nozioni importanti ad un numero significativo di beneficiari (PS Focus; Atena, Locride per Tutti, Passso, Reset), sul processo di mainstreaming permangono alcune perplessità sul grado di efficacia degli interventi avviati, soprattutto sulla visibilità delle azioni promosse da Equal sul piano istituzionale.

Quanto alla leadership politica in grado di cogliere, sostenere e formalizzare le innovazioni sperimentate grazie ad Equal, la percezione delle PS e degli interlocutori contattati appare piuttosto controversa (positiva per PS quali Focus e Atena, negativa per le altre).

In realtà, al fine di trasformare o di innovare un sistema di governance è opportuno che:

- le istituzioni pubbliche e gli enti locali possano coinvolgere gli attori sociali sin dall'inizio del processo di policymaking: questo è avvenuto poco nel territorio reggino, in quanto i processi di mainstreaming sono stati contemplati solo in un secondo momento dalle PS attivate e gli enti locali, quando sono partner di progetto, a detta dei nostri testimoni, sono stati spesso disattenti e poco propositivi in fase di realizzazione delle attività;
- le istituzioni pubbliche e gli enti locali dovrebbero stimolare attivamente la partecipazione dei vari soggetti, affinché non siano soltanto i giornalisti, gli accademici e le organizzazioni non-profit a gestire il processo con effetti deboli sulla comunità nel suo complesso. Anche in questo caso, la partecipazione degli enti locali è risultata il più delle volte solo "recettiva" (PS Focus; Passso; Reset; Ildeits); raramente attiva (Atena) e talvolta assente (Locride per Tutti);
- per garantire la sostenibilità e la continuità della partecipazione, una volta cercata ed avviata, si persegua la sua completa istituzionalizzazione. Questo per evitare che il cambio di poltrona possa portare ad un cambio di rotta nella gestione della prassi politica partecipativa. In questo caso, abbiamo registrato alcuni risultati positivi che sono legati sostanzialmente alla stipula di patti per il lavoro (PS Focus), di tavoli di rappresentanza (Passso), piani di azione locale (Ildeits), sebbene sovente si tratti di interventi di contorno e poco realizzativi sul piano pratico.¹⁶

Quanto all'azione collettiva, abbiamo più volte sottolineato come la notevole diffusione di organizzazioni non-profit e associazioni di volontariato sul territorio sia accompagnata da una dinamicità ed una fibrillazione sociale che contrasta con l'immagine tradizionale di un territorio poco ricettivo del cambiamento e drogato da interventi assistenzialistici calati dall'alto.

Questo intreccio di luci ed ombre induce a concludere che gli impatti sul sistema di governance possano essere potenzialmente positivi sul lungo termine (le azioni avviate sono coerenti con i fabbisogni sociali del territorio), a condizione che le energie messe in moto e gli interventi realizzati non vengano dispersi con la conclusione dei progetti I fase che, a differenza della II fase, hanno visto il coinvolgimento importante degli enti locali e della Provincia: una presenza imprescindibile per produrre qualsiasi impatto sul sistema di policy-making.

Sulle Organizzazioni

Gli impatti sulle organizzazioni che hanno partecipato ad Equal sono sostanzialmente "cognitivi" e legati all'apprendimento di un approccio diverso nel definire e realizzare le politiche per l'inclusione sociale,

¹⁵ Cfr. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>

¹⁶ Cfr. J. Ackerman, *Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice" in "World Development"* Vol. 32, No. 3, pp. 447-463, 2004.

soprattutto da parte degli enti locali, comuni e Provincia, come ampiamente sottolineato precedentemente.

La Provincia di Reggio Calabria ha finanziato tre progetti Equal (PS Focus, Locride per Tutti e Atena). E' risultato rilevante il sodalizio tra centri per l'impiego e legge '68 per il collocamento mirato, in quest'ottica Equal, attraverso il Patto Locale per il Lavoro promosso dalla PS Focus, ha permesso di sperimentare azioni nuove, di sistema.

La classe politica dei comuni di Polistena, Melicucco, Cinquefrondi e San Giorgio, grazie agli interventi della PS Atena, ha appreso un nuovo modello di analisi della condizione della donna e la necessità di promuovere le pari opportunità sociali, lavorative e culturali tra uomini e donne.

Alcune PS (Oro Blu, Locride per Tutti) hanno lasciato agli enti locali un diverso ed innovativo approccio per la promozione dello sviluppo socioeconomico dei territori attraverso il sostegno al settore turistico ed al turismo sociale ed accessibile attraverso il sodalizio tra comuni e associazioni di categoria.

Gli impatti sulle organizzazioni non-profit e sul Terzo Settore sono di tipo cognitivo e a volte strutturale. Al di là dei necessari apprendimenti nel campo della progettazione, definizione, gestione e valutazione degli interventi messi in campo grazie ad Equal, molte strutture hanno perfezionato le proprie conoscenze su temi di competenza, e per i quali già possedevano una specializzazione riconosciuta, attraverso lo svolgimento delle indagini sul campo nelle fasi iniziali dei progetti. Quanto alla strutturazione di rapporti e relazioni tra i partner, le valutazioni dei nostri interlocutori sono abbastanza controverse. Dalle conferenze di ricerca è emerso come, al termine dei progetti, le relazioni tra i partner si indeboliscano fino a sparire del tutto. Le relazioni presenti già prima di Equal permangono e si rafforzano, mentre le altre difficilmente si conservano.

Si rafforza invece il peso ed il ruolo del mondo del Terzo Settore nel panorama reggino e questo produce impatti di tipo strutturale sul territorio. Alcune piccole realtà continuano ad operare proprio in virtù dei finanziamenti erogati dal PIC permettendo a molti giovani di affacciarsi nel mondo della progettazione, della valutazione e della formazione.

1.7. CONSIDERAZIONI DI SINTESI

I risultati modesti, in termini di effetti sulle politiche ordinarie, sui sistemi di governance e sulle organizzazioni, del Programma Equal sul territorio reggino che emergono dall'analisi effettuata sinora sono imputabili sostanzialmente a quattro diversi problemi:

1. La situazione socioeconomica e politica difficile in cui versa il contesto;
2. La gestione regionale distratta del Programma;
3. L'orientamento delle PS;
4. La scarsa attenzione alla sostenibilità degli interventi.

Come illustrato nel primo capitolo del presente lavoro, il contesto regionale della Calabria è caratterizzato da una serie di problemi sociali che in molti casi, rispetto ad altre aree del Paese, determinano fabbisogni sociali ancora di base: povertà, disoccupazione, analfabetismo e criminalità organizzata che vanno ad affiancarsi a problematiche quali la tutela ambientale e la riqualificazione urbana.

Si tratta di un carico pesante che, considerando la dotazione finanziaria allocata, il Programma non può certamente risolvere, e questa impossibilità incide sulla qualità degli impatti osservati sul territorio. E' stato rilevato, pertanto, uno scostamento importante tra fabbisogni rilevati e mezzi impiegati dal Programma, che non aiuta certamente a perseguire gli obiettivi stabiliti e non produce effetti positivi reali sul territorio ma soltanto apprendimenti tra gli attori.

A questa difficoltà va ad aggiungersi il fatto che la gestione regionale del programma, tra l'altro avviata in forte ritardo, sia stata solo amministrativa e non strategica tanto da lasciare le PS ad operare alla cieca soprattutto in fase di mainstreaming.

Occorre inoltre osservare come l'orientamento delle PS, a detta di alcuni testimoni privilegiati contattati, sia stato talvolta rivolto prioritariamente ad aggiudicarsi gli investimenti più che a sperimentare qualcosa di nuovo allo scopo di rispondere ad un problema sociale. La situazione in cui versano alcune associazioni ed organizzazioni è peculiare e talvolta anche grave. Molte hanno bisogno dei finanziamenti pubblici per sopravvivere e approfittano delle risorse messe a disposizione dai Programmi Comunitari per continuare a lavorare. In effetti, esse sono le realtà più piccole poiché come più volte sottolineato, i progetti non nascono dal nulla ma dalla volontà di un soggetto forte di realizzare un progetto più o meno preconfezionato e predefinito utilizzando le risorse pubbliche e strutturando una rete di attori ancillari.

A questo punto si crea una situazione nella quale il soggetto forte struttura il progetto e, magari, attiva i propri strumenti di marketing con l'amministrazione regionale responsabile della selezione, e coinvolge le associazioni più piccole, che necessitano dei finanziamenti comunitari per sopravvivere, e pertanto collaborano in un rapporto di dipendenza. Questo meccanismo pone una serie di problemi legati all'effettiva realizzazione e diffusione di azioni di mainstreaming orizzontale laddove non esiste una relazione paritaria tra i diversi partner e gli apprendimenti, se ci sono, vengono semplicemente trasmessi dal soggetto capofila agli altri.

La scarsa attenzione alla sostenibilità degli interventi aggrava e insieme determina il meccanismo con il quale i progetti vengono definiti e realizzati.

Non essendoci paletti di alcun genere o vincoli alla realizzazione delle attività e all'effettiva partecipazione alle stesse, mentre in fase progettuale tutto è lecito, in fase realizzativa chiunque può tirarsi indietro e decidere, per esempio, di non assumere il personale che ha formato o di non sostenere finanziariamente la struttura che ha creato, compromettendo in tal maniera il raggiungimento degli obiettivi del progetto.

Escludendo i soggetti più piccoli e ancillari, gli unici attori che sono in grado di garantire la sostenibilità dei progetti sono i soggetti più forti profit, talvolta non profit, e gli enti locali. Una delle caratteristiche di un progetto Equal medio è l'assenza di un ritorno economico, di un profitto, dalle azioni che si realizzano per cui un soggetto profit non ha interesse a sostenere il progetto quando i finanziamenti pubblici si esauriscono. Un attore non profit, al contrario, troppo spesso dipendente dai finanziamenti pubblici non riesce a sostenere un progetto per mancanza di fondi a meno che la comunità locale non possa fare a meno del servizio offerto e dunque paghi per averlo. L'ente pubblico, già tormentato da problemi di budget, può intervenire laddove un progetto sia legittimato ad entrare in una policy, ma al momento, non ci risulta che alcun intervento attivato nella Provincia di Reggio Calabria possa assurgere a questo livello.

Che fare? Il rischio, tra l'altro suffragato dai risultati dell'indagine valutativa, è di disperdere le azioni avviate e di condannare il programma a non lasciare tracce tangibili del proprio passaggio: dal momento che gli impatti del Programma sono *cognitivi* non è possibile misurarli né è plausibile imputare eventuali cambiamenti di sistema agli apprendimenti acquisiti grazie al Programma, a meno che questo non sia esplicitato da chi promuove il cambiamento. Né sarebbe utile suggerire misure prescrittive per il futuro dal momento che i PIC non saranno contemplati nella prossima programmazione, nonostante da parte delle PS sia emersa l'esigenza di porre più vincoli ai partner in fase di realizzazione degli interventi e a garanzia degli impegni assunti.

Meglio forse, sarebbe agire per *correggere* il presente e promuovere la sostenibilità di alcuni, pochi, progetti che rispondono realmente ed efficacemente ai fabbisogni della comunità stimolando nuove alleanze pubblico-privato anche sotto forma di *sponsorship* tra associazioni, enti pubblici (presenti in tutti i progetti osservati) e soggetti profit, anche esterni al territorio (imprese, centri commerciali, banche, ecc.). Non è facile: è necessario che i partner promuovano attivamente l'iniziativa e che l'ente pubblico la legittimi includendola in una linea di policy perché il mondo profit la riconosca e si avvicini, ma è forse l'unica maniera per lasciare qualcosa di tangibile e sostenibile sul territorio.

BIBLIOGRAFIA

Siti

(Cartina Provincia di Reggio Calabria)

http://www.kalabrien.biz/provincia_reggiocalabria.html

(World Bank: Governance and Anti Corruption Group)

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/>

(Pit Regione Calabria)

<http://www.regione.calabria.it/pit/index.htm>

(Sviluppo Locale)

<http://sviluppolocale.formez.it/calabria/index.php>

(Politiche Sociali)

<http://welfare.formez.it/calabria.html>

Dati

Database Atlante della Competitività delle Province Unioncamere, dicembre 2004.

Dati Censimento ISTAT Popolazione e Industria 2001.

Dati Forze Lavoro ISTAT al 2004.

Politiche Regionali e Provinciali

Legge Regionale 2 Febbraio 2004, n. 1 – Politiche regionali per la Famiglia – Pubblicazione in Bollettino Ufficiale 5 Febbraio 2004, n. 2 supplemento straordinario n. 2).

Legge Regionale 19 marzo 2004, n. 11 – Piano Regionale per la Salute 2004-2006. *Supplemento straordinario n. 3* al B.U. della Regione Calabria - *Parti I e II - n. 5 del 16 marzo 2004.*

Piano Regionale per la Salute (2004-2006), Allegato alla deliberazione regionale, p. 8.

PON ATAS - Misura II. 2 - Azione 5.1 - Azioni di sistema per la crescita professionale degli operatori degli enti locali e per sostenere lo sviluppo di interventi integrati per l'inclusione sociale

POR Calabria 2000-2006.

PSU – Città di Reggio Calabria, settembre 2002.

Altro

J. Ackerman, *Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice"* in "World Development" Vol. 32, No. 3, pp. 447-463, 2004.

Decisione della Commissione Europea C(2004) 883 del 23.03.2004.

2.IL CASO TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DE L'AQUILA

2.1. IL CONTESTO DI AZIONE

I principali fenomeni di esclusione sociale dell'area negli ultimi anni¹⁷

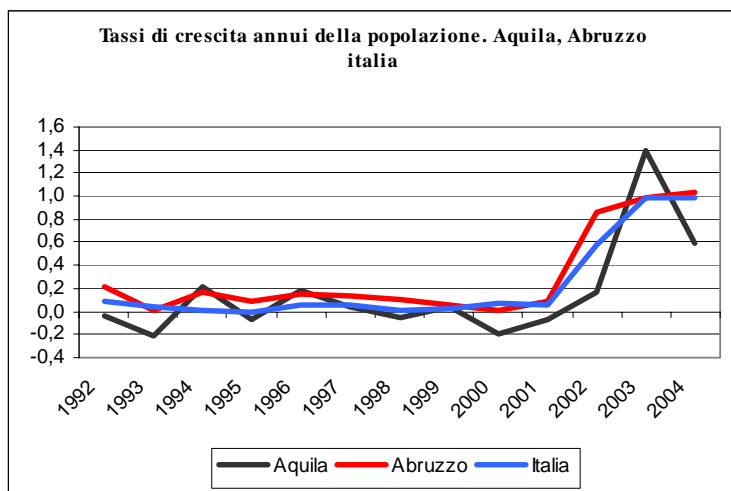
La provincia de L'Aquila si caratterizza per un problema strutturale di marginalità territoriale, derivante dall'essere *area interna* dell'Abruzzo¹⁸; alcune caratteristiche rendono difficile avviare processi di sviluppo diffuso e creazione di servizi sociali: l'elevato grado di montuosità che ricopre quasi per intero l'area provinciale, l'elevata presenza di comuni di piccole e piccolissime dimensioni in termini di abitanti¹⁹, una scarsa densità abitativa (59 ab./Kmq rispetto alla media nazionale che è di 190) e la presenza di diverse sub-aree²⁰ piuttosto diverse tra loro in termini di omogeneità socio-economica.

Parallelamente a queste caratteristiche strutturali, comunque, si possono notare in questi ultimi anni processi che hanno reso più debole il tessuto socio-economico della Provincia dell'Aquila, soprattutto se confrontato con la tendenza della Regione e della media nazionale.

In questa sede si vogliono evidenziare i principali, distinguendoli per aree tematiche (socio-economici, sociali, del lavoro), coerentemente con l'approccio di lettura seguito dall'Equipe di valutazione di Equal. Peraltro è bene sottolineare che solo per comodità espositiva questa distinzione per aree ha una sua ragione d'essere, in quanto fenomeni sociali, del lavoro ed economici sono tra loro strettamente interrelati.

Un processo di invecchiamento della popolazione elevato

La popolazione della Provincia, al 01 Gennaio 2005 ammonta a 304.068 unità (148 mila maschi e 155 mila femmine). In termini dinamici per un lungo periodo la popolazione è stata stabile o in lieve crescita e



solo negli ultimi tre anni si assiste ad una crescita maggiore; tale dinamica è stata simile a quanto accaduto a livello regionale e nazionale e probabilmente causata da una crescita del fenomeno dell'immigrazione.²¹

Quello che differenzia maggiormente il territorio provinciale aquilano dalle altre province abruzzesi e dai valori medi nazionali è l'elevato processo di invecchiamento in atto, non controbilanciato da una crescita della popolazione in età giovanile.

Se si osservano i dati per gli anni 1999-2004 si può notare come il peso delle classi di età 0-14 nella provincia dell'Aquila siano inferiori sia al dato

regionale che a quello nazionale (13,9 contro 14,4), così come le classi di età superiori ai 65 sono superiori (20,8 contro 19,6 e 17,8); tale tendenza tende a confermarsi nel 2004.

¹⁷ In questo paragrafo si delineano i principali problemi della Provincia aquilana, per come essi sono percepiti dai testimoni privilegiati e per come emergono da una breve analisi dei dati e delle fonti informative.

¹⁸ Questa tematica viene rilevata in vari documenti di programmazione : DOCUP, POR, Quadro Regionale di Riferimento.

¹⁹ Su 108 comuni solo 15 comuni superano i 3.000 abitanti secondo i dati dell'ultimo censimento. 52 comuni (pari a quasi il 50% contano meno di 1000 abitanti).

²⁰ Il comprensorio aquilano, quello di Avezzano e quello di Sulmona

²¹ Questa ipotesi è confermata da quanto emerge nei rapporti provinciali sull'immigrazione, anni 2002 e 2003. Di seguito il tema dell'immigrazione sarà approfondito.

Tab.5 Principali indicatori demografici. Aquila, Abruzzo e Italia, 1999 e 2004

	Aquila		Abruzzo		Italia	
	1999	2004	1999	2004	1999	2004
Indice dipendenza	53,2	52,4	51,6	52,7	47,4	50,1
Indice dipendenza giovanile	21,3	19,7	21,8	20,8	21,2	21,2
Indice dipendenza senile	31,9	32,7	29,7	32,0	26,2	28,9
Indice di vecchiaia	149,7	166,5	136,2	153,9	123,4	136,7
Indice di ricambio	95,6	99,9	101,3	103,7	113,4	125,1
Indice di struttura	87,9	97,6	87,3	94,9	88,4	97,1

Fonte: Elaborazioni Ismeri su dati Istat, popolazione anagrafica

Anche gli indicatori demografici confermano questa tendenza. L'indice di dipendenza totale è superiore alla media nazionale, ma ciò dipende soprattutto dalla componente senile e non da quella giovanile (come si vede l'indice di dipendenza giovanile è inferiore sia alla media regionale che a quella nazionale). L'indice di vecchiaia, si mantiene costantemente più alto nel tempo (166 nel 2004 contro 153 dell'Abruzzo e 136 dall'Italia).

Tale tendenza, poi si ripercuote anche sul mercato del lavoro. Se si osserva l'indicatore di struttura²² si evidenzia una tendenza maggiore della popolazione attiva della provincia de L'Aquila a invecchiare, su valori simili alla media nazionale e superiori a quelli regionali (nel 2004 l'indice assume i valori di 97,6, simile al dato nazionale 97,1 e maggiore dell'Abruzzo 94,9).

Quasi tutti i testimoni intervistati percepiscono questo fenomeno come una questione centrale del territorio ("...spesso questo si unisce a fenomeni di marginalità sociale...", "...aggravando i carichi familiari di assistenza e cura e quindi la domanda nei confronti dei servizi sociali...") e anche nel Piano Sociale Regionale lo studio preliminare della Zancan ha individuato come questione centrale percepita dagli amministratori locali quella dell'invecchiamento, con punte di attenzione elevate all'interno della Az. USL L'Aquila.²³

In conclusione, il processo di invecchiamento della popolazione aquilana sembra essere caratterizzato sia da una maggiore accentuazione rispetto alle altre province abruzzesi sia da un carattere stabile nel tempo.

Dal punto di vista delle politiche di inclusione nel socio-lavorativa, questo fenomeno ha molteplici conseguenze:

- ***presenza crescente di un'offerta di lavoro più vecchia. Ciò richiede politiche in grado di favorire il prolungamento della permanenza nel mercato del lavoro e azioni di riqualificazione del personale umano (formazione permanente), anche al fine di evitare che il processo di invecchiamento influenzi troppo la produttività del lavoro e la capacità di crescita economica del territorio;***
- ***innalzamento dei costi per i servizi sociali e di cura, i quali vengono richiesti per il crescente carico familiare di assistenza, che spesso comporta l'esclusione dal mercato del lavoro del genere femminile;***
- ***la necessità di realizzare una politica di inserimento e integrazione della popolazione immigrata, al fine di favorire il processo di soddisfazione della richiesta proveniente dal mercato del lavoro.***

Altri disagi sociali: disabilità e povertà

Tra gli altri disagi sociali possono esserne evidenziati due, per concludere:

A. L'elevata incidenza dell'handicap grave, che uno studio della Zancan²⁴ calcola pari ad un valore di 0,23, superiore a quello delle altre province e a quello dell'intero territorio regionale (0,16);

B. Alcuni testimoni infine, fanno presente che si assiste con frequenza a casi di nuove forme di povertà, marginalità sociale e fenomeni di disagio e devianza giovanile (aggravati dalla difficoltà di trovare lavoro, dalla mancanza di centri di aggregazione).²⁵

²² Dato dal Rapporto tra la pop 40-64 su pop 15-39

²³ Cfr. Regione Abruzzo, "Piano Sociale Regionale 2000-2004", BUR n° 12 Straordinario, 2002, pagg 17 e seguenti.

²⁴ Cfr. Walter Nanni (a cura di), "Bisogni che non trovano risposta e programmazione locale: quale apporto dal volontariato?", Fondazione Zancan

²⁵ Ci si riferisce a segnalazioni e dati della Caritas, si dice che tale fatto dipende per i giovani dalla maggiore disgregazione dei nuclei familiari

I dati sui consumi delle famiglie non ci sono per territorio provinciale. Si può comunque tentare di fare qualche considerazione in base al dato generale sul reddito medio pro-capite e sui consumi procapite. I valori tagliacarte mostrano per il 2001 una dato di 13.157 € per l'Aquila, simile al dato regionale e appena inferiore a quello nazionale (14.683); per il dato sui consumi finali interni, per l'anno 2002, il valore per il territorio provinciale è di 11.718 €, anche in questo caso più basso del dato nazionale. Ancora lo studio dello Zancan mostra come l'incidenza della povertà tra gli anziani può essere stimata in un valore intorno al 9,3%, superiore al dato nazionale del 7,3% e come si possa stimare circa 77.459 il numero di coloro che vivono sotto la soglia di povertà relativa, pari al pari al 25%.

In sintesi, nuovi fenomeni di marginalità sociale stanno diffondendosi nella provincia de L'Aquila. Per le politiche di inclusione, oltre che la maggiore difficoltà di avere a che fare con fenomeni per cui lo stato della conoscenza è minore (dato che gli strumenti informativi e di monitoraggio non sono sviluppati come per altri segmenti del sociale) la difficoltà presente si somma ad ulteriori aspetti di cui il secondo peculiare del territorio aquilano:

1. la trasformazione che sta subendo la famiglia (minori componenti medi, maggiori disgregazioni, crescita dei nuclei mononucleari, etc...), che, sebbene a L'Aquila ha una processo meno accentuato che altrove è comunque presente: tale trasformazione rende sempre meno la famiglia soggetto della società civile in grado di rispondere ai bisogni sociali crescenti;

2. la forte dispersione sul territorio aquilano dei soggetti responsabili della gestione delle politiche, la difficoltà di strutture sul territorio un numero di servizi in grado di raggiungere "economia di scala sufficienti", dato il carattere montuoso e spesso frammentato del territorio.

Il peso crescente delle popolazione immigrata

Analizzando proprio i dati sull'immigrazione si può notare come questo fenomeno sia cresciuto soprattutto negli ultimi anni: nel 1989 il peso della popolazione immigrata in Abruzzo era di appena dello 0,3% sul totale, nel 2001 la popolazione immigrati era pari a 18.072 (l'1,6% sul totale)²⁶.

Considerando il caso della provincia de L'Aquila (vedi prossima tabella) si può notare come la popolazione quasi raddoppi dal 1999 al 2003, passando da 5.938 immigrati a 9.918²⁷ e in termini di peso sulla popolazione totale il valore passa da 2 a 3,3. Dato interessante, inoltre è che la provincia dell'Aquila assorbe da solo più di un terzo dell'intera popolazione immigrata presente in Abruzzo.

Tab.6 Popolazione immigrata (permessi di soggiorno) nella provincia de L'Aquila e % su popolazione totale provinciale e su popolazione immigrata regionale.

	1999	2000	2001	2002	2003
Immigrati Aquila	5.938	5.911	6.454	6.932	9.918
% su pop aquilana	2,0	2,0	2,2	2,3	3,3
% su immigrati Abruzzo	34,7	31,2	35,7	32,6	n.d

Fonte: Rapporto sull'immigrazione provinciale, 2002 e 2003 ed Elaborazioni Ismeri.

Caratteristiche ulteriori dell'immigrazione in provincia sono:

- presenza concentrata nei comuni superiori a 5000 abitanti, in particolare Aquila, Sulmona, Avezzano, Celano, Luco de Marsi, ma anche Tagliacozzo, Tra sacco, Carsoli, Capistrello, Castel di Sangro e Pratola Peligna;
- provenienza maggioritaria dai paesi dell'Est: le prime quattro nazionalità di provenienza sono Macedonia, Albania, Marocco e Romania;
- carattere sempre più stabile dell'immigrazione testimoniato dalla crescita dei permessi di soggiorno richiesti per ricongiungimenti familiari e dalla presenza delle donne (nonché dei bambini nel mondo scolastico);
- in termini occupazionali, gli immigrati sono prevalentemente occupati nei settori dell'edilizia, in quello dei servizi nei centri maggiori e nel caso degli albanesi e dei macedoni essi concentrano la loro presenza nel Fucino impiegati soprattutto nella agricoltura pastorale e come taglialegna (dato il carattere stagionale dell'attività piuttosto elevato è il problema dell'economia sommersa);

²⁶ Cfr. L. Gaffuri - P. Scutti, "L'immigrazione nel contesto territoriale abruzzese", in Rapporto provinciale sull'immigrazione, 2002. Il censimento della popolazione 2001 ha rilevato una popolazione abruzzese di 21 mila immigrati. Ovviamente la differenze dipende quasi totalmente dal fatto che nei dati derivanti dai permessi di soggiorno (come il caso qui presente) non sono inclusi i minori.

²⁷ Il salto tra il 2002 e il 2003, pari al 43% di crescita è dovuto alla regolarizzazione in seguito alla legge Bossi-Fini.

- la popolazione immigrata si caratterizza per essere mediamente più giovane. Nel 2001, il peso degli immigrati sopra 65 anni era solo del 2,8%, quello della classe 0-14 del 17,3% e quello degli immigrati in età di lavoro pari all'80%²⁸;
- negli ultimi anni l'immigrazione ha avuto un ruolo determinante nella crescita della popolazione: dal 2002 al 2004 la crescita della popolazione di 6476 unità dipende da un saldo naturale negativo di -2936 unità e da un saldo migratorio di 9412 unità (distinto in saldo interno, 1819, saldo immigratorio esterno, 6187²⁹, altro 1406).

Tab.7 Contributo delle componenti della popolazione alla crescita, periodo 2002-2004

Crescita popolazione	Saldo naturale	Saldo interno	Saldo esterno	Saldo residuo
6.476	-2.936	1.819	6.187	1.406

Fonte: Elaborazione Ismeri su dati Istat

Un testimone riferisce che

"[...] l'integrazione più complicata non è tanto quella economica: sia pure con lavori a reddito basso gli immigrati lavorano, il vero problema è l'integrazione culturale, soprattutto perché vivono in piccole realtà dove le risposte alle esigenze sono più difficili (hanno chiesto una moschea, nelle mense scolastiche ci sono differenze...). L'accesso ai servizi è la cosa più complicata, anche per quei lavoratori in regola (è stata istituita la figura del mediatore interculturale). Per le donne poi spesso è difficoltoso farle avvicinare ai servizi (quali il consultorio....)"

O ancora

"[...] si tratta per lo più di albanesi, macedoni, marocchini...spesso sono sfruttati come lavoratori a nero, nei settori della pastorizia, edilizia e delle badanti. Tale fenomeno comporta problemi di integrazione non nel senso di accrescimento di conflittualità, ma nel senso che permane un atteggiamento "apatico" nei confronti degli immigrati, quasi non li si vedesse".

Un sistema economico-imprenditoriale in difficoltà

Dal punto di vista, i testimoni privilegiati sono quasi tutti concordi nel presentare un quadro economico caratterizzato un basso dinamismo economico, una scarsa capacità innovativa e una appesantimento delle condizioni economiche che hanno molto risentito della congiuntura negativa di questi ultimi anni.

Un primo indicatore di questa situazione è rappresentato dalle crisi di alcune realtà produttive importanti, dal polo elettronico dell'Aquila alla Finmeck di Sulmona.

"Il problema più grave, a livello provinciale, è la forte crisi occupazionale. Il polo elettronico è passato da 5000 occupati di 15-20 anni fa a poco più di 500 di oggi; si estende il ricorso alla CIGS..."

"[...] Questo fatto ha comportato non solo inevitabili ripercussioni sul livello occupazionale, ma anche una minore capacità di collegamento dell'Università con il territorio (infatti molte erano le attività congiunte di ricerca portate avanti con il polo elettronico..."

E infine

"Il problema più rilevante è la debolezza economica dovuta alla crisi del polo elettronico e alla "fuga" della grande industria esterna, che precedentemente si era insediata nella Provincia. Ciò è dovuto alla mancanza di una integrazione di queste imprese con il territorio e all'incapacità di creare un indotto in grado di svilupparsi autonomamente. Inoltre, pare esserci una mancanza di reazione e di innovazione da parte delle PMI locali..."³⁰

In effetti, il sistema imprenditoriale si caratterizza per una consistente presenza di imprese provenienti dall'esterno³¹ e complessivamente per un tessuto imprenditoriale composto da circa 25.00 imprese che collocano l'Aquila tra le province d'Italia con minore iniziativa imprenditoriale.

²⁸ Nostre elaborazioni su dati Istat, censimento 2001.

²⁹ Da notare che nel saldo interno degli ultimi anni è il genere maschile a prevalere, mentre in quello esterno sono le femmine (3.200 contro 2.900) a testimonianza del carattere sempre più stabile dell'immigrazione.

³⁰ Si veda anche i numerosi comunicati stampa dedicati al problema da parte della Provincia. www.provincia.aquila.it

³¹ Caratteristica nota questa per molte parti del territorio abruzzese. Cfr. C. Felice, "Il modello abruzzese", Donzelli. Si veda anche il Rapporto sull'economia della Provincia de L'Aquila, anno 2003, dove si scrive che "le decisioni strategiche [vengono] effettuate al di fuori dell'area stessa, con tutte le implicazioni che ne derivano in termini di crescita

Altri segnali indicatori di evidenziare uno scarso dinamismo imprenditoriale:

- l'indice di densità imprenditoriale mostra un valore (nel 2003) pari all'8,6, minore della media abruzzese che è di 10,2³²;
- rispetto al dato medio regionale si nota una distribuzione per settore che presenta valori inferiori nel settore manifatturiero e superiori in quello delle costruzioni, del commercio e degli alberghi;
- elevata quota di imprese a carattere artigianale (30% contro il 26 della media regionale e il 28 della media nazionale) e di imprese piccolissime, sotto i 10 addetti (96%, contro il 95 dell'Abruzzo e il 94 dell'Italia);
- elevata concentrazione dell'occupazione nelle imprese individuali e nelle microimprese (fino a 9 addetti), che assorbono il 63,5% dell'occupazione totale, a fronte del 53,6% della media regionale e il 46,6% dell'Italia;
- anche in termini dinamici la provincia de L'Aquila non presenta valori esaltanti. Tra il 1999 e il 2003 la media annuale del tasso di sviluppo è stato solo del 0,8%; rispetto alle altre province abruzzesi la dinamica del sistema imprenditoriale è meno sostenuta: nel 2003-2003 su un flusso netto di nuove imprese (iscrizioni-cancellazioni) pari a 1.933 per l'intera regione la provincia de L'Aquila ha mostrato i valori inferiori (394) rispetto alle altre province (Teramo 553, Pescara 507, Chieti 499).

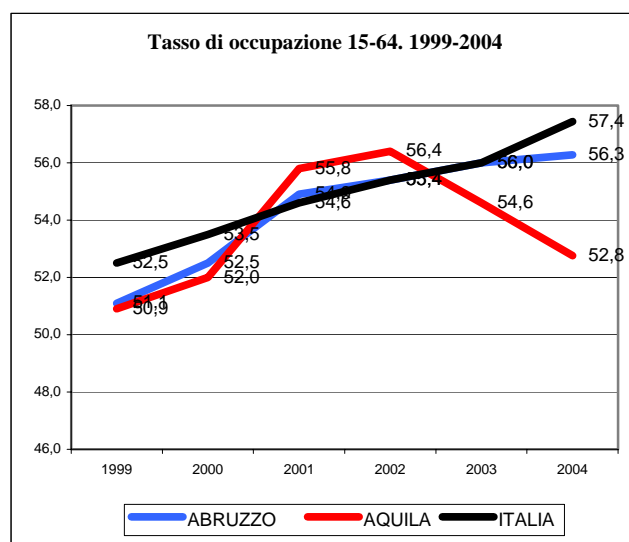
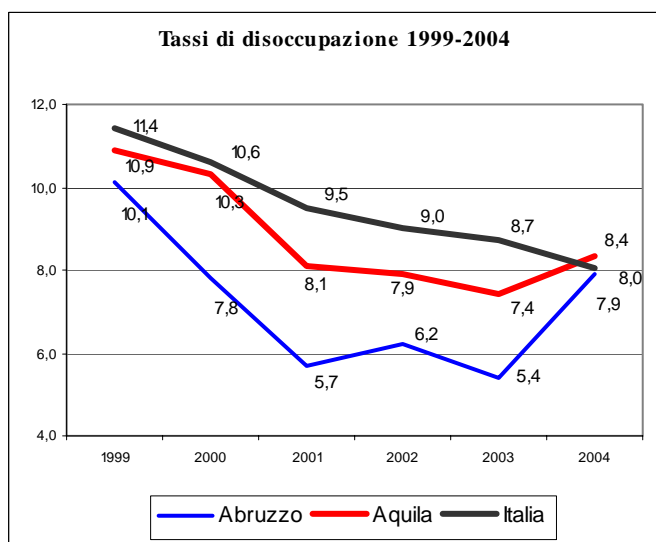
Inoltre, viene rilevata la difficoltà a valorizzare le risorse di cui la provincia è dotata, in particolare nel settore del turismo: benché nella provincia insistano due parchi nazionali, non vengono valorizzate in pieno le vocazioni del territorio.

Un mercato del lavoro in chiaroscuro

Le difficoltà economica ed il basso dinamismo della provincia aquilana, ovviamente, si riverberano nel mercato del lavoro.

Se consideriamo i tassi di disoccupazione possiamo notare che la provincia de L'Aquila, durante il periodo 1999-2004, ha avuto una dinamica decrescente, ma si è attestata sempre su livelli al di sopra del dato medio regionale. Inoltre il dato preoccupante è la tendenza della provincia a crescere in termini di disoccupazione nell'ultimo anno³³ mentre il contesto nazionale continua a vedere miglioramenti occupazionali.

Anche l'andamento occupazione mostra segni contrastanti: dopo aver raggiunto valori positivi nel 2002 (anche superiori a dato regionale e nazionale), ha visto un trend negativo, tornando su valori inferiori, di 4 punti percentuali (52 contro 56 e 57).³⁴



Con riferimento alla situazione del lavoro femminile, si può osservare la tabella successiva.

economica e sociale locale. [...] Più di 14000 persone lavorano in unità locali di imprese la cui sede principale è localizzata fuori provincia, pari al 34% di tutti i dipendenti del territorio provinciale. [...] Lo stesso indicatore per le altre province abruzzesi è più contenuto con una media regionale del 20,3%".

³² L'indice di densità imprenditoriale è dato dal rapporto tra numero di unità locali con la popolazione.

³³ In questo caso in modo simile alla Regione Abruzzo.

³⁴ Anche il tasso di attività, che esprime il grado di "partecipazione" al mercato del lavoro, nel 2003 si attesta su valori pari al 44%, minori dell'Abruzzo (46) e distante dalla media nazionale (49%).

Tab.8 Tassi di disoccupazione e occupazione femminili, per ripartizione territoriale. Anni 1999,2003,2004

	Tasso di disoccupazione femminile			Tasso di occupazione femminile		
	1999	2003	2004	1999	2003	2004
Abruzzo	15,9	8,2	11,5	35,6	42,4	43,9
L'Aquila	17,4	12,1	11,3	35,1	39,9	41,7
Teramo	17,5	4,9	7,9	36,1	45,3	46,5
Pescara	15,9	9,0	12,7	35,4	43,0	44,3
Chieti	13,4	7,2	13,5	35,7	41,5	43,5
Italia	15,7	11,6	10,5	38,3	42,7	45,2

Fonte: Istat, Forze di lavoro

In tutto il periodo considerato il tasso di occupazione femminile rimane sui livelli inferiori alle altre province e all'Italia, e la differenza si amplifica nel corso del tempo (si può anche notare che in punti percentuali l'occupazione femminile aquilana cresce meno che altrove, dal 1999 di 6,5 punti percentuali, contro gli 8 della media abruzzese e i 7 della media italiana). Per il tasso di disoccupazione si nota un miglioramento nel tempo. Letti congiuntamente, questi due fenomeni stanno a indicare che probabilmente molte donne si sono ritirate dalle forze di lavoro, ingrossando le fila di coloro che il letterario vengono detti "scoraggiati"

Permane, poi, un elevato tasso di disoccupazione giovanile: da questo punto di vista la provincia aquilana è maggiormente in linea con tassi simili a quelli del mezzogiorno, piuttosto al di sopra di quelli delle altre province abruzzesi. Prendendo a riferimento i dati del 2002 e 2003 è piuttosto evidente lo stacco rispetto alle altre province; si va da un valore del tasso del 27% a quello della provincia di Teramo pari al 13,7%; inoltre anche per il genere femminile valori maggiori del tasso di disoccupazione provinciale rispetto alla media regionale (la media nazionale è superiore, in quanto incide la situazione del mezzogiorno).

Tab.9 Tassi di disoccupazione delle classi giovanili (15-24) nel 2002 e 2003, per ripartizione territoriale.

	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
	2002			2003		
Abruzzo	17,2	24,4	20,1	14,4	17,2	15,5
L'Aquila	26,6	44,3	32,9	27,7	27,7	27,7
Teramo	11,2	20,5	15,0	13,6	13,7	13,6
Pescara	20,6	7,7	15,5	11,5	11,8	11,6
Chieti	14,4	30,2	20,9	11,8	20,5	14,7
ITALIA	24,0	31,4	27,2	24,2	30,9	27,1

Fonte: Istat, Forze di lavoro.

Infine, molti testimoni hanno sollevato la questione del lavoro sommerso, che all'Aquila sarebbe presente soprattutto nel settore dei servizi e in quello agroalimentare nella Marsica. L'ultima nota Istat³⁵ conferma questa ipotesi: nell'analisi del tasso di irregolarità (incidenza unità di lavoro non regolari su lavoro regolare) si mette in mostra come soprattutto nel settore dei servizi la provincia de L'Aquila ha un livello di lavoro sommerso superiore alle altre province; ciò porta a collocare, nel complesso, la provincia su valori di irregolarità superiori alla media regionale e nazionale (13,4%).

Infine altri elementi trasversali a tutti i problemi possono essere evidenziati, in quanto contribuiscono a rendere quadro precedente maggiormente problematico:

- una complessità interna della Provincia elevata, con la ripartizione del territorio in tre grandi aree omogenee (Avezzano, Sulmona, Aquila) che sono caratterizzate da problematiche differenti, bacini di attrazione socio-economici differenti e anche da scarsa coesione socio-politica a detta di molti intervistati. Questo aspetto, che in letteratura spesso viene indicato come uno dei punti di forza dello sviluppo della Regione abruzzese negli ultimi venti anni³⁶, viene rilevato dai testimoni come un punto di debolezza, in primo luogo perché accresce la complessità dei problemi, in secondo luogo perché rende più difficoltoso attuare strategie politiche basate su una maggiore integrazione degli attori e delle azioni;
- l'uscita dalle deroghe previste dall'articolo 87 3.c del Trattato Europeo;
- molti intervistati hanno rilevato una sorta di "mentalità" che non facilita l'evoluzione del quadro verso un percorso di miglioramento, caratterizzata da "chiusura", "mentalità del posto fisso e pubblico", scarsa "mobilità sociale", scarsa "voglia di intraprendere".

³⁵ Cfr Istat, "Lavoro non regolare a livello provinciale", 15 Luglio 2005. Per il sommerso nell'area della Marsica si possono leggere le conclusioni che emergono nel Rapporto del progetto Rise

³⁶ Cfr. Felice, op. cit. e i saggi ivi raccolti.

2.2. LO STATO DELL'ARTE DELLE POLITICHE IN ORDINE AL LAVORO E ALL'INCLUSIONE SOCIALE

Dopo aver indicato i principali fenomeni che caratterizzano il territorio della provincia de L'Aquila, in questa sezione si illustra i principali strumenti di politica implementati per affrontarli, sia a livello regionale che provinciale.

Anche in questo caso, per comodità di esposizione, le politiche anche saranno lette nella loro articolazione per aree tematiche, dello sviluppo, sociali e del lavoro.

L'applicazione della 328

L'entrata in vigore della legge 328/2000 a livello nazionale ha ridisegnato completamente l'architettura degli interventi in campo sociale.

In un recente studio sulla attuazione della 328 nelle Regioni italiane De Ambrogio³⁷ ha individuato i diversi stili decisionali delle regioni relativamente alla 328, mettendo in relazione due variabili, la velocità con la quale le Regioni si sono attivate per la realizzazione dei piani sociali e l'accuratezza nello svolgere un ruolo di accompagnamento. Secondo l'autore in questo modo è possibile identificare 4 tipi di stili decisionali diversi, e la Regione Abruzzo si collocherebbe nella classe definita "alta intensità", composta da quelle Regioni che hanno anticipato la 328.

Infatti, la Regione Abruzzo si era già dotata di un sistema di programmazione dei servizi sociali, per certi aspetti anticipatore della 328/2000. Nel 1998 entrava in vigore la legge regionale n° 22 e il piano sociale (1998-2000), contenenti i seguenti principi di azione: approccio universalistico ai bisogni degli individui, passaggio da un approccio di assistenza economica ad uno di attivazione e offerta di servizi, valorizzazione del ruolo degli enti locali e delle collaborazioni istituzionali e con il privato sociali, zonizzazione degli ambiti sociali e programmazione per piani di zona (vedi primi articoli della L.R. 22/98).³⁸

Con la legge 328/2000 e il piano nazionale 2001-2003 la Regione Abruzzo, pur non recependo la novità normativa con una legge Regionale nuova, procede a rivedere il sistema attuativo delle politiche sociali, arrivando ad un nuovo piano sociale per gli anni 2002-2004.

La provincia dell'Aquila è interessata da 11 Piani di zona, di cui che coprono territori di singoli comuni (Aquila, Sulmona, Avezzano) e 8 con un carattere inter-comunale. L'esperienza avviata oramai da tempo ha consentito di rafforzare il processo delineato dalla 328 e avviare un percorso innovativo di costruzione del sistema di welfare.

Questi aspetti positivi relativi all'avvio dell'applicazione della 328, comunque, devono essere collocati in un quadro più ampio, caratterizzato ancora da diversi elementi problematici. Quello che viene riferito dai testimoni intervistati è che:

- il percorso non può essere comunque definito concluso, in quanto "...andrebbe meglio definito il ruolo di regolazione della Regione, attraverso il recepimento completo del nuovo sistema di welfare con una legge regionale"
- si rileva una certa insufficienza dell'offerta di "servizi alla persona" nel rispondere ai bisogni della domanda, anche se progressi sono stati compiuti, sia nell'accrescimento dell'offerta di servizi che nell'allargamento delle tipologie di risposta (si pensi al segretariato sociale, all'ADI, alla sperimentazione della carta di cittadinanza sociale)³⁹;
- il Piano sociale e i piani di zona hanno costruito sulla carta un modello di intervento e programmazione "illuminato", ma non sempre questo è stato reso operativo a livello territoriale decentrato
- anche se tendenzialmente Province e Comuni stanno imparando nella costruzione dei Piani, sia nella fornitura dei servizi (vedi ADI) sia nella capacità di essere soggetti partecipativi, rimangono situazioni piuttosto diversificate nella capacità di costruzione dei piani stessi tra i diversi ambiti, con gli ambiti di città che paiono meno avanzati in quanto "si ragiona ancora in termini di sussidio e assistenza"
- se ormai può dirsi consolidato il sistema di relazioni tra gli enti locali all'interno dei Piani di zona, maggiori criticità vengono rilevate nella collaborazione tra enti pubblici di natura diversa (enti locali con ASL, uffici giudiziari, prefetture, scuole....)⁴⁰.

³⁷ Cfr- U. De Ambrogio, "Il Piano di Zona", in C. Gori (a cura di), "La riforma dei servizi sociali in Italia", Carocci, 2004.

³⁸ Sono previsti anche dei livelli essenziali di assistenza, nella misura in cui vengono previsti l'attivazione del segretariato sociale e dell'assistenza domiciliare in ogni ambito sociale. Si può anche citare la costituzione prevista dalla legge regionale dell'osservatorio sui servizi sociali.

³⁹ A questo proposito si veda lo studio di Caltabiano, "Il prisma del Welfare", Iref, 2004, il quale colloca l'Abruzzo nel gruppo delle regioni che presentano un sistema complessivo di welfare fragile familista, caratterizzato da minori risorse pro-capite per i servizi sociali, fragilità nell'offerta dei servizi di cura che non riescono a pieno a rispondere alla domanda sociale.

⁴⁰ Viene segnalata come buona pratica di integrazione con la ASL dentro un piano di zona quella dell'ambito 11.

Un terzo settore numericamente consistente ma poco strutturato ed organizzato

Per quanto riguarda il terzo settore, esso appare ancora debole nel contesto provinciale, non tanto in termini strutturali e di offerta, quanto come soggetto protagonista nelle politiche pubbliche.

Le istituzioni no-profit complessive, infatti, sono 1540, pari al 28,1% di quelle presenti in Abruzzo e con una diffusione ogni mille abitanti di 5,2; questo valore, che alcuni identificano con un indice di densità della società civile, è superiore sia la dato abruzzese (4,3) che a quello nazionale (4,1).

Alcune altre caratteristiche però contraddistinguono il settore no-profit della provincia rispetto a quello abruzzese e italiano:

- un minor peso delle Cooperative sociali sul totale delle istituzioni no-profit e un minor peso delle istituzioni no-profit che si occupano del settore della sanità e dei servizi sociali;
- un carattere meno strutturato, considerati i valori inferiori su diversi indicatori : addetti medi, che non arrivano ad una unità, addetti ogni 1000 abitanti – 4,2 rispetto ai 5 e 8 di Abruzzo e Italia - e il maggiore peso della figura dei volontari su coloro che operano all'interno del terzo settore rispetto ai dipendenti.

Nella Regione il Forum del Terzo settore non è stato ancora attivato e nella provincia de L'Aquila i soggetti presenti, riferisce un testimone privilegiato, sono caratterizzati dall'essere di piccole dimensioni, spesso in situazione di competizione tra loro e non sempre attivi nei processi di costruzione delle politiche (essere "convocati non vuol dire essere coinvolti").

Conferma di questo viene dall'analisi del Formez⁴¹ in merito all'avanzamento della programmazione dei piani sociali della Regione Abruzzo in seguito all'approvazione della 328, che è bene riportare per intero:

"[...] si ha l'idea di un Terzo settore poco organizzato, non tanto come singole associazioni o cooperative, ma proprio come sistema unitario di interesse e di importante e utile mezzo di collegamento tra enti pubblici e cittadinanza. Il coinvolgimento nel piano di zona è stato quindi percepito e vissuto dai soggetti del terzo settore più come un'occasione per prendere poi parte alla fase di attuazione del sistema dei servizi e interventi, ovvero all'erogazione e alla gestione operativa dei servizi, piuttosto che come possibilità di essere soggetto attivo del nuovo sistema di welfare locale in termini di capacità progettuali, organizzative e di rappresentanza della cittadinanza e delle molteplici tipologie di bisogno".⁴²

Inoltre, si presenta una situazione differenziata a livello territoriale: mentre nel bacino Avezzano e Sulmona sono presenti due realtà medio-grandi in grado di far fronte alla fornitura di servizi (Horizon e Prometeo) nel bacino aquilano no.

Politiche per l'immigrazione non ancora ben strutturate

Nello studio Zancan del 2002 si nota "un certo ritardo nell'approntare una offerta di servizi adeguata ai nuovi bisogni" in tema di immigrazione⁴³.

Le politiche per l'immigrazione possono essere distinte in quelle di iniziativa regionale e quelle realizzate in ottemperanza alla legislazione nazionale.

Riguardo al primo aspetto la Regione Abruzzo ha disciplinato il settore, fino al 2004, con una legge regionale del 1990 (la numero 10, modificata dalla 79 del 1995) la quale accorpava in un unico testo i problemi dell'emigrazione con quelli dell'immigrazione.

La parte della normativa dedicata al tema dell'emigrazione di ritorno è più ampia di quella dell'immigrazione, ad anche i rappresentanti degli immigrati all'interno del CREI (Consiglio regionale per l'emigrazione e l'immigrazione, istituito nel 95) sono inferiori a quelli degli emigranti (6 contro 22). L'impianto di fondo della normativa, inoltre, se poteva essere adeguato nel 1990, quando il fenomeno dell'immigrazione non era così rilevante, non era più allineato con l'evolversi del fenomeno nella seconda metà degli anni 90.

La revisione del 1995 è stata finalizzata proprio a introdurre il concetto di equiparazione tra cittadini stranieri e cittadini italiani nella fruizione di molti servizi finalizzati all'inserimento sociale ed occupazionale (artt. 19-20-21-22, sulla formazione professionale, l'inserimento produttivo, abitativo e scolastico). Secondo il Gaffuri, comunque,

⁴¹ Cfr. Formez, "Lo stato di attuazione della riforma del welfare locale in Abruzzo", Centro studi Formez, Giugno 2003

⁴² Vedi nota precedente, pag.42. Più avanti nel testo vengono rilevate altre criticità che confermano quanto raccolto su campo: "conflittualità tra i vari soggetti del terzo settore, carenza di coordinamento ed integrazione tra i servizi attivati dal pubblico e i servizi attuati dal privato sociale, difficoltà nel condurre un'azione coordinata e partecipata [...]" (pag.52)

⁴³ Crr. Walter Nanni (a cura di), op. cit.

“Gli effetti prodotti dall’applicazione della legge 10/90 e della successiva 79/95 non sono tuttavia di univoca lettura; ad esempio, l’istituzione di corsi di alfabetizzazione riservati agli adulti è stata variabile nel corso degli anni e, dopo un primo tentativo nell’anno scolastico 1992/1993, i successivi anni hanno visto solo alcuni provveditorati agli studi continuare l’esperienza. Anche i corsi di formazione professionale sono andati incontro agli stessi problemi [...] Quanto poi agli interventi previsti per il settore della casa, i contributi stanziati dall’art.20 sono stati pensati soprattutto per gli emigrati di ritorno [...]. Infine la possibilità di ottenere abitazioni popolari è limitata perché [...] gli immigrati sono single, e nell’assegnazione di un alloggio la famiglie hanno la priorità.”⁴⁴

Nel 2003 la Regione Abruzzo ha avviato la revisione della normativa regionale e nel 2004 ha approvato la nuova normativa, con la legge regionale n° 46.

Un secondo filone di intervento, invece, si avvia con l’istituzione del Fondo nazionale per le politiche migratorie da parte della Turco-napolitano (40/1998); in questo caso le Regioni attua programmi in collaborazione con le Province⁴⁵.

Nei primo triennio d’attuazione, secondo lo stesso protocollo di intesa del piano territoriale del 2000⁴⁶, le iniziative a favore degli immigrati nella provincia de L’Aquila sono state eccessivamente limitate all’iniziativa di singoli comuni e ambiti territoriali. Le attività prioritarie sono state l’istituzione dell’Osservatorio e l’apertura degli sportelli degli immigrati su tutto il territorio (ha assorbito l’80% delle risorse nel 2000; altre attività sono state le azioni di promozione dell’interculturalità nelle scuole, di supporto all’associazionismo, la mediazione culturale e aiuti economici).

In sintesi, al momento del lancio del programma Equal, nel 2000, le politiche della Regione Abruzzo per l’immigrazione non erano ancora strutturate rispetto al fenomeno, sia in termini di regolazione normativa regionale, sia in termini di lento avvio della programmazione locale dei piani annuali territoriali.

La riforma dei servizi pubblici all’impiego⁴⁷

In seguito alla riforma delle politiche del lavoro a livello nazionale, e contemporaneamente al processo di decentramento di molti competenze a livello regionale, avvenuti nel 1997 (riforma politiche del lavoro, 469/97, pacchetto Treu, leggi Bassanini), la Regione Abruzzo si è dotata di una legge Regionale sul lavoro nel 1998, la numero 76, che disciplina l’organizzazione dei servizi pubblici di impiego.

Al momento dell’avvio del programma Equal la riforma dei servizi per l’impiego era in piena attuazione. In un primo tempo la Regione Abruzzo ha proceduto a rendere operativi i nuovi organismi previsti dalla legge Regionale e a far funzionare i CPI, rinviando in un secondo momento lo sviluppo delle funzioni.⁴⁸

Nel 2000 si erano costituiti gli organi di concertazione previsti, la Commissione tripartita e il comitato di coordinamento, nonché l’Agenzia del lavoro denominata Abruzzo Lavoro. Non erano stati riassorbiti i Centri per l’orientamento e non si era attivato nulla in tema di collocamento obbligatorio.

A livello provinciale, i CPI sono stati istituiti nel Dicembre 1999 e nel Giugno 2000 si è proceduto ad istituire il settore delle Politiche del lavoro; nel 2003 è stato adottato il Piano delle Attività dei CPI.

Nell’implementazione dell’organizzazione dei CPI, nella prima fase, è stata posta maggiore attenzione agli aspetti logistici e di reperimento e formazione del personale (layout, incremento del personale, strutture tecniche ed informatiche) e solo in un secondo momento si è lavorato per ampliare e strutturare i servizi forniti (attualmente vengono forniti servizi di accoglienza e orientamento, incontro domanda-offerta, servizi di consulenza a lavoratori e imprese, centri documentazione, navigazione internet) e servizi più avanzanti (accompagnatore alla ricerca di lavoro, “sportelli Biagi”) ed integrati con quelli sociali (servizio Help per le categorie svantaggiate, collaborazione con enti come l’ENS (Ente nazionale sordomuti) per sordomuti, etc.)⁴⁹.

Se questo è il quadro di insieme, le interviste ai testimoni privilegiati hanno consentito di mettere in luce alcuni aspetti problematici del contesto aquilano:

⁴⁴ Cfr. Gaffuri, op. cit., pag 24

⁴⁵ Il meccanismo è: ripartizione dei fondi dallo Stato alle Regioni, la quale fissa i criteri per l’elaborazione dei piani territoriali che devono essere realizzate dalle Province, di concerto con Comuni, Comunità montane e altri soggetti pubblici e privati.

⁴⁶ Si veda anche Delibera consiliare della Regione Abruzzo n° 117/7 del 2003, dove si dice che il primo triennio è stato caratterizzato da difficoltà degli enti locali a progettare interventi a favore degli immigrati.

⁴⁷ Tratto dal POR

⁴⁸ Su questo aspetto si veda Isfol, “Rapporto di Monitoraggio sui servizi per l’impiego”, 2000, pagg.118 e seguenti

⁴⁹ Si veda anche quanto scrive Amorosi, il dirigente provinciale del settore Formazione e Lavoro, su Occupabilità, n° 0 Settembre 2004.

- la fase di riorganizzazione dei CPI, realizzata attraverso la misura A del POR, è partita in ritardo, in quanto solo nel Dicembre 2002 sono state firmate le convenzioni con la Regione per l'erogazione dei finanziamenti⁵⁰;
- le politiche del lavoro sono arrivate in ritardo nel processo di decentramento delle competenze alle Province : solo dal 1 Gennaio 2005 le Province hanno acquisito le competenze sulla formazione;
- nel territorio provinciale il lavoro dei CPI è molto difficile nella sua funzione di raccordo tra domanda ed offerta perché "è molto forte la richiesta di posti di lavoro fissi e a tempo indeterminato, soprattutto nel settore pubblico, che in termini occupazionali persa in modo consistente nel contesto provinciale";
- un altro aspetto critico sottolineato è la mancanza di una seria analisi dei fabbisogni professionali del territorio. Alcuni testimoni osservano che il POR, interamente gestito dalla Regione, ha previsto figure professionali poco in linea con le vere esigenze del territorio; solo di recente si sono avviate iniziative di analisi di fabbisogni (la Provincia⁵¹, un progetto Equal, Work);
- infine, le politiche del lavoro sembrano caratterizzate in modo maggiore di quelle sociali da una difficoltà di fare networking tra gli attori istituzionali. Vengono in particolare rilevate le difficoltà di dialogo tra CPI e mondo della formazione e del sociale e anche la scarsa operatività delle sedi opportune di concertazione delle politiche del lavoro; le commissioni tripartite regionale e quella unica provinciale viene fatto notare che non hanno mostrato una grande capacità progettuale e strategica⁵².

In sintesi, nella fase di avvio del programma Equal, le politiche del lavoro regionali e provinciali erano in piena fase di mutamento e, per quanto riguarda i Servizi pubblici all'impiego, in particolare, si è notato come questo passaggio non è stato esente dal dover superare diverse difficoltà (ritardi nell'avvio, strutture organizzative da rivedere, competenze professionali da aumentare, deleghe alle province non complete, difficoltà ad avviare modalità di lavoro in rete); ciò rendeva i CPI oggetto possibile di sperimentazione per il programma Equal.

Politiche del lavoro e Por Ob.3

La L.R. n. 55 del 10 luglio 1998 "Legge quadro in materia di politiche regionali di sostegno all'occupazione" inquadra le politiche regionali di sostegno all'occupazione.

Un primo obiettivo della normativa è quello di coordinare in un assetto unitario le diverse linee di intervento a sostegno all'occupazione, per evitare la frammentazione e l'assenza di un riferimento programmatico generale. Strumento principale di questo nuovo assetto è il meccanismo annuale di programmazione, realizzato attraverso il Piano annuale delle politiche del lavoro (la Legge 55 ha avuto fra le sue finalità l'implementazione degli indirizzi preannunciati dalle Leggi nazionali 59/97 (Bassanini) e 196/97 (Treu), relativi all'integrazione, in una logica di filiera, fra i servizi per le attività di orientamento e formazione professionale e le politiche del lavoro) .⁵³

Quanto alla strumentazione, la Legge quadro offre un ampio ventaglio di opportunità di intervento, da modulare in sede programmatica in rapporto alle necessità ed alle risorse. Tali opportunità si identificano in particolare: nella promozione di impresa, sia individuale che collettiva; nella stabilizzazione dei lavoratori impegnati in lavori socialmente utili, favorendone anche attraverso meccanismi di formazione specifica, lo sbocco in società miste e/o in imprese, individuali o collettive, rivolte al mercato; il reinserimento lavorativo in posizione dipendente, con parametri e modalità rivisitati sensibilmente rispetto alla L.R. 84/96; incentivi alla flessibilità oraria, produttivi di potenziali opportunità occupazionali, che estendono all'Abruzzo misure previste nel pacchetto Treu; misure di stabilizzazione dei contratti di formazione/lavoro.

La Legge quadro ha ricevuto alcune integrazioni ed innovazioni di rilievo con il successivo DDLR del 21 settembre 1999, che ha previsto l'allargamento di alcune tipologie di beneficiari e di attività ammissibili; ed ha introdotto elementi di flessibilità e di razionalizzazione nel sistema delle procedure.

Strumento importatane per l'attuazione delle misure di politica rivolta alle risorse umane è il POR Ob.3. Suo obiettivo generale è l'attuazione di azioni che consenta al mercato del lavoro abruzzese di allinearsi a quello del Centro-Nord, in particolare rispetto a certe problematiche peculiari (disoccupazione giovanile,

⁵⁰ Cfr. Provincia Aquila, "Rapporto annuale di Esecuzione"

⁵¹ La Dott.ssa Cinque riferisce di un progetto realizzato attraverso tavoli locali

⁵² In effetti dal momento del cambio della Presidenza provinciale (da Susi all'attuale) è passato un anno prima che la commissione unica provinciale venisse rinominata e resa operativa.

⁵³ "Il piano annuale permette la scelta degli strumenti da attivare, all'interno dell'ampio "paniere" offerto dalla legislazione; della dotazione finanziaria di tali strumenti, rimanendo comunque ferma la possibilità di una riallocazione delle risorse sulla base dell'effettivo tiraggio di ciascuna misura; dell'individuazione delle aree subregionali a più alta difficoltà occupazionale, su cui concentrare gli interventi; dei bacini di impiego verso cui orientare le iniziative imprenditoriali di servizio". L'impostazione programmatica si avvale del Fondo unico per le politiche del lavoro, introdotto con la L.R. n. 101 del 16 settembre 1997

di lunga durata, immigrazione...). E' strutturato come il QCS nazionale in 6 assi prioritari (5 dopo la riprogrammazione avvenuta nel 2003, che ha accorpato la misura A.2 e A.3) e le risorse complessive messe a disposizione ammontano a 406.567.379 così suddivisa per asse:

Asse	Nome	Percentuale
A	Contribuire all'occupabilità dei soggetti in età di lavoro	28,3
B	Promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone esposte al rischio di esclusione sociale	6,9
C	Sviluppare un'offerta di istruzione, formazione professionale e orientamento che consenta lo sviluppo di percorsi di apprendimento per tutto l'arco della vita	27,8
D	Sostenere le politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro, promuovere la competitività e favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità	23,9
E	Migliorare l'accesso, la partecipazione e la posizione delle donne nel mercato del lavoro	10,1
F	Monitoraggio - Valutazione	3

Nel periodo di attuazione 2000-2003, le risorse impegnate sono stati pari al 47,3% del totale, di cui l'85% in azioni rivolte alle persone, il 12,1% in azioni di sistema e il 2,9% in azioni di accompagnamento. Le tipologie di azioni sono state soprattutto incentivi (41,3%) e formazione (42,1%)⁵⁴ ed il numero di destinatari raggiunti sono stati pari a 41.482.

Politiche dello sviluppo

In questa sede si esaminano solo alcune politiche per lo sviluppo, in particolare quelle rivolte allo sviluppo locale, attraverso strumenti che per logica (azione in partenariato) sono simili ad Equal.

La regione Abruzzo ha posto in essere diversi strumenti di programmazione negoziata, i PIT, i Patti Territoriali e i GAL.

Con riferimento alla Provincia dell'Aquila tre sono i PIT che insistono sul territorio, quello di Avezzano, di Sulmona e dell'Aquila.⁵⁵ Quello di Avezzano interviene sulla riqualificazione delle imprese manifatturiere (soprattutto PMI) e sul miglioramento del contesto e la qualificazione dell'offerta turistica; quello aquilano sul sistema produttivo delle PMI e sul sistema ambiente e cultura; anche nel PIT di Sulmona vengono individuate due filiere oggetto di attenzione, quella del turismo e dell'ambiente e quella dell'industria-artigianato.

Sono presenti poi 4 GAL, che prevedono azioni orientate ad intensificare processi di sviluppo rurale e turistico e 3 Patti Territoriali.

Rispetto a queste esperienze di progettazione partenariale le indagini di campo hanno portato a evidenziare questi elementi:

- in alcuni casi si è assistito ad un certo ritardo nei processi di attuazione, come nel case dei GAL, in quanto il Programma Leader è stato avviato solo nel 2004 (MASSARO);
- manca un azione di coordinamento delle diverse esperienze, azione che potrebbe evitare fenomeni di distribuzione delle risorse e sovrapposizione di interventi, spesso anche simili;
- rispetto ai PATTI, i Pit sembrano avere una minore capacità di mobilitazione del territorio (la zonizzazione è avvenuta dalla Regione e anche nella fase gestionale il processo è costituito da un maggiore accentramento)
- infine, un elemento di criticità che emerge da più parti è quello della possibile scarsa "sedimentazione" degli effetti delle azioni integrate sopravviste. Molti attori hanno la percezione che in realtà questi strumenti contribuiscano poco (o meglio ancora poco) a mutare il modo di elaborare la strategia di *governance* del territorio, e siano piuttosto strumenti con i quali attuare e realizzare interventi vari. Il rischio è che "si salti da un progetto all'altro, senza sedimentazione"

In sintesi, la percezione sulle politiche di sviluppo è che esse soffrano di un duplice mancanza: di capacità progettuale (assenza di un vero piano di sviluppo, azioni estemporanee...) e di capacità di interazione tra gli attori.

⁵⁴ Divisa in post obbligo formativo (18%), per occupait (11,3%), all'interno dell'obbligo formativo (5,4%), permanente (1,7%), IFTS (3,2%) e l'alta formazione (2%)

⁵⁵ La zonizzazione dei PIT, a differenze dei progetti Equal o dei Patti territoriali è avvenuto direttamente dalla Regione. Il processo è stato avviato nel 2001, con le linee guida alla progettazione integrata e concluso nel 2003 con l'approvazione delle proposte pervenute.

Settorializzazione delle politiche

Un ultimo aspetto da mettere in evidenza è che quasi tutti i testimoni sottolineano una difficoltà delle varie politiche ad integrarsi realmente:

- I soggetti dei diversi ambiti di politiche non dialogano spesso;
- "il settore della formazione e lavoro della Provincia solo recentemente sta avviando azioni in sinergia con il mondo dei servizi sociali e della formazione";
- le politiche dello sviluppo, poi, "sembrano viaggiare su un binario parallelo rispetto alle altre, e a volte viene meno anche una logica di autentica integrazione tra interventi dello sviluppo locale";
- "non c'è attitudine alla cooperazione e manca il coordinamento tra le istituzioni territoriali".

In definitiva, il programma Equal si è trovato ad operare all'interno di un contesto che non vive ancora come ordinario il processo di integrazione (che non è solo coordinamento delle politiche) delle politiche, sia nella lettura dei problemi, sia nella capacità degli attori di integrare il loro operato sia tra gli strumenti.

Le risorse finanziarie

Nella tabella successiva si riporta una stima delle risorse finanziarie mobilitate dai diversi strumenti, nel triennio 2001-2003, che coincide con la prima fase di Equal.

L'obiettivo non è ricostruire in modo esauriente la dimensione delle risorse finanziarie delle politiche sul territorio, quanto piuttosto quello di confrontare le risorse Equal con quelle di alcuni altri strumenti. Questa operazione è sufficiente a mostrare due cose che meritano essere evidenziate:

- il peso minore di Equal⁵⁶ in termini di impatto di risorse sul territorio;
- la scarsa capacità del programma di mobilitare risorse private del territorio, a differenza di altri strumenti.

Tab.10 Risorse finanziarie di diversi strumenti

Strumento	Totale	Privato	Pubblico (UE, Stato, Regioni)
Equal*	12.952.466	624.133	12.328.333
Gal**	17.716.910	8.858.455	8.858.455
Arca Abruzzo	5.925.803	2.962.901	2.962.901
Abruzzo italico			
Maiella Verde	4.944.278	2.472.139	2.472.139
Marsica	6.846.830	3.423.415	3.423.415
Pit***	54.938.430		54.938.430
Avezzano	14.590.590		14.590.590
Aquila	31.423.751		31.423.751
Sulmona	8.924.090		8.924.090
Patti****	276.670.000	149.840.000	126.830.000
Peligna	83.480.000	45.530.000	37.950.000
Sangro-Aventino	125.190.000	73.540.000	51.650.000
Marsica	68.000.000	30.770.000	37.230.000
Piani Sociali*****	6.037.523	734.379	5.303.144
Por*****	6.736.788		

*=2001-2003

Il dato è sovrastimato in quanto alcuni progetti (3-4) intersecano territori di altre province

**=2001-2003

Il dato è sovrastimato in quanto alcuni GAL intersecano territori di altre province

***=2001-2003

****= Valore complessivo

*****=2000-2002

Fonte: Formez

***** = 2000-

2002. Fonte:

Provincia

⁵⁶ Il totale Equal è calcolato sommando gli undici progetti che in qualche modo lavorano sul territorio aquilano, anche quando questi agiscono anche su altri contesti. D'altra parte questa imprecisione di stima avviene anche con i GAL e i PATTO Sangro-Aventino, in quanto il loro ambito di intervento è interprovinciale.

Per i Gal e per I Pit la ripartizione per il triennio è avvenuta dividendo la spesa prevista complessiva per il periodo di programmazione in due

2.3. CONCLUSIONI: QUESTIONI APERTE E DOMANDI DI INNOVAZIONE TERRITORIALE

Negli ultimi anni la Provincia de L'Aquila è stata caratterizzata dall'acuirsi di alcune problematiche socio-economiche, in particolare la situazione occupazionale e il dinamismo economico.

Inoltre, il processo di invecchiamento della popolazione continua ad essere più accentuato delle altre province e della media regionale, cosa che influisce sia sul mercato del lavoro sia sulle politiche per i servizi sociali.

Si configura quindi una situazione di indebolimento della struttura socio-economica provinciale avvenuto negli ultimi anni e una crescita del gap tra il territorio aquilano e le altre province abruzzesi (soprattutto Teramo e Pescara)

Dal punto di vista delle risposte da parte delle politiche pubbliche appaiono lenti i processi di rinnovamento della pubblica amministrazione e in ritardo l'applicazione di un modello di programmazione basato sull'integrazione tra settori di politiche diversi.

La **domanda di innovazione** (quale direzione è fondamentale per le politiche pubbliche ?) che il territorio pone alle politiche (e con la quale si è confrontato quindi anche il programma Equal) viene rappresentata nella tabella successiva.

Questioni/temi	Aspetti centrali (domanda di innovazione)
Problematiche socio-economiche	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenire sul processo di "declino" economico, soprattutto in alcuni settori • Innalzare i livelli occupazionali, soprattutto per le classi giovanili di età e contrastare il difficile problema della diminuzione di posti di lavori in specifici comparti • Affrontare il problema dell'invecchiamento della popolazione, con le conseguenze che esso ha sul sistema dei servizi di cura, sia in termini di costo che di possibilità di inserimento nel mercato del lavoro da parte delle persone • Affrontare problematiche "relativamente" nuove, come l'afflusso crescenti di popolazione immigrata, in termini di maggiore inserimento socio-lavorativo
Politiche del Lavoro	<ul style="list-style-type: none"> • Accelerare il processo di decentramento • Migliorare la conoscenza dei fabbisogni del territorio • Rafforzare il processo di rinnovamento dei CPI, con l'accrescimento della loro capacità di offrire servizi ma soprattutto di porsi come attori del territorio nella programmazione delle politiche • Valorizzare maggiormente le sedi deputate al confronto istituzionale per la concertazione (commissione tripartita e commissione unica), accrescendo il ruolo delle parti sociali
Politiche sociali	<ul style="list-style-type: none"> • Solidificare il processo avviato con la legge regionale 22 e il primo piano sociale, soprattutto favorendo l'apprendimento a livello territoriale inferiore • Facilitare un processo di standardizzazione tra i vari ambiti, in termini di capacità di programmazione territoriale • Accresce i processi di integrazione con altri soggetti pubblici all'interno dei PdZ (ASL...) • Sviluppare il terzo settore, in particolare rafforzare la capacità di proporsi come soggetto attivo di politiche
Politiche dello Sviluppo	<ul style="list-style-type: none"> • Rafforzare i processi di sviluppo locale basati sulla valorizzazione delle risorse endogene (ambientali, turistiche...) • Rafforzare il sistema imprenditoriale • Accrescere l'integrazione tra i vari strumenti partenariali attivati (Patti, GAL) • Maggiore attenzione al coordinamento tra i vari attori e progetti sul territorio • Comprensione dei risultati delle sperimentazioni in atto, al fine di consentire un più elevato processo di sedimentazione di quanto realizzato (mainstreaming) • Coinvolgere in modo più attivo le Università del territorio • Accrescere le competenze tecniche del territorio (agenzie di sviluppo, accrescimento del know-how presso le amministrazioni pubbliche)

2.4. IL PROGRAMMA EQUAL

La gestione regionale del programma

Con riferimento al tema della gestione del programma le considerazioni seguenti scaturiscono dalle riflessioni effettuate con gli attori rappresentanti delle PS, e non con i responsabili regionali che non sono stati intervistati, in quanto non disponibili nei momenti di lavoro su campo.

Le principali questioni sollevate durante gli incontri di valutazione con le PS sono stati le seguenti:

- mancanza di integrazione tra i vari assessorati (assessorato alla formazione non ha coinvolto in modo attivo gli altri assessorati in Equal, tranne che nella commissione di selezione dei progetti prima fase);
- una strategia di messa in rete non presente (poche incontri congiunti sui territori, niente linee guida);
- un'interpretazione restrittiva delle regole del programma (non hanno riconosciuto le spese per il personale della Provincia che lavora sul progetto Equal);
- scarso uso del programma a fini di mainstreaming;
- scelte non troppo opportune in sede di programmazione della seconda fase che hanno comportato interventi sovrabbondanti (numero 47 PS) con rischio di azioni frammentate e separate tra loro.

Nella prima fase maggiore attenzione è stata dedicata sicuramente agli aspetti gestionali ed amministrativi del programma.

Da questo punto di vista non si sono verificati "colli di bottiglia" (anche se alcune PS hanno sollevato il problema dei ritardi nell'anticipo) tali da rallentare il programma o creare situazioni critiche per la gestione del progetto da parte delle PS.

L'avanzamento finanziario dei progetti che si riferiscono alla Provincia de L'Aquila, al 12 Gennaio 2005 e la 15 Giugno 2005 viene riportato nella tabella seguente:

Soggetto	Costo totale approvato	Cetificato al 12 Gennaio 2005	Certificato al 15 giugno 2005	Data fine (con proroga)		
IT-G-ABR-006	1.230.495,11	737.783,28	60,0	793.479,00 64,5	31/05/2005	
IT-G-ABR-008	834.908,01	452.996,73	54,3	517.013,67	61,9	n.d
IT-G-ABR-013	1.167.845,14	838.223,24	71,8	954.575,45	81,7	30/06/2005
IT-G-ABR-014	1.076.786,02	286.169,29	26,6	345.243,72	32,1	28/06/2005
IT-G-ABR-020	1.378.085,00	840.244,51	61,0	978.808,92	71,0	25/06/2005
IT-G-ABR-024	1.198.619,01	807.922,43	67,4	1.062.129,45	88,6	30/10/2004
IT-G-ABR-027	1.259.713,01	778.802,16	61,8	1.093.409,62	86,8	31/03/2005
IT-G-ABR-028	1.455.690,49	991.537,09	68,1	1.160.343,27	79,7	15/02/2005
IT-G-ABR-044	861.251,00	515.506,77	59,9	515.506,77	59,9	15/06/2005
IT-G-ABR-051	1.396.212,00	613.163,20	43,9	914.498,26	65,5	30/05/2005
IT-G-ABR-052	1.092.861,01	570.751,43	52,2	673.742,23	61,6	01/07/2005
PS Aquila	12.952.465,80	7.433.100,13	57,4	9.008.750,36	69,6	
Regione	24.716.547,87	14.646.091,22	59,3	17.834.182,03	72,2	

Note: la data di fine attività è stata indicata dalle stesse PS

Fonti: Elaborazioni Ismeri, dati Consedin

Complessivamente l'avanzamento finanziario risulta minore dell'insieme delle PS regionali (57% contro 59% al 12 Gennaio e 69% contro il 72% al 15 giugno 2005).

Ci sono PS comunque con un livello di certificazione molto avanzata, intorno all'85%, e un caso di particolare difficoltà (32%)

Nel passaggio dalla prima alla seconda fase possono essere rilevati due elementi che denotano un processo di apprendimento del sistema gestionale del programma: la definizione delle priorità regionale e l'avvio dell'AT locale.

Rispetto al primo punto si può notare che la Regione Abruzzo, sebbene non abbia proceduto ad una revisione generale delle priorità strategiche come fatto da altre regioni, ha proceduto ad integrare quelle già individuate nella prima fase. Questo processo di integrazione è andato, opportunamente, in direzione di una maggiore puntualizzazione dei problemi e dei target di riferimento.

Nella tabella seguente viene indicato il mutamento, per asse rispetto alle priorità della prima fase⁵⁷:

Assi	Mutamenti definizione priorità
1.1	Vengono inseriti interventi a favore degli immigrati e a favore delle politiche di emersione
2.2	Sperimentazione di progetti pilota sul tema della personalizzazione dei servizi in campo sociale
3.1	Vengono inserite le priorità di progetti individuali verso lavoratori a rischio e quelli a favore delle Pmi e distretti industriali. Viene tolta la priorità di strategie di collegamento e network
4.2	Vengono inserite le priorità di favorire il ripristino di percorsi di carriera per donne fuoriuscite per attività di cura e di fare progetti per donne escluse per problemi sociali (immigrate, tossicodipendenti, prostitute...)

⁵⁷ Le priorità della prima fase sono individuate nel DOCUP, pagg.24 e seguenti, quelle della seconda fase nel DOCUP II, pagg 69 e seguenti

Quello che emerge è che alcune problematiche rilevanti per il contesto territoriale, che nella prima fase non erano ben definite nelle priorità regionali ora vengono esplicitate: immigrazione, emersione, difficoltà economiche delle imprese PMI e all'interno dei distretti industriali.

Rispetto alla seconda questione nel corso del 2004 è stata attivata l'Assistenza tecnica locale, attraverso la selezione pubblica di 8 persone. L'AT opera all'interno di Abruzzo Lavoro (Agenzia della Regione) ed ha diversi compiti:

- di informazione e diffusione
- di accompagnamento consulenziale alle PS
- di sostegno alla gestione del programma
- di monitoraggio
- di animazione e sostegno al processo di mainstreaming.⁵⁸

L'AT ha una sezione sul sito di Abruzzo Lavoro, dove ci sono sezioni dedicate alle news di Equal, ai documenti per la gestione, una sezione di FAQ per le domande delle PS e la newsletter.

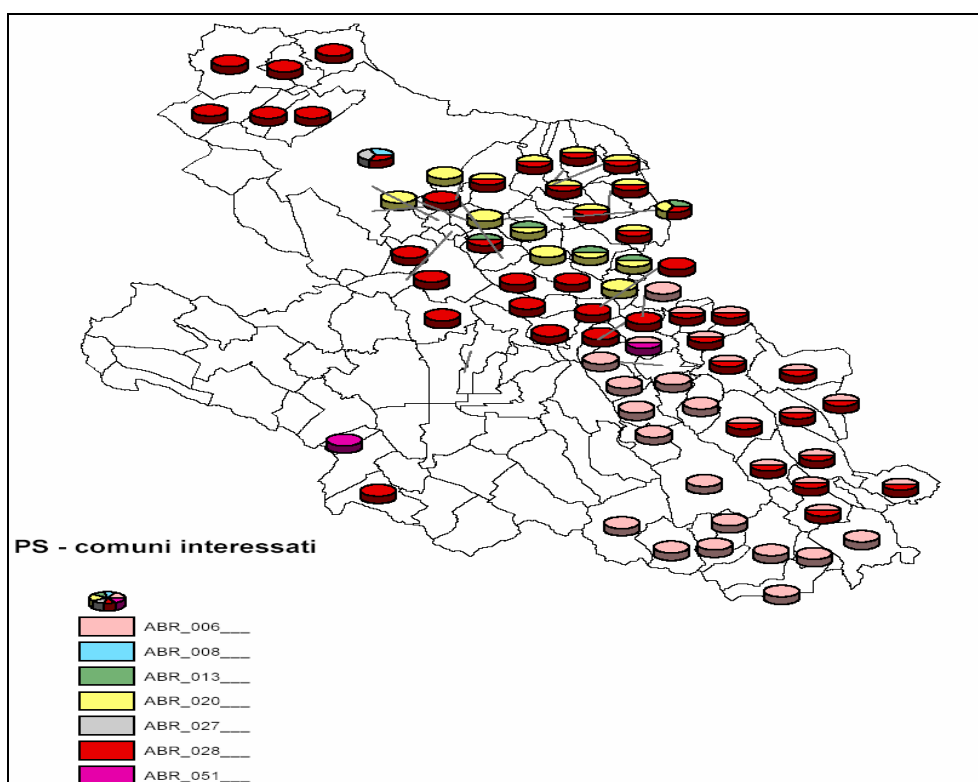
E' previsto un servizio di Help desk telefonico e sono stati realizzati diversi documenti di accompagnamento alla programmazione e gestione per l'autorità di gestione e le PS (Guida alla valutazione ex-ante, Guida amministrativa, Guida al Monitoraggio quali-quantitativo, Guida alla promozione e visibilità delle PS, Guida metodologica al trasferimento di buone pratiche, Guida sintetica alla costituzione del Partenariato e un documento di riflessione sulla prima esperienza di Equal).⁵⁹

2.5. LE PS GEOGRAFICHE E SETTORIALI

Caratteristiche generali del programma sul territorio

Sul territorio provinciale de L'Aquila operano 11 PS Equal, anche se alcune di esse in modo non esclusivo (nel senso che agiscono all'interno del territorio aquilano e anche in territori di altre province)⁶⁰.

Se si osserva la distribuzione delle PS sui comuni del territorio aquilano, a parte le PS che agiscono su tutto il territorio provinciale, si può notare (vedi cartina) come il programma Equal abbia interessato in modo particolare la fascia orientale della provincia. La parte occidentale del territorio, l'area marsicana intorno ad Avezzano rimane senza interventi Equal.



⁵⁸ Vedi documenti di presentazione in www.abruzzolavoro.it

⁵⁹ I documenti sono inseriti in un'area intranet del sito.

⁶⁰ Nel senso che oltre ad operare sul territorio aquilano insistono anche su territori di altre province. Sono le PS Spazi e tempi nel lavoro, Rete Protezione Civile, Quinses, Dalle classiche terme, Equal per APE, Tecniche della progettualità

Complessivamente le 11 PS mobilitano un ammontare di risorse finanziarie pari a 12.952.465 Euro e si distribuiscono all'interno degli assi nel seguente modo: 2 nell'asse occupabilità, 3 nell'asse imprenditorialità, 4 in Adattabilità e 2 nell'asse Pari opportunità.

Codice	Titolo ps	Asse e Fenomeno di esclusione trattato	Durata del progetto (inizio e fine)*	Livello di spesa certificata (al 12/01/2005)**	Livello di spesa certificata (al 15 Giugno 2005)***
IT-G-ABR-006	Utopia	Asse Occupabilità - Politica: Svantaggio sociale	31/05/05	60,0	64,5
IT-G-ABR-008	Spazi e Tempi nel lavoro	Asse Pari Opportunità - Politica: Discriminazione di genere		54,3	61,9
IT-G-ABR-013	Help donna	Asse Pari Opportunità - Politica: Discriminazione di genere	30/06/05	71,8	81,7
IT-G-ABR-014	I percorsi dell'inclusione	Asse Occupabilità - Politica: Svantaggio sociale	28/06/05	26,6	32,1
IT-G-ABR-020	Terra dei Guerrieri	Asse Imprenditorialità - Politica: Sviluppo locale	25/06/05	61,0	71,0
IT-G-ABR-024	Rete Protezione civile	Asse Imprenditorialità - Politica: Imprenditorialità sociale	30/10/04	67,4	88,6
IT-G-ABR-027	Quinses	Asse Imprenditorialità - Politica: Imprenditorialità sociale	31/03/05	61,8	86,8
IT-G-ABR-028	Equal per APE	Asse Adattabilità - Politica: Sviluppo locale	15/02/05	68,1	79,7
IT-G-ABR-044	Tecniche innovative della progettualità	Asse Adattabilità - Politica : Adattabilità	15/06/05	59,9	59,9
IT-G-ABR-051	Dalle classiche terme ad una regione di benessere	Asse Adattabilità - Politica: Sviluppo locale (turismo)	30/05/05	43,9	65,5
IT-G-ABR-052	Work	Asse Adattabilità - Politica : Adattabilità	01/07/05	52,2	61,6

* = Ho solo la fine, non avendo nessun questionario di fine attività.

** = La media regionale al 12 Gennaio era 59,3

*** = La media regionale al 15 Giugno era 72,2

Nel territorio insiste anche una ps settoriale, anche se solo per la presenza di expertise tecniche all'interno dell'università

Titolo PS	Asse e fenomeno di esclusione trattato	Partner titolare e partner locale	Le aree territoriali di sperimentazione oltre alla nostra di interesse
PSICHE	Asse Occupabilità - Politica: Svantaggio sociale (malati mentali)	Total Target (Puglia) - Società di Servizi	Puglia

Le sperimentazioni in campo

Fenomeni di esclusione trattati

Se si supera una lettura per assi e si analizza il problema centrale e specifico affrontato dalla PS, emergono i seguenti spunti di riflessione:

- e in primo luogo l'attenzione **alle tematiche dello sviluppo locale**, in particolare nel caso di quei progetti⁶¹ che lavorano sui problemi delle aree interne e che intendono affrontarli tramite la valorizzazione delle risorse locali e proprie del contesto territoriale. Sebbene la problematica è rilevante e pertinente, in alcuni casi non si approfondisce l'aspetto della discriminazione

⁶¹ Ci si riferisce alle PS Equal per Ape, Terra dei Guerrieri e Dalle classiche terme ad una regione di Benessere

sul mercato del lavoro; alcune PS, tematizzando un fenomeno di esclusione generalizzato dovuto a problemi di marginalità territoriale, non si sono spinte a definire il problema di esclusione coniugando tematiche dello sviluppo con quelle dell'inclusione sociale.

Per esempio, il rappresentante della PS Equal per APE afferma che affrontare le precondizioni di esclusione è come affrontare tematiche di esclusione direttamente. Nella PS, infatti, non ci sono né rapporti con istituzioni o soggetti che afferiscono all'ambito delle politiche sociali né azioni direttamente orientate a target soggetti a rischio esclusione;

- in altri casi si sono affrontate **tematiche di inclusione sociale**, o all'interno di territori coincidenti con Piani sociali di zona (nel caso di Help e di Utopia), o in favore di target colpiti da fenomeni di nuove povertà (nel caso di I percorsi dell'inclusione);
- in un solo caso (PS Work) viene affrontato il problema della **debolezza delle competenze nel capitale umano delle imprese provinciali**;
- due PS lavorano per il **rafforzamento del settore no-profit** (QUINSES e Rete Protezione Civile);
- la PS Spazi e tempi nel lavoro interviene in merito al problema della conciliazione **dei tempi di vita e lavoro**, con l'ottica di attuare azioni maggiormente rivolte a migliorare il contesto di azione;
- infine, la PS Tecniche innovative della progettualità intende affrontare il tema della **manca di competenze nella progettualità** nella progettazione di interventi e programmi di sviluppo economico.

Dal quadro che emerge sopra quello che può essere fatto notare è che sebbene la maggioranza degli interventi progettati dalla PS raccolgano problemi pertinenti, il programma nel suo insieme non impatta su problemi molto critici per il contesto provinciali. In particolare ci si riferisce allo scarso dinamismo del tessuto imprenditoriale, che condizione pesantemente il mercato del lavoro, e alcune tematiche emergenti quali quelle dell'immigrazione e del sommerso. Peraltro, spesso sommerso ed immigrazione sono fenomeni correlati, soprattutto nel caso di lavori stagionali, come nel settore agro-pastorale presente nella Marsica.

Il partenariato : risorse e attori

Il programma Equal assegna un ruolo importante al principio del Partenariato. Secondo gli orientamenti della comunicazione l'approccio consente di unire soggetti diversi per la migliore analisi e comprensione di un problema di discriminazione e dei fattori che lo causano, per progettare strategie integrate e per proporre soluzioni innovative⁶². E sulla composizione delle partnership la comunicazione era esplicita: "Sarà inoltre opportuno fare in modo che tutti i soggetti competenti, come le autorità pubbliche, i servizi pubblici dell'occupazione, le associazioni non governative (ONG), le imprese (in modo particolare le PMI) e le parti sociali, possano essere coinvolti nelle attività durante il periodo di vita della partnership"⁶³.

Il primo elemento da prendere in considerazione è la tipologia di composizione del partenariato.

⁶² Questo stesso tipo di approccio nei confronti del partenariato si ritrova anche in letteratura. Cfr. M. Geddes, "Tackling social exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy of local partnership", in International Journal of Urban and Regional Research, Vol.24, n° 4, 2000

⁶³ Si veda Commissione Europea, "Comunicazione agli stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria Equal relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro" (2000/C 127/02)

Tab.11 Distribuzione dei soggetti nelle PS, per tipologia di soggetti.

Tipologia di soggetti	Totale	%
Agenzia di sviluppo	2	2,2
Comuni	18	20,0
Comunità Montane	4	4,4
Ente formazione	6	6,7
Ente pubblico - altro	6	6,7
Istituti scolastici	4	4,4
Istituto finanziari	2	2,2
NO-profit	16	17,8
Parti sociali	2	2,2
Province	5	5,6
Rappresentanza professioni	2	2,2
Società servizi/consulenza	23	25,6
Totale complessivo	90	100,0

Fonte: Elaborazioni Ismeri

Su 90 partners complessivi si hanno maggiori presenze nei partenariati degli enti locali (rappresentano il 30% dei soggetti mobilitati, se si considerano comuni, Comunità montane e Province), delle società di servizi e consulenza (rappresentano il 25,6% e comprendono tutti quei soggetti che hanno un ruolo tecnico all'interno delle PS) e dei soggetti del mondo no-profit (17,8%). In questo ultimo caso c'è da specificare che si trattano di soggetti diversi: da una ONG (Galvano, referente di Rete Protezione Civile) ad una Fondazione bancaria, diverse cooperative sociali e alcune associazioni del mondo del volontariato.

Un primo elemento di valutazione importante da rilevare è l'assenza o la scarsa partecipazione del mondo delle imprese profit e delle parti sociali. Le interviste su campo hanno consentito di comprendere che in un caso i sindacati sono stati coinvolti (Work), in sede di focus group, seminari, eventi della PS, ma hanno avuto un ruolo non importante.

Inoltre le interviste su campo hanno consentito di approfondire il ruolo dei Servizi pubblici all'impiego che dalla tabella non emerge: sia i soggetti delle PS che i referenti delle Province hanno indicato uno scarso ruolo per questi soggetti, coinvolti poche volte e solo in fase di consultazione delle banche dati.

Interessante è la presenza di alcuni istituti scolastici in una PS (Work), i quali possono essere considerato soggetti che hanno poche occasioni di partecipare a sperimentazioni sull'integrazione tra politiche del lavoro, sociali e di sviluppo.

Il secondo aspetto da considerare è il grado di partecipazione dei soggetti partners. Un modo per comprendere questo aspetto è della distribuzione delle risorse finanziarie; infatti, a differenza di altri strumenti partenariali (per esempio i Patti territoriali) le PS Equal sono composte da soggetti che non si mettono insieme solo per concertare idee di sviluppo, ma anche per stabilire sin da subito ruoli e budget assegnati.

A questo proposito se il partenariato deve essere fondato sulla *partecipazione attiva* di tutti i partners un primo elemento importante è la distribuzione delle risorse: qualora esse siano troppo squilibrate (concentrazione di risorse in pochi partners) si può parlare di una partecipazione formale al partenariato, ma non sostanziale.

L'esame di questo aspetto avverrà analizzando i questionari ricevuti (sono 6) dalle PS⁶⁴.

Un primo aspetto interessante è che sul totale dei 52 partners delle 6 PS in esame, un 20% di loro assorbe il 70% delle risorse complessive⁶⁵, quindi la distribuzione di denaro sembra piuttosto squilibrata.

Si tratta di comprendere allora quali soggetti hanno le risorse maggiori all'interno del programma. Nella tabella successiva, quindi, viene costruita la distribuzione dei partners per classi di budget assegnato.

Le prime due classi rappresentano i partners che hanno risorse meno o pari al il valore medio complessivo (150 mila circa), la terza classe rappresenta coloro che stanno su valori superiori, mentre la quarta e quinta classe ci sono i partners con risorse molto elevate.

⁶⁴ Nella provincia de L'Aquila, hanno inviato indietro il questionario compilato 6 PS, Help Donna, Equal per Ape, Rete Protezione Civile, Quinses, Work, Terra dei Guerrieri. Le altre, pur contattate di nuovo dopo il primo invio non hanno inviato il questionario.

⁶⁵ L'indice di Gini di concentrazione assume un valore pari a 0,66, quindi sbilanciato verso la situazione di concentrazione delle risorse.

Tab.12 Distribuzione della tipologia di soggetti per Budget assegnato all'interno dei progetti Equal. Classi in migliaia di euro

Tipologia	> 50	50- 150	150-300	300-600	> 600.000	Totale	Euro	%
Agenzia di sviluppo				1		1	491.949	6,6
Comuni	7		2		1	10	1.415.245	19,0
Comunità Montane	1					1	10.006	0,1
Ente formazione	1	1				2	145.380	1,9
Ente pubblico - altro	4			1		5	389.546	5,2
Istituti scolastici		4				4	342.858	4,6
Istituto finanziari	1	1				2	132.007	1,8
No-profit	8	3	2		1	14	1.833.491	24,6
Parti sociali				1		1	321.429	4,3
Società servizi/consulenza	5	3	2	1	1	12	2.374.602	31,8
Totale complessivo	27	12	6	4	3	52	7.456.516	100,0

Fonte: Elaborazioni Ismeri su questionari

Anche nella ripartizione delle risorse i partners che ne beneficiano maggiormente sono Comuni, attori del no-profit e società di servizi e consulenza. Quello che è evidente, però, è che nel caso dei comuni e dei soggetti del terzo settore, una parte consistente di soggetti ha budget inferiore alla media complessiva (che è di 150.000 Euro circa). Infatti nel caso dei comuni ben 7 su 10 hanno risorse finanziarie inferiori a 50.000 Euro e nel caso dei soggetti no-profit ben 11 su 14.

In sostanza, nei casi esaminati emerge che per alcune tipologie di soggetti la partecipazione finanziaria alle attività Equal è spesso poco consistente. Per lo più si trattano degli enti locali (eccetto Navelli e Capistrano, ma si potrebbe dire anche il Comune de L'Aquila, visto che comunque partecipa a più PS, anche se qui si hanno i dati solo per una di esse), i soggetti del terzo settore (se si fa eccezione della ONG Galgano), gli istituti finanziari.

Oltre alle tipologie di soggetti l'indagine di campo ha permesso di analizzare altri aspetti del partenariato, in particolare l'apporto dell'azione partenariale sui risultati delle PS.

Da questo punto di vista il lavoro partenariale non sembra aver apportato valore aggiunto all'azione nel suo complesso. Gli elementi che lo testimoniano sono svariati:

- difficoltà di alcuni soggetti a stare attivamente nel partenariato e quindi a realizzare quanto programmato;
- contrasti tra soggetti pubblici e privati (Amorosi);
- "struttura del partenariato di Equal più verticistica di quella dei piani di zona" (un testimone);
- problemi tra enti locali stessi (Help);
- scarsa integrazione dei soggetti tecnici/fornitori con lo spirito complessivo del progetto (Terra dei Guerrieri).

In sostanza si dice che il Partenariato ha migliorato le relazioni, ma sempre tra alcuni soggetti, senza arrivare a sedimentare prassi e modalità di lavoro sulle politiche: "[...] questa positiva esperienza ha trovato difficoltà a consolidarsi nel tempo e a proiettare i propri riflessi oltre il progetto" (Terra dei Guerrieri)

Quello di veramente positivo dell'azione in partenariato è il fatto, riconosciuto da tutti, di porre una questione nell'agenda politica, la necessità di perseguire un maggiore lavoro rete e di integrazione tra politiche.

Sperimentazione e innovazione

Si è già detto del grado di innovazione sulle problematiche territoriale apportato dalle PS. Rispetto alle azioni e alle attività delle PS quello che emerge dall'analisi di molte PS è il carattere di **sostituzione/rafforzamento delle azioni ordinarie delle politiche.**

Rientrano in questa categoria le attività realizzate dalle PS Utopia, che con il patto sociale mira a rafforzare processi di cooperazione all'interno del piano sociale di zona e Help donna, che con la attivazione del centro diurno per anziani e disabili mira ad accrescere l'offerta di servizi sociali.

Ma anche quanto realizzato dalla PS Work, la quale esplicitamente afferma di voler contribuire ad accrescere la cultura della formazione continua e della conoscenza dei fabbisogni formativi del territorio. In sostanza non azioni troppo sperimentali, ma supplenti alle "mancanze" delle azioni ordinarie; in questo una maggiore sperimentazione la si nota nella costruzione del modello formativo e soprattutto nel

coinvolgimento degli istituti scolastici come soggetti attivi nel ruolo di erogatori di formazione alle imprese.

In altre PS l'azione realizzata si configura come un tentativo **di innestare prassi di lavoro nuove in azioni che sono già realizzate in altri contesti di politica**: si tratta soprattutto di quelle PS che operano nel settore dello sviluppo locale.

In Equal per APE si realizzano centri di formazione e di informazione turistica (quindi un'azione non sperimentale di per sé) che puntano, però, ad un elevato coinvolgimento della popolazione locale, attraverso azioni di sensibilizzazione di ampia portata. La sperimentazione in questo caso non è tanto sull'azione realizzata, ma sull'approccio di crescita delle aree protette, attraverso il coinvolgimento della popolazione come soggetto attivo (coinvolgimento in attività di formazione, in attività di raccolta delle disponibilità per la costituzione di un catalogo di offerta delle seconde case), anche se tale sperimentazione non è stata priva di elementi problematici.

Anche in Terra dei Guerrieri e in Dalle classiche terme ad una Regione di Benessere l'azione di per sé riprende la filosofia dei progetti integrati finalizzati a creare sviluppo locale. Anche in questo caso, però, si intende innestare elementi di novità in azioni già sperimentate altrove: nel caso di Terra di Guerrieri l'elemento principale di sperimentazione è il tentativo di rendere alcuni soggetti protagonisti di sviluppo locale (che solitamente non lo sono nel territorio aquilano), quali il terzo settore e i soggetti responsabili della gestione dei beni culturali (nel primo caso, la partecipazione del terzo settore, da quanto emerge da documenti della PS, la sperimentazione non ha sortito gli effetti sperati); in Dalle classiche terme la sperimentazione più evidente è la cooperazione tra soggetti pubblici e enti privati, in un settore quello termale, dove lo spirito di concorrenza è piuttosto elevato.

Infine un ultimo elemento di sperimentazione, anche se debole in quanto tematizzato solo da una PS con una certa rilevanza, è quello di **"dare voce" al terzo settore**, attraverso l'implementazione di strumenti in grado di accrescere la capacità di rappresentanza dei soggetti che rappresentano il terzo settore all'interno dei processi di costruzione delle politiche: in particolare l'azione intrapresa di avvio di costituzione del Forum del Terzo settore, la quale non si è però ancora concretizzata (in termini di sostenibilità non risulta, dai documenti esaminati, che sia stata avviata una riflessione sul come rendere sostenibile il processo avviato, anche se l'esperienza sarà portata avanti in un altro progetto in Equal seconda fase).

Infine si deve far notare il carattere piuttosto innovativo delle azioni realizzate dalla PS Spazi e tempi nel lavoro, che ha realizzato Piani del tempo della città e banche del tempo. Queste attività si configurano come piuttosto innovative, non solo per il contesto esaminato. Dai documenti, comunque, emerge che queste attività hanno riguardato in maniera particolare la provincia di Pescara (vedi sito della provincia e del comune)

In sintesi, come già si notava nel precedente rapporto di valutazione, il carattere sperimentale delle azioni delle PS sembra assumere un carattere "incrementale". Nel caso aquilano, in particolare, le maggiori tipologie di sperimentazione possono essere classificate in:

- ***sostituzione/rafforzamento delle azioni ordinarie delle politiche***
- ***innesto di prassi di lavoro nuove in azioni che sono già realizzate in altri contesti di politica***
- ***dare voce" al terzo settore.***

In alcune PS, invece, l'azione sembra meno sperimentale, finanziabile anche con fondi del POR Ob.3 (si pensi a Tecniche innovative o a Rete Protezione Civile)

Destinatari finali ed empowerment

Nella tabella seguente viene riportato il numero dei destinatari finali raggiunti dalle PS. Essi vengono divisi in imprese e persone fisiche, e in destinatari raggiunti da azioni di avvicinamento e sensibilizzazione e in destinatari che hanno completato un percorso strutturato di attività. I dati sono presi dal questionario realizzato appositamente per l'indagine, in quanto il sistema di monitoraggio del programma nazionale presenta dati aggiornati al Settembre 2004; per l'Aquila inoltre, non si è potuto fare neanche ricorso ai Rapporti di fine attività, in quanto nessuno è pervenuto. Si deve anche conto che molte PS, al momento dell'indagine avevano ancora da completare la loro attività.

Tab.13 Numero dei Destinatari finali dei progetti che hanno consegnato il questionario finale.

Codice	Titolo	Beneficiari avvicinati	Beneficiari in percorsi strutturati	Imprese avvicinate	Imprese che hanno partecipato	Operatori
IT-G-ABR-013	Help donna	30	16			61
IT-G-ABR-020	Terra dei Guerrieri	468	96	90*	21**	
IT-G-ABR-024	Rete Protezione civile		19			
IT-G-ABR-027	Quinses			210* *	23* *	
IT-G-ABR-028	Equal per APE		19			2
IT-G-ABR-014	I Redditi dell'Inclusione*	303	108	25	13	
IT-G-ABR-51	Dalle classiche Terme ad una Regione di Benessere	200	80			
Totale		1001	338	325	57	63

Note: La PS Work non ha indicato il numero dei destinatari in quanto le attività chiudono a settembre. Per la PS I Percorsi dell'inclusione i dati sono presi dal comunicato stampa della Provincia de L'Aquila.

* = di cui 69 Profit e 21 no-profit

** = Tutta appartenenti al settore no-profit. Nel caso di Quinses solo 17 delle 23 ricadono nel territorio aquilano, le altre appartengono al comprensorio della Val Vibrata.

La prima considerazione è che il numero di destinatari finali coinvolti in percorsi sperimentali non è elevato. Gli stessi testimoni delle PS intervistati hanno rilevato come debolezza la difficoltà di effettuare percorsi di sperimentazione completi con i destinatari finali ("spesso ci si trova con una montagna che partorisce un topolino").

In termini di effetti e risultati delle azioni su di loro si possono indicare i seguenti risultati, raccolti dalle indagini di campo e dalla lettura dei documenti:

- le 16 partecipanti al corso di formazione per operatori sanitari all'interno della PS Help Donna hanno dato vita ad una cooperativa sociale, Help che partecipa alla seconda fase di Equal all'interno del progetto "Universo donna";
- dei 108 partecipanti al corso di formazione all'interno del progetto I percorsi dell'inclusione, solo 18 hanno fatto esperienza di partecipazione ad attività lavorative, 13 in forma di tirocinio all'interno delle imprese che hanno aderito alla sperimentazione e 5 avviando micro-imprese⁶⁶;
- le 23 istituzioni no-profit coinvolte in Quinses hanno sperimentato un percorso di certificazione della qualità
- i 19 destinatari della PS Equal per APE hanno acquisito competenze nel campo del turismo, frequentando un corso come informatori turistici: all'interno del progetto sono stati impregnati nei Centri informazione creati;
- i 19 destinatari del corso di formazione all'interno della PS Rete Protezione civile hanno costituito una società;

Nessuna delle PS ha coinvolto attivamente i beneficiari finali in fase di progettazione o decisione delle azioni, tutte al momento della realizzazione delle azioni, tranne Quinses che nel Partenariato aveva soggetti del terzo settore che hanno coinvolto anche quelli che poi sono stati beneficiari in attività di programmazione delle attività.

Mainstreaming

Una prima caratteristica che emerge, con riferimento al mainstreaming è l'elevata **variabilità in termini di impegno profuso** e tempo dedicato ad esso.

⁶⁶ Nel settore dei servizi soprattutto: Comunicazione per la promozione del territorio, e-commerce di prodotti di benessere, edilizia per la pavimentazione, commercio di prodotti etnici, agenzia di servizi alla persona.

Tab.14 Incidenza del mainstreaming sul Budget totale

Titolo		Budget Totale	Mainstreaming
Terra Guerrieri	Euro	1.353.740	20.000
	%	100	1,5
Help Donna	Euro	1.167.845	151.820
	%	100	13,0
Equal Per Ape	Euro	1.429.868	228.779
	%	100	16,0
QUINSES	Euro	1.235.013	37.050
	%	100	3,0
Rete Protezione civile	Euro	1.198.619	71.917
	%	100	6,0
WORK	Euro	1.071.432	203.572
	%	100	19,0
Totale	Euro	7.456.516	713.138
	%	100	9,6

Fonte: Elaborazione Ismeri

Si va da una situazione di investimento pari all'1,5% del budget in Terra dei Guerrieri, a un investimento pari al 19% in Work⁶⁷ (la media, tra le PS che hanno fornito dati è di 9,6%).

Sebbene non ci sia una correlazione stretta tra risorse investite e risultati di mainstreaming, quelle che investono di meno sono anche quelle che nei questionari e nei documenti dichiarano di avere avuto difficoltà in termini di mainstreaming:

- nel caso di Terra di guerrieri si dice che l'elemento più critico è stato dare sostenibilità ai processi di relazioni attivate
- nel caso di QUINSES, il processo di mainstreaming non è stato in grado di essere incisivo a tal punto da "includere" in modo consistente i rappresentanti del terzo settore rilevanti sul territorio, così da concretizzare l'attivazione di un meccanismo di rappresentanza e partecipazione quale quello del Forum

Di seguito si riporta una tabella sinottica che riporta le indicazioni delle PS sul mainstreaming raccolte tramite i questionari predisposti da Ismeri, finalizzati a cogliere elementi informativi sul momento di attivazione del processo di mainstreaming, sui soggetti responsabili (chi), sulle modalità realizzative (come) e sui risultati (dichiarati dalle stesse PS).

PS	Quando	Chi	Come	Risultati dichiarati
Terra Guerrieri	Verso la fine	Un soggetto specifico	Conferenze, materiali informativi, sito internet - Viene segnalata la partecipazione di Rifkin all'evento finale	Visibilità della PS
Help Donna	Dall'inizio	Non specificato	Conferenze, materiali informativi, eventi nei media, materiali multimediali, sito internet	Visibilità PS e rete di rapporti ampliata e potenziata, Nuove opportunità/clienti identificati, istituzione di accordi non formalizzati tra diversi attori sul territorio
Equal Per Ape	durata del progetto	Comitato di Mainstreaming	Eventi e manifestazioni, materiali informativi e materiali multimediali	Visibilità PS, rete di rapporti ampliata e potenziata, riproduzione dell'intervento in altri contesti
QuinSES	Dall'inizio	Comitato di mainstreaming	Conferenze, eventi e materiali informativi	Adozione stabile del modello sperimentato da parte dei me istituzione di accordi non formalizzati tra diversi attori sul territorio membri della PS, recepimento della sperimentazione nella normativa e/o regolamentazione regionale
Rete Protezione Civile	Dall'inizio	Comitato di mainstreaming	Conferenze, materiali informativi, sito internet	Beneficiari aggiornati sulle metodiche di intervento, Nuove opportunità/clienti identificati, Riproduzione dell'intervento in altri contesti
Work	Dall'inizio	Comitato di mainstreaming	Conferenze, sito internet, testimonianze di beneficiari	Visibilità PS, nuove opportunità/clienti identificati, adozione stabile del modello sperimentato da parte dei membri della PS
Dalle classiche	Dall'inizio	Le amministrazioni	Conferenze, materiali informativi, eventi nei media,	Visibilità PS, rete di rapporti ampliata e potenziata

⁶⁷ Le varie % potrebbero essere non perfettamente comparabili, in quanto le spese di mainstreaming sono state inserite dalle stesse PS in base a classificazioni personali e non secondo uno schema predeterminato con l'indicazione esatta di "spesa di mainstreaming".

Terme		comunali	materiali multimediali, sito internet – Si segnala scambi con l'assessorato regionale	
-------	--	----------	---------------------------------------------------------------------------------------	--

Quello che emerge dai questionari e dagli scambi e confronti realizzati in occasione degli incontri collettivi, rispetto al mainstreaming è:

A- in termini di mainstreaming verticale non si rilevano risultati da mettere in evidenza, se non in termini micro-territoriali, come nel caso di Help donna, il cui progetto è stato inserito nel Piano sociale di zona. Quinses dichiara di aver influito sulla normativa regionale riferita al terzo settore, ma nel Report di fine attività si sottolinea che più che di risultato diretto delle attività di mainstreaming si tratta di un "approccio" della legge regionale in "sintonia" con quello della PS;

B- in termini di mainstreaming orizzontale i maggiori risultati sono stati l'allargamento delle reti di relazioni e l'adozione di simili processi di azioni o di approccio tra i vari soggetti della PS; il punto debole, però, sottolineato in diverse occasioni dalle PS, è la mancanza di stabilità (sostenibilità) di quanto ottenuto con le attività di mainstreaming;

C- anche se i casi di PS in esame sembrano pochi, gli elementi che sembrano maggiormente correlati con risultati più deludenti (PS Terra dei Guerrieri) sono il momento ritardato di avvio del mainstreaming e la presa in carico delle attività di mainstreaming da parte di un solo soggetto.

Transnazionalità

Anche dallo studio di caso della Provincia de L'Aquila si conferma quanto detto nel secondo Rapporto di Valutazione⁶⁸ : il principio della transnazionalità è stato pensato e realizzato in modo piuttosto residuale, nel senso che non è stato considerato strategico per il progetto nazionale.

In termini di risorse finanziarie i dati del questionario indicano che mediamente le PS hanno investito un 10% del Budget in attività transnazionali (una media di 140.000 Euro).

Non è tanto il dato relativo che denota uno scarso investimento, quanto il fatto che tale budget non allineato con le PS europee partners della cooperazione transnazionale, in quanto negli altri paesi UE si è scelto di finanziare meno PS Equal, dal taglio finanziario maggiore (questo ha comportato maggiori risorse finanziarie per le attività transnazionali).

In termini gestionali quasi tutte le PS hanno scelto la modalità di far gestire la transnazionalità ad un sottogruppo di partners (4 su sei questionari esaminati; in un caso è solo un partner ha gestire la fase e in un altro si dichiara che è la PS complessivamente).

In nessun caso l'attività di cooperazione transnazionale ha consentito di realizzare strutture sostenibili nel tempo (osservatori, centri risorse...).

L'apporto maggiore della transnazionalità è stato quello dell'accrescimento in termini culturali e di competenze nel settore (tutte le PS lo rilevano) e in alcuni casi l'intensificarsi e il consolidarsi delle relazioni con i partners internazionali (Equal per APE e Work); in questo ultimo caso, però vi è da dire che la ricaduta maggiore è nei confronti delle organizzazione che gestiscono le attività transnazionali (Camera di commercio nel caso di Work e Carsa e Federparchi nel caso di Equal per APE)

In due casi (Work e Rete Protezione civile) sono stati apprese nuove metodologie e nuovi strumenti che poi sono stati trasferiti nel progetto nazionale. E in un caso (Help Donna) viene detto che sono state apprese strategie efficaci per la soluzione del problema affrontato.

Altro aspetto, in quasi tutte le esperienze le due attività, nazionali e transnazionali, non hanno dato luogo a processi di integrazione tra le attività. Solo in due casi (Rete protezione civile e Work) viene detto che le attività transnazionali hanno arrecato benefici in termini di innovatività alle azioni del partenariato nazionale.

Si possono incrociare le due dimensioni, individuando due possibili indicatori di efficacia delle attività transnazionali: un indicatori di **valore aggiunto** e un indicatore di **integrazione**. Essi variano secondo le modalità basso, medio alto.

⁶⁸ Cfr. Ismeri Europa, "Secondo Rapporto di valutazione intermedia Equal", Ottobre 2004

Valore Aggiunto	Integrazione	Bassa (Attività transnazionale residuale o gestione separata)	Alta (Integrazione tra azioni transnazionale e nazionali)
Basso (Solo accrescimenti di conoscenza e di relazioni)		<ul style="list-style-type: none"> • <i>Terra dei guerrieri</i> • <i>Quinses</i> • <i>Equal per APE</i> • <i>Dalle classiche terme ad una Regione di Benessere</i> 	
Medio (Acquisizione di strumenti e metodologie di lavoro)		<ul style="list-style-type: none"> • <i>Help Donna</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rete protezione Civile</i> • <i>Work</i>
Alto (Apprendimenti nella progettazione congiunta, creazione di strutture stabili internazionali)			

In conclusione il principio della transnazionalità, per le PS di cui si ha conoscenza diretta su questo aspetto, non si è dimostrato molto efficace, nel senso che non ha apportato elementi strategici all'azione delle PS sul territorio nazionale, né tanto meno ha preso la forma di una progettazione congiunta con i partners stranieri per la sperimentazione di un percorso di sperimentazione comune. In termini di scambi di conoscenze e raccolta di buone prassi, invece, il principio della Transnazionalità si è dimostrato invece piuttosto utile (come nel caso di GEPETTO).

La comunicazione della Commissione ⁶⁹ assegna un ruolo centrale alla cooperazione transnazionale. Dai risultati del caso italiano, però, emerge che la transnazionalità stenta ad assumere questo ruolo. A fini di riflessione sull'utilità o meno di una generalizzazione del principio all'interno degli strumenti che operano nel campo delle politiche del lavoro e in vista della nuova programmazione si ritiene che gli accorgimenti possibili da implementare in sede di programmazione delle politiche possano essere i seguenti:

- ***superare la concezione che basti il principio dell'obbligatorietà della transnazionalità affinché essa operi in modo efficace; gli attori locali devono essere sensibilizzati verso il principio fase di avvio delle azioni e devono essere accompagnati con orientamenti e linee guida chiare sulle modalità gestionali (come in realtà si è proceduto a fare in seconda fase Equal);***
- ***dovrebbero essere individuate regole chiare in merito a certi aspetti (soglie minime di budget da destinare alle attività);***
- ***avviare le attività transnazionali contemporaneamente alle attività nazionali.***

Risultati

In questa parte del paragrafo si riportano i principali risultati delle PS, almeno di quelle che hanno partecipato maggiormente alle indagini sul campo e di cui si hanno conoscenze maggiormente approfondite.

Delle fonti ufficiali del programma (Report di fine attività e Schede monitoraggio Isfol) si è potuto disporre solo di un Rapporto di fine attività (QUINSES) e di una scheda di monitoraggio ISFOL (Equal per APE).

Le principali fonti utilizzati per la ricostruzione dei risultati sono state quindi il questionario predisposto da Ismeri in occasione dei lavori su campo⁷⁰, i siti e i documenti prodotti dalla PS.

Help Donna

I risultati principali della PS sono riconducibili alla creazione di un servizio di assistenza in grado di coniugare il duplice obiettivo di assistenza agli anziani e facilitare la conciliazione di vita e lavoro delle donne. Il Centro diurno per anziani e disabili è stato inaugurato a Settembre 2003 a Collepietro. Per operare nel centro è stata formata la figura dell'operatore socio-sanitario, attraverso un corso di formazione rivolto a 16 donne. L'obiettivo del centro era quello di attivare un sistema di assistenza che non sradicasse l'anziano dall'ambiente familiare e che lo rendesse attivo attraverso svariate attività sociali. Altri risultati, a medio termine sono stati:

- la creazione di una cooperativa da parte dei frequentanti il corso da operatore, la quale è entrata a far parte del partenariato nella seconda fase di Equal, Universo Donna;

⁶⁹ Cfr. Commissione Europea, "Comunicazione agli stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria Equal relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro" (2000/C 127/02)

⁷⁰ Il questionario lo hanno restituito 7 PS su 11: non lo hanno compilato UTOPIA, Spazi e tempi nel lavoro, I percorsi dell'inclusione, e Tecniche innovative della progettualità

- un protocollo di intesa con le Agenzie dell'entrate per uno studio di fattibilità sulla sostenibilità economica e i possibili incentivi finanziari a favore dei servizi di cura;
- il grado di soddisfazione degli assistiti in centro (emerge sia dall'autovalutazione che dalle conferme della Dott.ssa Ciampa della ASL);
- alcune attività della PS sono entrate a far parte del Piano Sociale di zona, il n° 11;
- l'Università de L'Aquila sta studiando la fattibilità di replicare il modello per replicare il modello di azione per i disabili;

Si possono indicare due punti di debolezza del progetto:

A - Interni. Alcune mancanze nei servizi offerti (scarsa flessibilità negli orari, mancanza di presenza di operatori sanitari)

B - Esterni. Non è chiara l'intenzione di rendere sostenibile il servizio creato, anche se i referenti della PS dicono che la Comunità montana si è attivata per finanziare il centro. Inoltre, non è chiaro quale impatto ha avuto sulle donne presenti all'interno delle famiglie degli assistiti. Metà erano occupate e hanno dichiarato che hanno migliorato la loro capacità di gestione dei carichi familiari; metà erano disoccupate e non hanno trovato lavoro (fonte: autovalutazione).

Quinsets

L'obiettivo della PS era quello di accrescere la competitività del settore no-profit, attraverso strumenti quali la certificazione di qualità, un tavolo di coordinamento, strumenti di finanziamento.

I principali risultati che riguardano il territorio aquilano sono:

- 17 attori del no-profit che hanno seguito l'intero percorso di certificazione UNI EN ISO 9001:2000

- rispetto al rafforzamento del settore no-profit come soggetto unitario sono state avviate le attività per la costituzione del Forum del Terzo settore (che la Regione Abruzzo non ha). Si è stilata una bozza del Patto associativo del Terzo settore, ma non è possibile sapere se è stato costituito (sul sito del forum del terzo settore non risulta che si sia costituito)

Si dice che un impatto, anche se indiretto del progetto, è la promulgazione della legge 38 del 2004 di riordino del sistema cooperativo.

Terra dei Guerrieri

Alcune attività del progetto, che aveva la finalità generale di valorizzare le risorse ambientali e culturali del territorio sono state realizzate con successo, dalla creazione del "Laboratorio Archeologico", i cui scavi ha portato alla luce reperti finiti poi nel museo di Celano (con riscontri anche sulla stampa specialistica, come Archeo e National Geographic); anche il recupero del Convento di San Giovanni da Capestrano per le attività formative è stato realizzato. Le attività formative sono state di due tipi ed entrambe realizzate:

- il corso per operatori di impresa sociale, in collaborazione con l'Università de L'Aquila, in due edizioni. Della seconda edizione la Regione ha riconosciuto la qualifica di "Consulente di gestione ed organizzazione aziendale";

- il corso per operatore archeologico.

"Meno significativi i risultati in termini di concreto impegno dell'impresa sociale nelle politiche di gestione e valorizzazione delle risorse culturali del territorio. Il progetto non è stato in grado di promuovere nuove esperienze che vedessero concretamente impegnate imprese sociali in tale area di intervento" (Era stato aperto uno sportello di assistenza alle imprese, da Aprile 2004 a Maggio 2005, documento di autovalutazione).

Altri risultati, anche se indiretti:

A- L'Università de L'Aquila, dopo l'esperienza con la PS, ha istituito un Master universitario;

B- Sono nate alcuni idee imprenditoriali dai ragazzi del Master, non ancora concretizzate.

Secondo la PS, comunque, il "risultato più consistente risiede nell'aver dimostrato alla comunità di Capestrano ed ai comuni dell'area che è realmente possibile avviare processi di sviluppo locale attraverso la valorizzazione dei beni culturali disponibili e alleanze con il mondo della formazione e dei saperi.

I Percorsi dell'inclusione

In termini di risultati delle attività sono gli stessi attori della PS a dire che il numero dei destinatari finali non è soddisfacente. Nel senso che su 108 che hanno seguito la formazione solo 18 hanno potuto sperimentare una esperienza lavorativa (13 come tirocinanti e 5 hanno avviato microimprese). Il momento formativo è il nucleo centrale del progetto, affiancato da momenti di accompagnamento al lavoro, con l'obiettivo di unire il sostegno finanziario (RMI) a politiche di attivazione della persona; non è chiaro invece se è stato realizzato lo Sportello per le povertà all'interno dei CPI (il Rapporto di monitoraggio della provincia indica un servizio SILUS per i soggetti svantaggiati da implementare con il progetto Equal, ma anche il Dirigente provinciale, nel colloquio avuto con lui, non ha parlato di questo aspetto del progetto).

Dalle classiche terme ad una Regione di Benessere

Ha l'obiettivo di rivalutare il settore turistico termale in quattro comuni dell'Abruzzo, di cui due ricadenti nel territorio aquilano, accrescendo le competenze del personale che lavora nel settore.

E' stato realizzato un corso di formazione per imprenditore turistico e uno per operatore turistico. Sono stati coinvolti 70 allievi. Dal primo non sono emersi ancora avvii di imprese.

Non è certo se hanno realizzato il Centro Servizi a Capistrano e se ha continuato ad operare e se è stato realizzato il tavolo degli operatori con le istituzioni per la predisposizione di una Piano di Marketing territoriale.

Nel questionario la PS sottolinea che i risultati migliori si sono avuti con gli operatori turistici, in primo luogo

Rete Protezione Civile

Il risultato che viene indicato è la formazione realizzata ai destinatari, che ha consentito ad alcuni di essi di dare vita ad una forma imprenditoriale. Nessun risultato in termini di reti create, protocolli...Gli stessi effetti interni al partenariato sono venuti meno, non vengono segnalate ricadute, anzi difficoltà di partecipazione. Per nessun partner viene detto che l'esperienza è stata significativa.

Equal per APE

Il Risultato principale è stato la sensibilizzazione della popolazione attraverso la creazione dei Centri informativi attraverso all'interno del parco (in cui hanno lavorato persone formate all'interno del progetto). Inoltre è stato realizzato il catalogo delle seconde case all'interno delle aree e da valorizzare a fini turistici.

Risultati di più ampio respiro:

- intensificazione della rete tra i soggetti responsabili della gestione delle aree protette;
- alcuni accordi con altri attori del territorio (GAL Marsica)
- diffusione del modello formativo realizzato in alcune scuole superiori (istituti alberghieri)

Utopia

La Dott.ssa Casini riferisce che le azioni sono state tutte realizzate e che i principali risultati possono essere i seguenti:

- 30 Svantaggiati raggiunti dalle attività realizzate nella palestra Addestrativi;
- attività realizzate con gli operatori dei comuni e dei servizi sociali;
- l'elaborazione del Patto sociale locale
- la realizzazione di un sistema informativo e della Carta dei servizi all'interno del Piano sociale di zona.

Work

Oltre all'attività di formazione realizzata presso le imprese (non vengono indicati i destinatari esatti), che ha accresciuto il sistema di competenze dei lavoratori coinvolti, il risultato maggiore è stato quello di avere accrescere la cultura della formazione delle PMI locali. Il problema, viene riferito, non è possibile "risolverlo" per l'intero attraverso un singolo progetto, visto che l'obiettivo finale è l'accrescimento della competitività delle imprese.

Nota sulle PS imprenditorialità sociale

Le tre PS sull'imprenditorialità sociale avevano strategie diverse.

Per Terra dei guerrieri la valorizzazione del settore no-profit è finalizzata alla partecipazione a processi di sviluppo locale delle aree interne, mentre per Quinses e Rete Protezione Civile la strategia mira a rafforzare i soggetti del terzo settore in termini di competitività.

In Quinses, inoltre, ha come finalità il rafforzamento del Terzo settore come soggetto rappresentato nelle politiche.

Gli effetti complessivi sul terzo settore non sono buoni:

Terra dei guerrieri non ha raggiunto i risultati di coinvolgimento e creazione di nuovi soggetti del terzo settore operanti nel campo della gestione e valorizzazione dei beni archeologici. Rete Protezione Civile, per sua stessa ammissione, ha detto che ha avuto risultati deludenti dovuti alla mancanza di "interesse culturale per il settore".

Nel caso di Quinses, infine, è riuscito a coinvolgere un buon numero di soggetti del terzo settore nella sperimentazione per il rafforzamento dei processi di qualità e l'ottenimento della certificazione, meno evidenti però sono i risultati più importanti, quelli finalizzati a dare forza al settore no-profit come soggetto attivo, partecipe e coordinato all'interno dei tavoli di concertazione delle politiche: è stato abbozzato un patto associativo del Forum del Terzo settore, a tal fine, ma non è chiaro se poi il Forum si sia costituito.

Le debolezze delle azioni possono essere ricondotte a tre molteplici fattori. Sicuramente vi è un problema di contesto debole, in quanto il settore no-profit non è una realtà molto dinamica nella provincia, però ci sono stati sbagli di impostazione delle strategie nelle PS nel non tenere conto delle debolezze del contesto (Terra dei Guerrieri e Rete Protezione Civile) e nel sottorappresentare nel partenariato il mondo del terzo settore.

2.6. I PRIMI IMPATTI DI EQUAL SUL TERRITORIO

Nel complesso l'impatto del programma sulle politiche non può essere considerato elevato. Gli elementi che inducono a sostenere una tale affermazione sono gli effetti rilevati del programma sulle politiche, sul sistema di governance, sulle organizzazioni e sui destinatari.

Effetti sulle politiche

In termini di strategie il programma non è riuscito a formulare nuove aree tematiche di intervento. Il programma ha intercettato fenomeni e problematiche note, sia a livello nazionale che nel contesto locale.

La valorizzazione del territorio a fini di sviluppo locale, sia attraverso la valorizzazione delle risorse turistiche, sia attraverso la valorizzazione dei beni archeologici-ambientali, l'inserimento di soggetti svantaggiati, il problema dell'invecchiamento e delle pari opportunità, il rafforzamento del terzo settore o del tessuto imprenditoriale *sono esigenze e problematiche rilevanti per il contesto, ma non sono nuove e*

spesso vengono affrontate anche da altre politiche, perfino con l'ottica integrata, quali i PIT (si pensi al turismo per esempio).⁷¹

Inoltre il programma non affronta questioni che invece sono prioritarie o non lo fa in modo adeguato, quali l'indebolimento del tessuto produttivo, la disoccupazione giovanile, il problema del sommerso e l'immigrazione crescente.

Sono sicuramente temi rilevanti, tanto che nella seconda fase, molti progetti ricadenti nel territorio provinciale

In termini di nuovi strumenti politici e misure di azione trasferite alle politiche ordinarie si hanno risultati solo a livello micro-territoriale e localizzato.

Ci si riferisce all'inserimento di azioni di progetto Equal all'interno dei Piano sociali di zona, per esempio. In questo caso, il programma Equal più che essere elemento di innovazione e spinta alla costruzione dei piani di zona, ha lavorato per rafforzare/sostituire un processo ordinario.

Nel caso di Navelli per esempio il progetto Equal ha inserito le attività del proprio progetto all'interno del piano di zona ed il servizio creato è andato a beneficio dell'intero territorio della comunità montana.

Nel caso di Utopia, incide, alcune azioni di carattere più innovativo (carte dei servizi, sistema informativo integrato) sono state inserite nei piani di zona.

Dove maggiormente ha inciso il programma è nel *setting dell'agenda delle politiche*. In primo luogo in termini di conoscenza del territorio, in secondo luogo nel portare l'attenzione sulla necessità della rete tra attori e nel bisogno di integrazione tra settori di politiche diverse.

Si sottolinea questo aspetto perché molti testimoni intervistati sul campo hanno rilevato sia la mancanza di una capacità progettuale delle politiche locali che parta da un'attenta conoscenza del territorio, sia la "settorializzazione" che domina ancora al costruzione delle politiche.

Effetti sul sistema di governance

Sul sistema di *networking* dei soggetti sono state costituite o ampliate reti tra soggetti. Tali prassi però non hanno portato a mutamenti profondi nella programmazione e gestione delle politiche. La domanda di innovazione rimane quella orientata ad accrescere maggiore integrazione e collaborazione tra soggetti.

"Certamente nel tempo si sono sviluppati utili rapporti di collaborazione tra gli attori locali coinvolti nella gestione del progetto. [...] Tuttavia, da questo primo nucleo non è emersa un'alleanza più ampia, di valore strategico, che coinvolgesse in termini generali tutti gli attori del territorio e dell'economia sociale. In altri termini sono stati realizzati "spezzoni" di intesa tra singoli soggetti, su azioni ben definite, e non un "patto" di collaborazione che interessasse l'intero territorio"

Gli effetti più evidenti si sono rilevati a livello di apprendimento alla cooperazione tra alcuni soggetti, anche se difficilmente si è trasformata in modalità sistematica di azione. Molti casi possono essere osservati a questo proposito:

- il dialogo tra mondo delle imprese e quelle dell'istruzione, avviatosi con l'esperienza di Work, ha consentito di attivare una rete che ora sta attivando rapporti di sempre maggiore collaborazione;
- il Comune di Capestrano ha intessuto relazioni interessanti con la sovrintendenza (che hanno portato a valorizzare il lavoro effettuato all'interno della PS Terra dei guerrieri di scavo archeologico) e con l'Università de L'Aquila
- una maggiore collaborazione tra le aree protette all'interno di Equal per APE e la possibilità di scambiare modalità e approcci di lavoro con altri attori di politiche di sviluppo rurale (GAL Marsica);
- nel caso di Quinses si è creato un tavolo di coordinamento del Terzo settore e si è dato vita al processo di costituzione del Forum del Terzo settore, con la stipula di una bozza di Patto associativo, che però non si è concretizzato.

Infine non ci sono segni di una capacità di integrazione tra il lavoro delle PS, neanche tra quelle che hanno agito su tematiche affini, né molte interazioni con gli altri strumenti di politiche partenariali, quali Patti territoriali, Pit, Gal (maggiori le interazioni con i piani sociali di zona, come visto sopra):

- rispetto alla prima questione tutte le PS hanno dichiarato di avere poco scambiato tra loro conoscenze, metodologie, strategie di azione. In parte viene attribuito ad una mancanza nella capacità di coordinamento della Regione (viene detto che l'unico momento di scambio tra le PS è stato quello realizzato con la Conferenza di Valutazione intermedia nel 2004), ma qualcuno si spinge ad affermare che *"è mancata la vivacità del territorio, la capacità di qualche soggetto territoriale a farsi promotore di un'azione di coordinamento, finalizzata allo scambio di buone prassi e all'attivazione di processi di mainstreaming"*;

⁷¹ Vedi i PIT indicati sopra. E' vero comunque che i testimoni intervistati non hanno espresso opinioni molto confortanti su questi strumenti, in quanto li vedono in ritardo, gestiti con dirigismo e non secondo una logica di bottom-up e ancora senza effetti evidenti

- in riferimento al secondo aspetto (integrazione con altri strumenti di politiche) Equal viene visto dal sistema degli attori del territorio come uno "strumento che si aggiunge" (ai PIT, ai Patti....) all'esistente, con il rischio di sovrapposizioni, ridondanza di azioni e dispersione di risorse pubbliche.

In sintesi, Equal ha consentito una maggiore possibilità di relazioni tra soggetti, ma solo in alcuni casi queste hanno avuto il carattere della sostenibilità nel tempo, per cui si sono sedimentate e divenute pratiche ordinarie. Ancora meno le relazioni create sono riuscite ad ampliare il sistema di attori coinvolti, al fine di poter incidere sui processi di programmazione territoriale delle politiche.

Effetti sulle organizzazioni

Gli effetti del programma sulle organizzazioni partners all'interno dei partenariati Equal sono quelli che mostrano segni maggiori di positività, pur non mancando elementi critici che saranno sottolineati. Possono essere individuate due principali tipologie di effetti, suddivisi per tipologie di organizzazioni.

	Partecipazione ai processi di programmazione	Competenze interne
Piccoli enti locali	<p>Il problema della dispersione di piccoli comuni sul territorio aquilano incide sulla loro capacità di essere soggetti protagonisti di programmazione politica e sulla possibilità di offrire servizi pubblici.</p> <p>Con Equal molti piccoli comuni (Navelli, Capistrano, Popoli, Canestro, ma anche gli enti parco) hanno avuto la possibilità di apprendere che è possibile sperimentare azioni di inclusione o sviluppo anche per soggetti con scarse risorse e dalla piccole dimensioni.</p> <p>Ovviamente le forme assunte da queste esperienze sono diverse :</p> <ul style="list-style-type: none"> il comune di Navelli, insieme ai suoi partners, nonostante le difficoltà gestionali del partenariato, è riuscito ad allargare l'esperienza Equal all'intero territorio del piano di zona; il comune di Capistrano è riuscito ad instaurare relazioni con soggetti importanti per la valorizzazione del territorio (università e sovrintendenza) anche se in questo caso la sostenibilità delle azioni non è stata garantita 	<p>Su questo punto si ha il riscontro per il solo comune di Navelli: assunzione di risorse umane tecniche e accrescimento della capacità tecniche di gestire un progetto complesso.</p>
Provincia Aquila	<p>La Provincia ha avuto un ruolo strategico in una PS, delle tre alle quali ha partecipato, I Percorsi dell'inclusione.</p> <p>Grazie all'esperienza ha migliorato l'internazione con i servizi sociali del Comune (il quale aveva in gestione la sperimentazione del RMI).</p> <p>Meno importanti i risultati del coinvolgimento dei CPI, i quali "sono stati coinvolti in modo marginale", a fase avanzata del progetto.</p>	<p>Per la provincia de L'Aquila Equal è stata un'opportunità di accrescere competenze e know-how.</p> <p>Rispetto al POR (dove fino al 2005 la Provincia ha avuto competenze solo sull'asse dei servizi pubblici all'impiego) "Equal è stata un'occasione per imparare a lavorare a progetto, per obiettivi e a gestire processi complessi. Non tutto ha funzionato, ma le competenze interne e il know-how in questo campo sono sicuramente accresciuti"</p>
Soggetti del Terzo settore	<p>In termini di accrescimento della capacità del terzo settore di porsi come <i>stakeholder</i> attivo nella programmazione delle politiche non si hanno risultati brillanti. Nei partenariati il ruolo assunto dal terzo settore è stato soprattutto di supporto alla realizzazione delle attività e gestione di servizi.</p> <p>Anche il Forum del Terzo settore ancora non si è costituito</p>	<p>In termini di miglioramenti organizzativi interni e di accrescimento delle competenze due sono stati principali effetti del programma:</p> <ul style="list-style-type: none"> Per i soggetti presenti nei partenariati è stata più che altro un'occasione di implementare la loro capacità di erogare servizi; Per i beneficiari di Quinses il rafforzamento delle capacità manageriali, attraverso l'ottenimento della certificazione di qualità e la predisposizione della carta dei servizi
Altri soggetti	<p>Gli istituti scolastici hanno potuto rafforzare i loro rapporti con le imprese e con l'API e la Camera di commercio, migliorando quindi la possibilità di integrazione tra istruzione/formazione e mondo del lavoro (solo l'esperienza degli IFTS, da questo punto di vista è stata un'occasione simile).</p>	

In conclusione, sia pure tra luce ed ombre, sono rilevabili effetti sugli attori, sia in termini di accrescimento di consapevolezza, ruolo e presenza nei processi di programmazione politica, sia in termini di accrescimento delle competenze e modalità organizzative, dovute sia alla gestione del programma Equal (rendicontazione, rispetto dei tempi, procedimenti

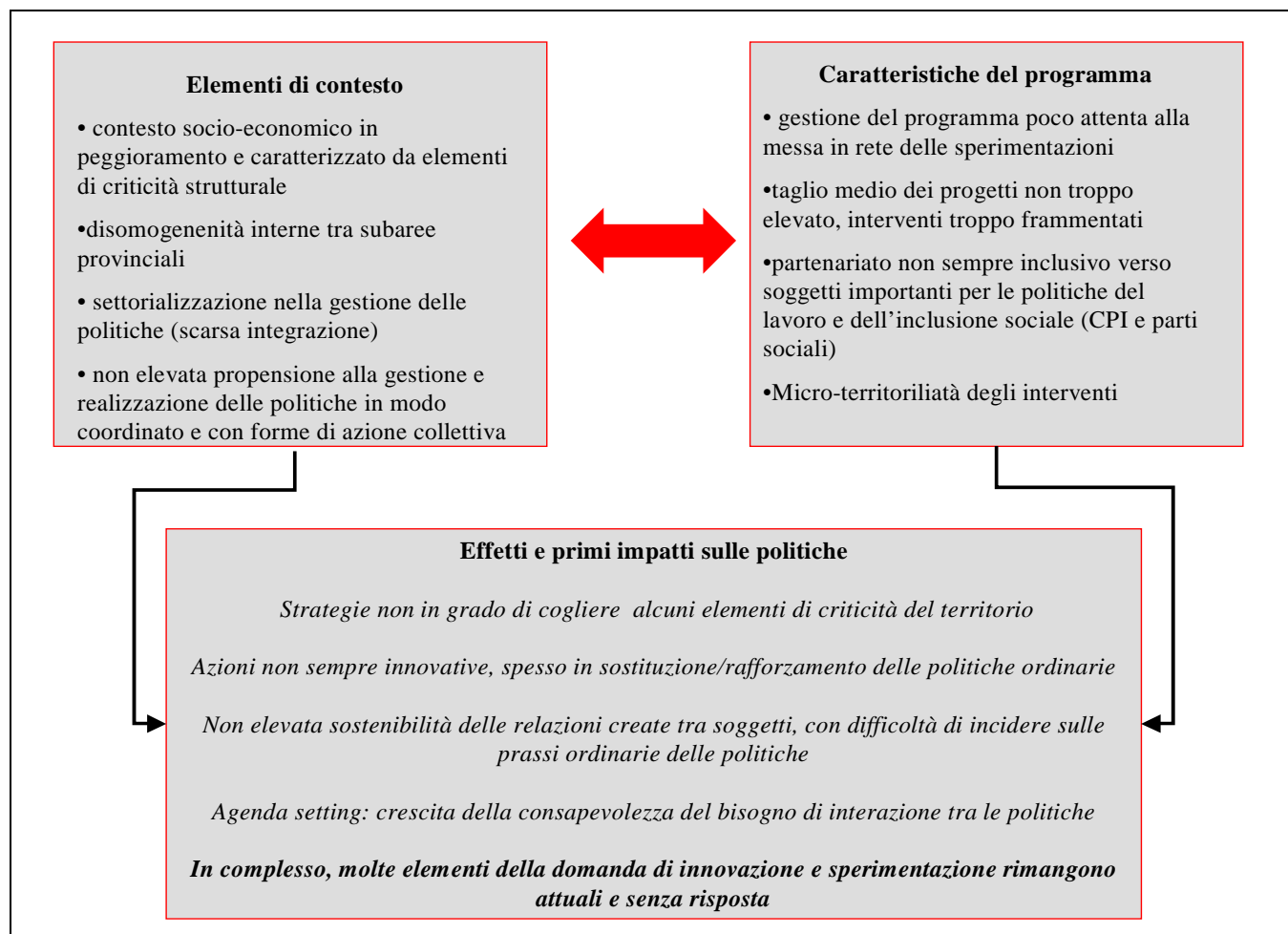
amministrativi)⁷², sia alla gestione di alcune attività all'interno del progetto (gestione di servizi, ricerche, attività di sensibilizzazione).

Rimangono valide le considerazioni effettuate in precedenza sul partenariato: per alcuni soggetti il programma è stata un'occasione mancata, in quanto esso si è rilevato poco inclusivo (ci riferiamo in particolare a parti sociali e CPI).

2.7. CONSIDERAZIONI DI SINTESI: CONTESTO D'AZIONE E SOSTEGNI ISTITUZIONALI

In questo ultimo paragrafo si avvanzeranno delle prime congetture sulle determinanti del non elevato impatto, ad oggi, del Programma Equal sulle politiche del territorio aquilano.

Nel caso in esame si possono individuare due aspetti di tipo diverso che hanno contribuito, in modo congiunto, a far sì che l'impatto sul territorio del programma non sia rilevante: si possono distinguere cause di tipo esogeno e cause attinenti alle caratteristiche del programma.



Gli elementi del contesto e del programma che hanno contribuito a questi risultati sono stati evidenziati nel testo. Quello che è forse utile evidenziare in queste considerazioni finali è la possibile (e necessaria) attività di accompagnamento delle istituzioni, soprattutto in vista della seconda fase oramai già avviata e di possibili insegnamenti da trasferire nel contesto della nuova programmazione. Il caso in esame ha mostrato con evidenza la necessità di un ruolo importante per il governo del programma. In un contesto debole (o comunque in fase di indebolimento), dove le politiche soffrono di settorializzazione e difficoltà di essere strutturate in termini collaborativi⁷³, diviene necessario un ruolo attivo delle istituzioni preposte al governo del programma, per :

- **indirizzare le strategie complessive del territorio;**

⁷² In questo non si differenzia da altri programmi comunitari; il fatto è che è stata un'occasione per alcuni soggetti che in altri programmi hanno minore possibilità di entrare.

⁷³ Da notare il circolo vizioso tra questi due elementi: un contesto debole non facilita la sperimentazione, il carattere innovativo delle azioni, l'integrazione tra aspetti sociali e del lavoro nelle politiche, d'altra parte, però, il venir meno di questi aspetti contribuisce ad aggravare alcuni problemi del contesto (sia socio-economico, che politico)

- **facilitare la messa in rete delle conoscenze e delle attività;**
- **sostenere un'ampia partecipazione dei soggetti nei partenariati;**
- **rendere sostenibili i pur minimi processi di mainstreaming attivati**

BIBLIOGRAFIA

- Regione Abruzzo, "Piano Sociale Regionale 2000-2004", BUR n° 12 Straordinario, 2002
- Abruzzo Lavoro, "Occupabilità", Rivista quadrimestrale, n° 0 Settembre 2004
- C. Caltabiano, "Il prisma del Welfare", Iref, 2004
- Camera di Commercio, "Rapporto sull'economia della provincia de L'Aquila", 2003
- Commissione Europea, "Comunicazione agli stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria Equal relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro" (2000/C 127/02)
- U. De Ambrogio "Il Piano di Zona", in C. Gori (a cura di), "La riforma dei servizi sociali in Italia", Carocci, 2004
- C. Felice, "Il Modello Abruzzese", Donzelli, 2000
- Formez, "Lo stato di attuazione della riforma del welfare locale in Abruzzo", Centro studi Formez, Giugno 2003
- L. Gaffuri - P. Scutti, "L'immigrazione nel contesto territoriale abruzzese", in Rapporto provinciale sull'immigrazione, 2002
- M. Geddes, "Tackling social exclusion in the european union ? The limits to the new orthodoxy of local partnership", in International Journal of urban and Regionale Research, Vol.24, n° 4, 2000
- Isfol, "Rapporto di Monitoraggio sui servizi per l'impiego", 2000
- Ismeri Europa, "Secondo Rapporto di valutazione intermedia Equal", Ottobre 2004
- Istat, "Lavoro non regolare a livello provinciale", 15 Luglio 2005
- Provincia Aquila, "Rapporto annuale di Esecuzione. Monitoraggio dei Servizi per l'impiego", 2003
- Walter Nanni (a cura di), "Bisogni che non trovano risposta e programmazione locale: quale apporto dal volontariato ?", Fondazione Zancan

Materiali forniti dalle PS:

- Equal per APE, Rapporto di Autovalutazione
- Help Donna, Libro presentazione della sperimentazione (con Rapporto di autovalutazione)
- Help Donna, Studio di fattibilità realizzato dall'agenzia delle entrate
- Quinses, Rapporto attività progettuali
- Tecniche innovative della progettualità, articoli di rassegna stampa
- Terra dei Guerrieri, Appunti di autovalutazione
- Work, Documenti di progetto (Ricerca, estratti focus group....)

Siti consultati:

- www.regione.abruzzo.it
- www.provincia.aquila.it
- www.abruzzo.lavoro.it
- www.csvaq.it
- www.abruzzosociale.it
- <http://www.comune.laquila.it/>

Siti PS⁷⁴

- <http://www.equalutopia.it/>
- <http://www.portadeltempo.net>
- <http://www.helpdonna.it> (non più attivo)
- www.warriorsland.com
- <http://www.protezionecivileinforma.it>
- <http://www.metronsrl.it/quinses/default.htm>
- <http://www.compagniadeparchi.com/equalabruzzo/>
- <http://www.progettualitainnovativa.it/>
- <http://www.abruzzoterme.it>
- <http://www.equalwork.it/>

⁷⁴ L'unica PS di cui non si è reperito il sito è la PS di cui la Provincia de L'Aquila è referente, "I percorsi dell'inclusione":

3. IL CASO TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DI BARI

3.1. IL CONTESTO DI AZIONE

I principali fenomeni di esclusione sociale dell'area negli ultimi anni

Demografia e occupazione

La provincia di Bari conta, nel 2003, circa un milione e mezzo di abitanti, pari al 2,7% della popolazione italiana.

La popolazione barese, in linea con le percentuali regionali e nazionali, è costituita per il 48,91% da uomini e per il 51,09% da donne. A differenza dei dati nazionali, invece, la Puglia in generale e la provincia in questione mostrano una distribuzione della popolazione per classi di età particolarmente positiva. Infatti, è evidente la netta prevalenza della popolazione con età inferiore a 15 anni (17,6%) su quella di età superiore a 64 anni (14,4%). Coerentemente a tale dato, e in concomitanza con un alto tasso di natalità, l'indice di invecchiamento della popolazione barese risulta essere molto inferiore a quello nazionale.

Nonostante il 45,2% circa degli stranieri in Puglia sia concentrato nel territorio barese, gli stessi non rappresentano, in valore assoluto, un numero consistente: 1.064 unità ogni centomila abitanti. Di questi il 90,2% risultano essere extra-comunitari.

Tab.15 Popolazione, classi di età, indici di vecchiaia (2003).

	POPOLAZIONE		DI CUI			IND. VECH.
	M	F	0-14	15-64	>64	
BARI	48,91	51,09	17,6	68,0	14,4	90,7
PUGLIA	48,52	51,48	17,3	67,6	15,1	99,3
ITALIA	48,44	51,56	14,4	67,6	18,0	133,8

Fonte: Istituto Tagliacarte. Atlante della competitività

La provincia barese, nel 2004, presenta un tasso di occupazione inferiore a quello nazionale ma superiore a quello della regione Puglia; il tasso di occupazione è in crescita rispetto al 2000, ma in modo inferiore rispetto all'Italia. Medesimo è l'andamento dell'occupazione con riferimento ai dati disaggregati per sesso.

Tab.16 Occupazione e disoccupazione (2004)

		M			F			MF		
		BARI	PUGLIA	ITALIA	BARI	PUGLIA	ITALIA	BARI	PUGLIA	ITALIA
2000	Disocc.	10,6	12,4	8,1	23,7	26,8	14,5	14,7	17,1	10,6
2004		11,4	12,1	6,4	21,0	21,8	10,5	14,7	15,5	8,0
2000	Occ.	56,3	53,5	56,6	19,9	20,0	30,6	37,6	36,1	43,1
2004		64,3	61,7	69,7	29,5	28,8	45,2	46,8	45,0	57,4

Fonte: ISTAT (Rfl)

Appare decisamente problematica la situazione occupazionale della popolazione femminile.

Il relativo tasso di occupazione, infatti, è inferiore di 15,7 punti percentuali rispetto alla media nazionale e di poco superiore alla media regionale. E' certamente cresciuto, tra il 2000 e il 2004, più di quanto sia avvenuto in Puglia, ma ad un ritmo meno sostenuto rispetto al livello nazionale (Bari 9,6%; Puglia 8,8%; Italia 14,6%).

Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione nella provincia, questo si attesta al 14,7% e non registra variazioni tra il 2000 e il 2004. Risulta, tuttavia, maggiore rispetto alla media nazionale. Inoltre, se nel quadriennio di riferimento il tasso di disoccupazione ha registrato una diminuzione e, dunque, un miglioramento a livello regionale, nella provincia il trend appare stagnante.

A livello disaggregato, i tassi di disoccupazione divisi per sesso risultano inferiori a quelli pugliesi; il tasso di disoccupazione maschile, rispetto al 2000, cresce dello 0,8%, quello delle donne diminuisce del 2,7%.

La quota dell'occupazione femminile, a Bari come in Puglia, apparirebbe in aumento; occorre, tuttavia, tener conto che i fenomeni di sottoccupazione e di lavoro nero, non rilevati dai dati ufficiali, riguardano in prevalenza le donne.

In generale, il lavoro irregolare appare, a livello regionale, alquanto diffuso e fortemente innervato sul tessuto socio-economico del territorio.

Si stima che il lavoro irregolare ammonti a circa il 24% nelle imprese manifatturiere e a circa il 31% in quelle delle costruzioni.

Estendendo tale stima anche agli altri settori dell'economia pugliese il dato totale non dovrebbe discostarsi dal 25%: il che sta a significare che ogni 4 lavoratori uno non è irregolare.

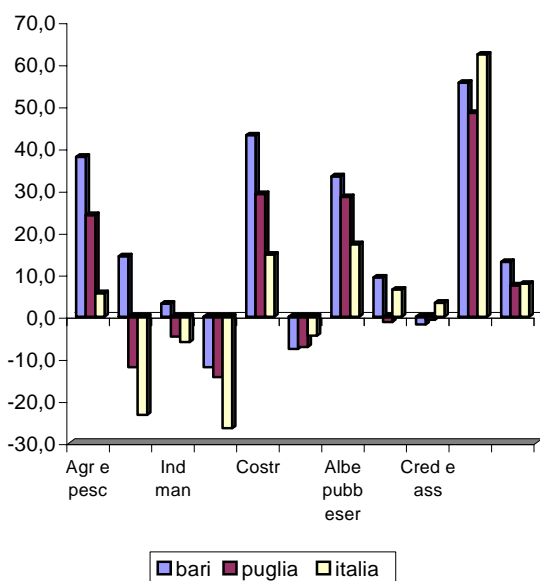
In termini assoluti il numero di occupati sommersi è, quindi, quantificabile per la Puglia con una numerosità che va da 290.000 unità a poco meno di 440.000.

Imprese e attività economiche

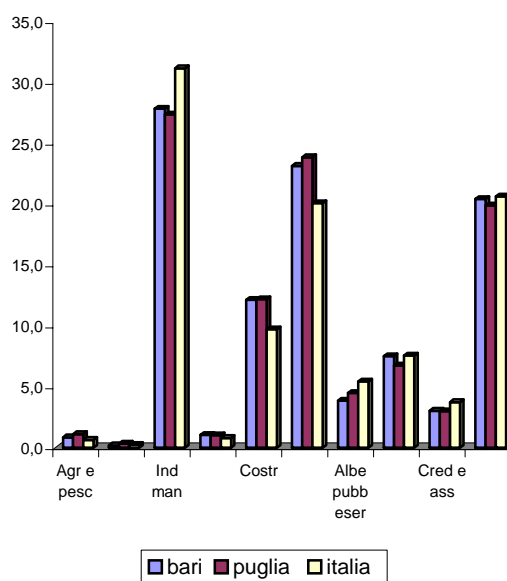
La provincia di Bari ha registrato, negli ultimi venti anni, sia significativi tassi di crescita - anche superiori alla media nazionale e regionale - sia, tra il 1999 e il 2003, segnali di frenata per alcuni settori economici. In generale, al 2001, l'economia barese si presenta densa di attività economiche diversificate: è una delle province italiane con il maggior valore della produzione agricola; l'industria manifatturiera ha una dimensione rilevante in termini di occupati e in termini di valore aggiunto (3.4 miliardi di euro nel 2001); l'industria delle costruzioni assorbe un numero cospicuo di addetti e produce un valore aggiunto di 1,2 miliardi di euro; il settore dei servizi è molto sviluppato, con un peso pari a tre quarti del valore aggiunto provinciale⁷⁵.

La variazione di tali settori in termini di addetti, nel periodo compreso tra il '91 e il '99, è sempre positiva, ad eccezione del settore del commercio, che subisce una contrazione del 7,7%.

Variazione degli occupati nei settori economici 99/91



Peso degli occupati per settore di attività economica



⁷⁵ G. Viesti, *L'economia della Provincia di Bari. Fatti, questioni aperte, obiettivi strategici*, Assindustria Bari, Piano Strategico, 2004

Sono le aziende manifatturiere⁷⁶ che, nel 2001, assorbono il maggior numero di occupati, secondo le seguenti proporzioni: industria del tessile e dell'abbigliamento (20,6), industrie alimentari delle bevande e del tabacco (12,7), industrie di produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo (10,7), altre industrie manifatturiere (13), industrie conciarie, della fabbricazione di prodotti in cuoio e della pelle e similari (6,9), aziende dedite alla fabbricazione di macchine e apparecchi compresi l'installazione, il montaggio, la riparazione e la manutenzione (6,7).
 Come mostra la tabella sottostante, alcuni di questi settori hanno mantenuto l'indice di specializzazione superiore a 1 rispetto al 1991.

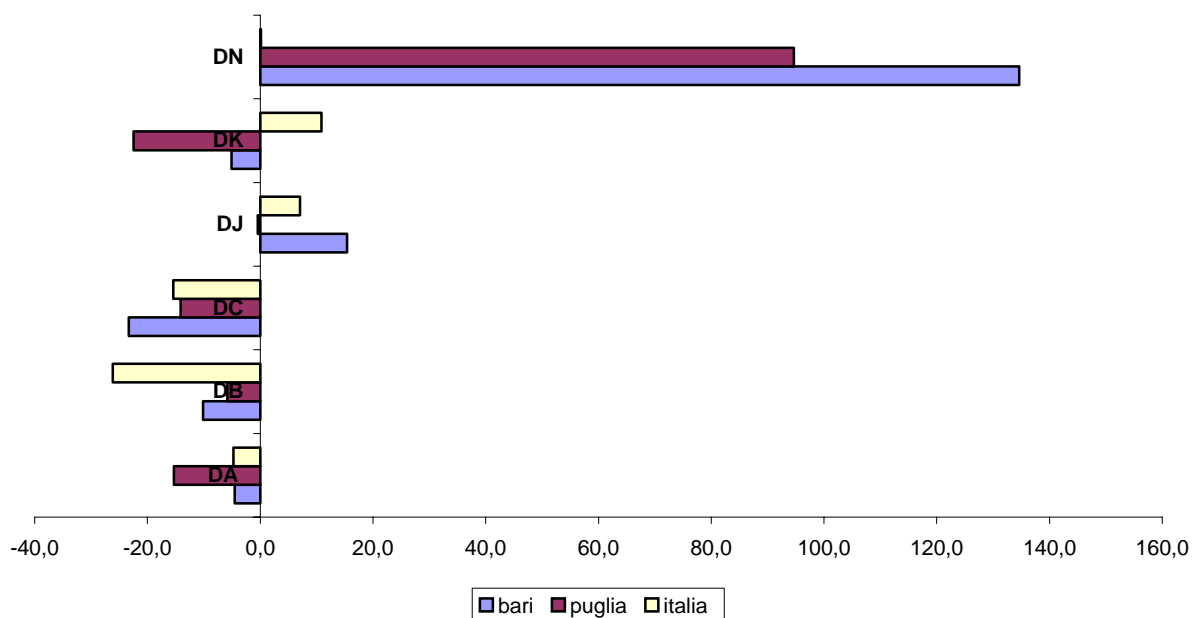
Tab.17 Indici di specializzazione del settore manifatturiero 1991-2001

	DA	DB	DC	DD	DE	DF	DG	DH	DI	DJ	DK	DL	DM	DN
1991	1,5	1,5	2,0	1,4	0,7	1,0	0,3	0,7	1,2	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9
2001	1,4	1,7	1,6	1,3	0,7	0,7	0,4	0,6	1,1	0,6	0,5	0,5	1,0	2,0

Fonte: Elaborazioni da Istat

Tuttavia, come mostra il grafico sottostante, i tassi di variazione dell'occupazione, relativamente al settore che avremmo potuto definire forte, risultano quasi sempre negativi, ad eccezione del settore della produzione di metallo e del settore comprendente le altre industrie manifatturiere.

Tassi di variazione dei principali settori manifatturieri pugliesi



La struttura delle imprese baresi, inoltre, soffre di nanismo. Nel 2001 le aziende con più di 50 addetti sono solo 352 su 118.245; poco diffusi sono i gruppi di imprese.

Nel 2003 l'export pugliese ammonta a circa il 2%⁷⁷ dell'export totale italiano e la sola provincia di Bari copre circa il 60% dell'export regionale. L'industria barese concentra l'export in tre settori principali: agricoltura, silvicoltura e pesca; prodotti in cuoio; mobili.

I tre settori rientrano pienamente nella classe dei *made in Italy* e coprono, presi assieme, circa il 60% dell'export barese totale. Immediatamente a ridosso di questi tre settori principali si colloca il settore delle "macchine e apparecchi meccanici", che ha manifestato un forte incremento nel decennio, collocando la propria incidenza sul totale dell'export barese in prossimità del 10%.

Il disagio sociale

⁷⁶ Le attività economiche comprese nel settore manifatturiero sono: **DA** (industrie alimentari delle bevande e del tabacco), **DB** (industrie tessili e dell'abbigliamento), **DC** (industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari), **DD** (industria del legno e dei prodotti in legno), **DE** (fabbricazione della pasta-carta, della carta e dei prodotti di carta; stampa ed editoria), **DF** (fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari), **DG** (fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali), **DH** (fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche), **DI** (fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi), **DJ** (produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo), **DK** (fabbricazione di macchine e apparecchi compresi l'installazione, il montaggio, la riparazione e la manutenzione), **DL** (fabbricazione di macchine elettriche e di apparecchiature elettriche ed ottiche), **DM** (fabbricazione di mezzi di trasporto), **DN** (altre industrie manifatturiere)

⁷⁷ G. De Arcangelis e G.Ferri, *La proiezione internazionale dell'industria barese*

Famiglie e nuove povertà.

“Se una componente decisiva delle situazioni di disagio e, più complessivamente, di esclusione sociale è costituita dalla povertà economica e relazionale, la popolazione pugliese presenta caratteristiche che la espongono a significativi rischi di povertà. Secondo le più recenti ricerche, i gruppi maggiormente a rischio di povertà sono considerati: 1) individui socialmente isolati, 2) immigrati e minoranze, 3) famiglie monogenitoriali; 4) famiglie relativamente numerose”⁷⁸.

Nel caso pugliese abbiamo famiglie relativamente numerose concentrate in particolare nella fascia di popolazione più anziana. Molto superiore alla media nazionale sono le incidenze di famiglie di 4 e di 5 componenti (56,02%). Si tratta di una tipologia di nucleo familiare per la quale si rilevano tra i 6 e i 10 punti percentuali di differenza rispetto alla media nazionale: le famiglie relativamente numerose costituiscono un gruppo maggiormente a rischio di disagio sociale visto che, soprattutto in presenza di un solo reddito, è più facile collocarsi a ridosso della soglia di povertà.

Tenore di vita e soglia di povertà.

I valori pro-capite configurano, per le famiglie baresi, standard di vita in linea con le altre province pugliesi. Per il reddito pro-capite nel 2003, infatti, si registrano poco più di 11.500 euro, contro i circa 11.100 della Puglia. Si registra, tuttavia, un marcato ritardo rispetto alla media nazionale (il reddito per abitante in Italia è di oltre 15 mila euro, mentre i consumi sono di quasi 13 mila euro) e lontane sembrano essere le realtà italiane più sviluppate.

In riferimento alla soglia di povertà, in Italia nel 2002 le famiglie che rientravano in questa soglia erano l'11%, percentuale che sale al 21,4% per la Puglia. Sempre in riferimento al 2002, si stima che 947.684 pugliesi vivevano in condizioni di povertà relativa, ovvero un cittadino su 4⁷⁹.

Disabili.

In Puglia vi è un'accentuata presenza di disabili rispetto al livello nazionale (Puglia 53,9%, Italia 48,5%). Il dato appare allarmante, dal momento che esso può testimoniare o di una gravità reale del fenomeno, oppure di un utilizzo disinvolto di una possibile fonte di assistenza e di indennità per famiglie bisognose; con ogni probabilità si è di fronte ad una situazione intermedia.

Il problema della disabilità rappresenta, in ogni caso, in Puglia una delle principali emergenze e, dunque, l'intero settore degli interventi a favore dei disabili necessita di diventare prioritario.

Dipendenze.

Anche il problema delle dipendenze assume, nel caso pugliese, dimensioni e caratteristiche preoccupanti. Se diminuisce il numero di soggetti segnalati per detenzione di sostanze stupefacenti, aumenta quello dei soggetti che ricorrono ai SERT per superare problemi di dipendenza. Tali soggetti (1.213) hanno un'età compresa tra i 20 e i 29 anni, ma consistente è anche il numero di giovanissimi con età inferiore a 20 (197).

Il fenomeno della dipendenza, inoltre, non riguarda ben identificate categorie di soggetti, ma coinvolge persone di tutte le età e di tutte le provenienze sociali e professionali.

L'alcolismo, per esempio, non solo è in crescita, secondo gli operatori, ma coinvolge molte donne e molti tra i soggetti che potrebbero essere definiti giovanissimi.

Il problema delle dipendenze assume connotati più preoccupanti se si pensa che anche le persone che si affidano a trattamenti riabilitativi si scontrano con scarse opportunità di trovare lavoro e di reintegrarsi nel tessuto sociale.

Il disagio urbano

Gran parte delle questioni ricordate ai punti precedenti trovano una loro collocazione spaziale all'interno di una struttura insediativa della provincia barese caratterizzata dalla presenza di comuni di grandi dimensioni. I fenomeni di disoccupazione, sottoccupazione, lavoro nero, disagio sociale, fabbisogno di servizi alle famiglie, assumono una dimensione ed una caratterizzazione che potremmo definire di *disagio urbano*.

Tali considerazioni si mostrano particolarmente pregnanti e significative quando sono riferite alla realtà urbana di Bari.

Molti testimoni privilegiati stimano che almeno un terzo della popolazione barese vive in quartieri che si possono definire degradati, ossia che presentano, oltre a problemi di degrado edilizio e urbanistico, una forte presenza di criminalità (comune e organizzata), una concentrazione significativa di popolazione toccata da fenomeni di sottoccupazione e lavoro nero, una marcata assenza di servizi.

Lo stato dell'arte delle politiche pubbliche

Passiamo, ora, ad esaminare la situazione delle politiche pubbliche che si trovano a confrontarsi con le questioni ricordate in precedenza.

Negli ultimi anni la Provincia di Bari, così come tutto il territorio regionale pugliese, è coinvolta in un'intensa attività di programmazione di politiche.. L'approccio consolidatosi, dopo un lungo periodo in cui

⁷⁸ Regione Puglia, *Il Piano Regionale delle Politiche Sociali in Puglia 2004-2006*, 2004.

⁷⁹ Regione Puglia, *Il Piano Regionale delle Politiche Sociali in Puglia 2004-2006*, 2004.

le politiche erano dettate dall'alto e dove alle istituzioni intermedie erano attribuiti compiti di mera gestione delle stesse, ha l'obiettivo di restituire ai soggetti attivi del territorio la titolarità della programmazione in tutti gli ambiti significativi (sviluppo locale, politiche sociali, politiche attive del lavoro, pianificazione territoriale e programmi urbani complessi). Tale orientamento nasce dalla convinzione che gli attori operanti ai livelli più bassi possiedono la reale conoscenza delle opportunità inesprese del territorio e che, quindi, è a questi che bisogna delegare la progettazione delle politiche di intervento.

Bisogna considerare, peraltro, come tale approccio alle politiche abbia procurato evidenti difficoltà ad istituzioni e attori che avevano sviluppato certamente abilità nella gestione di risorse finanziarie, ma non abilità di programmazione di interventi, di creazione e gestione di reti partenariali, di applicazione della sussidiarietà, di superamento della tradizionalmente forte settorializzazione istituzionale degli ambiti. Tali punti di difficoltà e debolezza sono stati unanimemente indicati dai testimoni privilegiati e si presentano come una costante di sfondo, più o meno accentuata, di tutte i ragionamenti sulle politiche pubbliche che svilupperemo di seguito. La questione appare di articolare rilevanza nel nostro discorso, dato che uno degli obiettivi principali di Equal consisteva proprio nella sperimentazione di integrazioni tra politiche, approcci partenariali e forti coinvolgimenti di attori, beneficiari e varie istanze territoriali.

3.2. LO STATO DELL'ARTE DELLE POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE

PIT e Patti Territoriali

PIT

I PIT che ricadono nella provincia di Bari sono cinque. Ognuno di questi assorbe mediamente risorse finanziarie pari a 60 milioni di euro. Tali progetti, in considerazione della crisi industriale e in particolare della crisi delle piccole e medie imprese, si concentrano prevalentemente sul potenziamento e miglioramento del sistema industriale, ma anche sul miglioramento della dotazione infrastrutturale del territorio.

Nella fase di avvio dei PIT, la regione ha gestito il programma procedendo alla zonizzazione dei territori e all'individuazione della vocazione sulla quale sviluppare i progetti.

Tali tendenze hanno creato non pochi problemi nella costituzione del partenariato istituzionale, in quanto diversi comuni non si sono riconosciuti con le modalità di aggregazione territoriale prescelte.

Al momento attuale, i progetti sono operativamente fermi. E' in corso la sottoscrizione degli accordi per i finanziamenti delle opere infrastrutturali, mentre per le singole misure, pur essendo pronti i bandi, manca il coinvolgimento diretto degli attori del territorio, ovvero dei soggetti delegati a far proposte operative all'ufficio unico del PIT.

Secondo la maggior parte dei testimoni privilegiati, non si riesce a riconoscere, in queste fasi di avvio del processo di programmazione, una reale attitudine a pensare a piani e progetti che siano, nella sostanza delle scelte, figli di una visione larga dei problemi e delle soluzioni possibili. Appare molto evidente, d'altra parte, un gioco di alleanze e aggregazioni strategiche.

D'altra parte, il grande ritardo con cui si sta attuando il programma pone non poche perplessità sulla possibilità dello stesso di incidere sulle necessità del territorio. Il motivo principale di tale sfiducia risiede nel fatto che le idee forza presentate nei progetti risultano essere ancora quelle riferite ad un contesto territoriale datato 2000, su dati del 1991 aggiornati al '95.

Patti Territoriali

Altro strumento programmatico che ha interessato la provincia di Bari sono i Patti Territoriali.

Nel territorio ve ne sono 5 e coinvolgono 46 dei 48 comuni:

- ⇒ *P.T. per l'Occupazione Nord-Barese Ofantino* (10 comuni di cui tre dell'area foggiana);
- ⇒ *P.T. Conca Barese* (7 comuni);
- ⇒ *P.T. di Bari* (12 comuni);
- ⇒ *P.T. Polis* (11 comuni);
- ⇒ *P.T. Murgiano* (10 comuni compreso uno dell'area tarantina).

Come i PIT, anche i Patti Territoriali hanno previsto, nella maggior parte dei casi, azioni di sistema e, in qualche caso, azioni specificamente rivolte all'inclusione sociale. Il Patto che, secondo quanto riferito dai nostri intervistati ed alla capacità di continuare a produrre iniziative interessanti, ha operato in maniera maggiormente incisiva sembra essere il Patto Territoriale per l'Occupazione *Nord-Barese Ofantino* (di tipo "europeo").

La precedente programmazione del PTO ha puntato a favorire i processi di valorizzazione delle risorse umane e di inclusione sociale attraverso azioni specifiche rivolte a favorire la creazione di nuove imprese sociali, a promuovere un osservatorio del mercato del lavoro, alla formazione continua, all'inserimento sociale e lavorativo di categorie svantaggiate.

Grazie al PTO è nata l'Agenzia per l'inclusione sociale. Questa è stata promossa con l'obiettivo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro nel territorio del Patto, facilitare l'accesso alle informazioni strutturali e congiunturali sul mercato del lavoro locale, regionale e nazionale, coinvolgere tutti i soggetti pubblici e privati interessati all'elaborazione di un adeguato sistema informativo territoriale.

Le ragioni di successo del PTO, secondo l'opinione degli intervistati, vanno ricercate nella storia di quei territori che nel tempo hanno sviluppato un capitale relazionale capace di far superare i difficili problemi di coordinamento e di integrazione che si sono presentati negli altri Patti.

E' importante rilevare che, in generale, nonostante le ingenti risorse finanziarie che la programmazione negoziata ha destinato allo strumento Patto, e nonostante l'ampio numero di attori (sulla carta) coinvolti nella concertazione e gestione, tra i testimoni privilegiati nessuno ha sottolineato particolari risultati positivi provenienti da tale esperienza, fatta eccezione, come detto, per il PTO *Nord-Barese Ofantino*.

Politiche sociali e Terzo Settore

Una recente ricerca dell'IREF⁸⁰ classifica la Regione Puglia all'interno delle regioni italiane caratterizzate da un welfare "fragile e familista".

Il gruppo comprende tutte le regioni del mezzogiorno, eccetto la Sardegna. Gli indicatori utilizzati mostrano un perdurante ritardo del mezzogiorno ed, in particolare, della Puglia nei confronti del resto del paese.

Gli indicatori pugliesi si presentano, nel 70% dei casi, inferiori sia a quelli dell'Italia che a quelli meridionali.

L'incidenza della spesa sociale regionale sul totale della spesa si attesta allo 0,7 %, valore inferiore alle altre due ripartizioni. Se analizziamo la spesa sociale pro-capite dei comuni (48€) e la spesa pro-capite regionale per l'assistenza sociale (9.1€), i valori risultano inferiori ad entrambe le ripartizioni (spesa sociale per comune Meridione 51€, Italia 88.2€; spesa pro-capite regionale per assistenza sociale Meridione 27.2€, Italia 78.7€). Il basso investimento degli enti locali e della regione genera una correlazione negativa sia sull'offerta che sulla domanda anche se quest'ultima è influenzata da molteplici variabili, come il reddito pro-capite e gli elevati tassi di disoccupazione prevalentemente femminili.

Il quadro delineato genera una dipendenza maggiore da parte dei pugliesi coniugati sia rispetto ai meridionali che agli italiani. Questo avviene in quanto la famiglia tende ad svolgere un ruolo di supplenza nei confronti di un sistema regionale carente nel settore dei servizi sociali. Al riguardo, è da considerare il valore insoddisfacente della dotazione di servizi alle famiglie, quali, ad esempio, gli asili nido, in una situazione che, come mostrato in precedenza vede una straordinariamente bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

In attuazione della legge n. 328/2000, la Regione Puglia ha approvato, il 4 agosto 2004, il primo Piano Regionale delle Politiche Sociali, ovvero la L.R. 17/2003 legge fondamentale per il riordino del sistema dei servizi socio assistenziali per le famiglie e per le persone. La legge si presenta con un carattere altamente innovativo in quanto ha l'obiettivo di integrare le politiche sanitarie, sociali, ambientali, scolastiche, lavorative, culturali, del tempo libero, dei trasporti, delle comunicazioni, urbanistiche e abitative. Tale provvedimento è considerato di estrema importanza per il territorio in quanto:

- ⇒ la regione non ha mai avuto un Piano regionale per tutte le politiche di inclusione sociale;
- ⇒ dà attuazione al decentramento amministrativo e al principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale per la gestione dei servizi alla persona;
- ⇒ vengono attivati nuovi e significativi investimenti nei Comuni pugliesi.

Nel presente piano, la regione ha il compito di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali, di indirizzo dei piani sociali di zona, nonché di definizione delle modalità di integrazione tra le varie politiche e tra i vari soggetti.

Il compito dei comuni è quello di provvedere alla pianificazione locale e alla realizzazione della rete integrata dei servizi ed degli interventi sociali. Tali istituzioni sono titolari delle funzioni amministrative in materia di servizi sociali e a essi è affidata la regia della rete di protezione sociale, attraverso la regolazione dei rapporti con la cooperazione e il terzo settore.

Il ruolo delle province è quello di concorrere alla programmazione del sistema integrato dei servizi sociali, supportando i comuni nei percorsi di avvio alla programmazione rivolta alla stesura dei Piani di Zona.

E' da sottolineare l'evidente ritardo di attuazione della 328 e la lentezza del sistema regionale e provinciale nella predisposizione del Piano Regionale e dei relativi Piani di Zona. Tale ritardo ha comportato inevitabilmente l'inutilizzo dei fondi per il 2001-2003, con le immaginabili conseguenze sui fenomeni di esclusione cui questa politica avrebbe dovuto dare risposta.

Dalle interviste condotte ai testimoni privilegiati emerge che nei Piani di Zona c'è una oggettiva difficoltà ad integrare tale strumento con le politiche del lavoro, dello sviluppo ma anche con quella sanitaria. Le cause di ciò si fanno risalire a difficoltà e poca attitudine al coordinamento tra i soggetti rientranti nella rete del Piano, e principalmente ad una tradizionale e profonda settorializzazione delle politiche.

La legge 17/2003 prevede il coinvolgimento, oltre che degli attori istituzionali, anche degli organismi del terzo settore. Tali soggetti partecipano alla definizione dei Piani attraverso il coordinamento e l'integrazione istituzionale.

In provincia di Bari il terzo settore, a prescindere dai nuovi approcci di politiche, è cresciuto di importanza sia a livello quantitativo che qualitativo.

Dal Censimento dell'industria e dei servizi riferito al 2001, la provincia di Bari occupa una posizione di spicco nel contesto nazionale. Le istituzioni non profit, al 2001, sono 3.987⁸¹, su un totale nazionale di

⁸⁰ C. Caltabiano, *Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali delle regioni italiane*, IREF, 2004.

235.232 (1,7%). Nella graduatoria fra le province italiane per numero di istituzioni, Bari occupa l'11° posto, dopo le province più grandi del paese o le aree di tradizionale insediamento del terzo settore.

Tab.18 Istituzioni del terzo settore

Città	Istituzioni
Roma	12536
Milano	10977
Torino	9219
Napoli	5475
Bolzano	5324
Brescia	4876
Firenze	4758
Bologna	4588
Trento	4570
Bergamo	4116
Bari	3987
Catania	3889
Verona	3865
Treviso	3774
Genova	3774

Fonte: Visicchio e Tanese (2004)

Se si analizzano gli addetti al settore non profit, questi rappresentano il 2,5% del totale nazionale. Tale percentuale colloca Bari al quarto posto tra le province italiane, dopo Roma, Milano e Torino. La dimensione media di tali istituzioni è dunque ben più alta nella provincia di Bari (3,1 addetti) che nella media nazionale (2,1). Questo accade soprattutto nell'ambito delle "altre istituzioni" (36,6 addetti in media nella provincia di Bari contro 13,4 in Italia), a motivo della presenza di grandi istituzioni, anche di ambito confessionale, operanti prevalentemente nella sanità. Le cooperative sociali in provincia di Bari sono invece più piccole (14 addetti contro 26,2) che nella media nazionale. Ciò trova conferma dal fatto che gli ambiti di intervento, come numero di istituzioni, riguardano prevalentemente il settore culturale e ricreativo (60%). Come numero di addetti, invece, quasi il 60% è operante nel settore sanitario.

Un ruolo predominante nella programmazione e gestione dei Piani di Zona è, quindi, riconosciuto al terzo settore, che apporta un significativo contributo al miglioramento dei servizi nel territorio. Tutti i soggetti coinvolti hanno confermato la presenza di un settore in forte crescita, ma incapace di darsi forme di rappresentanza per svolgere un ruolo da protagonista.

Le cause imputabili alla mancanza di rappresentanza dipendono:

- dalla presenza di conflitti tra gli operatori del terzo settore;
- dalla forte autoreferenzialità dei soggetti;
- dalla presenza di un mercato molto frazionato, incapace di fare rete e imbrigliato dal livello politico.

L'inadeguato riconoscimento da parte delle istituzioni pubbliche risulta la causa principale per la quale il terzo settore stenta a svolgere un ruolo da protagonista nelle politiche sociali, pur essendogli riconosciuta, dagli intervistati, la capacità di apportare innovazione.

In ogni caso, l'attenzione e il modo di rapportarsi verso tale settore da parte delle amministrazioni pubbliche è, anche se lentamente, in fase di cambiamento. Il Comune di Bari, ad esempio, riconosce agli operatori del terzo settore un'importante funzione conoscitiva e di ingresso nelle problematiche concrete dei quartieri degradati.

Politiche urbane

In Provincia di Bari, ed in particolare nel capoluogo, abbiamo visto che uno dei problemi più rilevati riguarda la scarsa qualità urbana ed il forte disagio sociale che si vive nei quartieri periferici della città.

A partire dagli anni novanta, anche in Puglia sono stati avviati i nuovi programmi operativi per la rigenerazione urbana e ambientale che abbandonano l'approccio settoriale, presentandosi come strumenti complessi e multidimensionali, che non trascurano una logica di integrazione con le politiche di sviluppo e le politiche sociali.

Sono 16 i programmi urbani integrati⁸² che hanno interessato la provincia di Bari:

- n. 9 Programmi di Recupero Urbano
- n. 1 Programma di Riqualficazione Urbana
- n. 3 PIC Urban (rispettivamente Urban 1, Urban 2 e Urban Italia)

⁸¹ G. Visicchio e P. Tanese, *Una nota sul Terzo Settore nella provincia di Bari*, Assindustria Bari, Piano Strategico, 2004.

⁸² N. Martinelli, *Il territorio e le politiche territoriali*, Associazione degli Industriali di Bari, Piano Strategico, 2004.

- n. 2 Contratti di Quartiere di prima generazione

Risultano inoltre attivati tre PRUSST (Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile), che riguardano ambiti territoriali più vasti (i comuni di due province, 18 per Bari) e che integrano interventi di riqualificazione urbana con interventi infrastrutturali e ambientali.

Al momento, i risultati ottenuti attraverso i suddetti programmi non sembrano entusiasmanti, o, quanto meno, sembra che gli interventi attuati si siano concentrati principalmente sulle infrastrutture e sulla riqualificazione fisica delle aree urbane; sembra sia stato trascurato, anche nelle progettazioni, un approccio integrato e multidimensionale, specie per quanto attiene alle questioni dello sviluppo e dell'inclusione sociale. Tanto meno, secondo le osservazioni di testimoni privilegiati, tali programmi complessi hanno praticato quelle forme di coinvolgimento e partecipazione della popolazione che pure costituirebbero parte integrante e qualificante di tali interventi.

3.3.CONCLUSIONI: QUESTIONI APERTE E DOMANDA DI INNOVAZIONE

Riassumiamo, per punti essenziali, le principali questioni che sono emerse dall'analisi dei fenomeni di esclusione sociale nel territorio barese, insieme ad alcune caratteristiche problematiche delle politiche pubbliche. Tali considerazioni derivano, come più volte ricordato, dall'analisi di fonti statistiche ufficiali e studi territoriali, oltre che da una serie di interviste in profondità a testimoni privilegiati, spesso attori e protagonisti delle politiche pubbliche in questione.

Intendiamo, per domanda di innovazione, un fabbisogno di intervento pubblico in linea con le questioni emergenti sul versante socio-economico, così come appaiono dalla considerazione congiunta di fenomeni di esclusione sociale importanti e stato delle politiche pubbliche.

I fenomeni di esclusione

Lavoro e occupazione

- Bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro
- Incremento della disoccupazione
- Alti tassi di lavoro sommerso
- Alta componente femminile di lavoro irregolare e sommerso

Sviluppo economico⁸³

Un'economia in crescita, ma:

- con basso reddito pro-capite
- con bassa produttività nei settori
- con basse dimensioni di impresa
- con problemi di ristrutturazione di settori in crisi e di internazionalizzazione

Il basso reddito pro-capite dipende:

- per lo 0% dalla struttura della popolazione
- **per il 25% dal fatto che le donne non partecipano al mercato del lavoro**
- per il 15% dalla maggiore disoccupazione
- per il 60% dalla minore produttività dei lavoratori

Disagio sociale

- Povertà:
 - il 21,4% delle famiglie pugliesi al di sotto della soglia di povertà (Italia = 11%),
 - c'è una presenza significativa di famiglie monogenitoriali e famiglie numerose
- Carezza di servizi per la famiglia (asili nido)
- Disabilità fisica e psichica
- Minori
- Tossicodipendenza

Disagio urbano

- Elevata quota di popolazione in quartieri degradati e marginali
- Alti tassi di criminalità, anche minorile
- Carezza o assenza di servizi

In sintesi, i fenomeni di esclusione rilevati appaiono essere cronici, in peggioramento, a fronte di un'economia in movimento, vivace, che, sia pur con problemi, cresce: siamo di fronte ad un modello di sviluppo non inclusivo?

⁸³ G. Viesti, *L'economia della provincia di Bari*, Associazione degli Industriali della Provincia di Bari, Piani Strategico, 2004.

Le politiche pubbliche

Politiche del lavoro e dello sviluppo

- Ingenti risorse impegnate
- Scarsa efficacia dei servizi pubblici per l'impiego
- Carenza del quadro conoscitivo dei fabbisogni territoriali
- Formazione e azioni sulle risorse umane non correlata a concrete esigenze del tessuto socio-economico
- Scarsa integrazione interna tra gli strumenti di sviluppo attivati; carenza di coordinamento e linee guida riconoscibili
- Partenariati pubblici e pubblico-privati non sempre efficaci

Politiche sociali

- Welfare "fragile e familista"
- Bassa spesa sociale
- Carenza di servizi per la famiglia (asili nido) e gli anziani
- Carenza del quadro conoscitivo dei fabbisogni
- Ritardo nell'applicazione della 328
- Scarsa integrazione con politica sanitaria
- Terzo settore attivo, in crescita ma con problemi di rappresentanza collettiva

Politiche urbane

- Carenza del quadro conoscitivo delle risorse territoriali
- Pianificazione settoriale, episodica e reciprocamente incompatibile (Martinelli, 2004)
- Scarsa attenzione, negli strumenti urbanistici, all'ambiente urbano e alla qualità sociale
- Programmi complessi (PRU, PRUSST, URBAN, CdQ, ecc.) spesso piegati a logiche quasi esclusivamente infrastrutturali e insediative

Le politiche pubbliche, in generale, soffrono di una fortissima settorializzazione ed impermeabilità reciproca, dispongono di carenti quadri conoscitivi ed informativi, sono scarsamente programmate e coordinate.

Questioni/temi	Aspetti centrali (domanda di innovazione)
Problematiche socio-economiche	<ul style="list-style-type: none"> • Necessità di intervento su fenomeni di disoccupazione, sottoccupazione e sommerso, largamente concentrati su strati ben individuati di popolazione (donne, addetti ai settori manifatturieri), con approcci non generici ma focalizzati sulle questioni. • Accompagnare un processo di ristrutturazione industriale nei settori in crisi del Made in Italy. • Affrontare le questioni delle famiglie povere e di diverse aree di disagio particolarmente rilevanti (disabili, minori a rischio). • Affrontare la carenza di servizi alle famiglie, specie nei quartieri urbani, dove si può parlare, in molti casi, di assenza totale, oltre che di servizi sociali, anche di minime urbanizzazioni secondarie.
Politiche del Lavoro e dello Sviluppo	<ul style="list-style-type: none"> • Migliorare la conoscenza dei fabbisogni del territorio • Rafforzare ruolo dei CPI, con l'accrescimento della loro capacità di offrire servizi soprattutto di porsi come attori del territorio nella programmazione delle politiche • Innalzare la capacità di intervento su obiettivi specifici e focalizzati • Innalzare il reddito pro-capite attraverso una più vasta partecipazione al mercato del lavoro regolare di donne e giovani • Rafforzare il sistema delle imprese, agendo sulle dimensioni e sull'internazionalizzazione • Innalzare la capacità di azione in partenariato pubblico-privato • Migliorare la capacità di programmazione e di coordinamento tra i diversi interventi e strumenti messi in campo.
Politiche sociali	<ul style="list-style-type: none"> • Superare i ritardi di applicazione della 328. • Migliorare il carente quadro conoscitivo dei fabbisogni • Concentra le risorse sulle questioni emergenti (donne, quartieri, asili nido, ecc.) • Innalzare la capacità di superare la settorializzazione • Innalzare la capacità di azione in partenariato pubblico-privato e con il terzo settore • Accrescere il processo di integrazione con il settore sanitario.
Politiche Urbane	<ul style="list-style-type: none"> • Migliorare il quadro conoscitivo del territorio e delle realtà urbane • Integrare fortemente la componente della qualità urbana e del risanamento dei quartieri in programmi di intervento di tipo socio-economico • Essere presenti e intervenire nei quartieri degradati per superare la sindrome

	<p>dell'abbandono, anche in collaborazione con le associazioni di quartiere, il terzo settore e le forze dell'ordine.</p> <ul style="list-style-type: none"> Assicurare una presenza minima di servizi sociali e di urbanizzazione secondaria in tutti i quartieri delle città.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3.4.IL PROGRAMMA EQUAL

La gestione regionale del programma

Il programma Equal è coordinato, in Puglia, dal Dipartimento della Formazione Professionale. L'ufficio di competenza è impegnato a tempo pieno sul programma, pur con un'evidente carenza di risorse dedicate.

Dall'intervista condotta alla referente regionale, sono emerse non poche difficoltà alle quali la Regione, per l'intero periodo di durata del progetto, non sempre è riuscita a dare risposte concrete.

E' da sottolineare la circostanza per cui, a fronte di una notevole numerosità di progetti ed al conseguente carico di lavoro burocratico-amministrativo dell'Ufficio regionale dedicato, l'Amministrazione Regionale non ha ritenuto di dotarsi di una struttura di Assistenza Tecnica.

Nonostante queste difficoltà, la situazione non ha comportato una gestione deficitaria del programma.

Le PS riconoscono una costante attenzione della struttura rispetto al programma, pur nella difficoltà di poter mettere in rete in modo efficace i vari progetti e nell'impossibilità, nelle attività di monitoraggio, di andare al di là del controllo della regolarità formale e delle rendicontazioni.

Il desiderio, espresso dall'Ufficio referente, è quello che nella II fase venga predisposta una strategia di rete tra le PS, affinché si possa fare tesoro dei risultati dei progetti e affinché questi possano incidere sulle politiche ordinarie.

I progetti della I fase che ricadono nel territorio della provincia di Bari sono 10.

CODICE	Titolo	Asse e Fenomeno di esclusione trattato (classificazione per politiche)	Ente referenti (tipologia)
IT-G-PUG-001	Welfare integrato e imprenditorialità	2 Imprenditorialità sociale	SPEGEA Scuola di Management
IT-G-PUG-008	SMP - Sistema moda Puglia	1 Lavoro sommerso	CESOS
IT-G-PUG-012	Percorsi innovativi dell'economia sociale in campo ambientale	2 Imprenditorialità sociale	Univers csei
IT-G-PUG-025	Occupazione e Sviluppo integrato tra locale e globale	1 Lavoro sommerso	COMPUTER LEVANTE GESTORE ATS
IT-G-PUG-056	Sistema Territoriale per le pari opportunità Enzitetto	4 Disc. Di Genere	ATI ENZITETO
IT-G-PUG-057	TECHNE - Nuove tecnologie per la crescita competenze lavoratori PMI	3 Adattabilità	DIEFFE
IT-G-PUG-093	Eco Canoni: Principi formativi e tecniche di recupero in bioedilizia	1 Svantaggio Sociale	GAIA
IT-G-PUG-110	Nodi Territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale	2 Imprenditorialità sociale	ATI CONSORZIO ELPENDU' (Terzo settore)
IT-G-PUG-111	Double Spiral	3 Adattabilità	ASL BA 3
IT-G-PUG-112	ODEA Opportunità Diritti Eguaglianza Abilità	1 Svantaggio Sociale	IFOC (Azienda della CCIAA)

L'analisi del contesto territoriale mostra un'area che presenta molteplici problemi sociali ed economici, alcuni di essi molto importanti e facilmente individuabili. Abbiamo visto, inoltre, la difficoltà delle politiche ordinarie nel fornire risposte adeguate.

Per quanto riguarda Equal, non sembra che la selezione dei progetti risponda a quelle che da più parti vengono indicate come le questioni emergenti in campo socio-economico. Nella seconda fase questa caratteristica si attenua leggermente, con più spazio dedicato alle problematiche delle donne e dei quartieri a rischio.

Dal punto di vista della gestione regionale, pur permanendo le difficoltà ricordate, con il passaggio alla seconda fase è emersa una forte consapevolezza della necessità di relazione tra le PS e tra queste e la struttura regionale. E' stato dichiarato un impegno a prendere in considerazione attività di valutazione in itinere del programma, con attenzione, quindi, da parte pubblica, non soltanto alla regolarità formale ed alle rendicontazioni, ma anche ai risultati sostanziali dei vari progetti.

In conclusione, appare molto verosimile che la Regione non abbia valorizzato il programma come opportunità per ottimizzare e per ricercare una strada che fornisse idee e contributi pratici nella risoluzione di problemi legati al mercato del lavoro ed all'inclusione sociale, interpretandolo, nei fatti, dal punto di vista della gestione politica, come una qualunque iniziativa nel campo della formazione professionale, con la conseguente mancata collaborazione inter-assessorile che un programma complesso merita.

Sia nell'indicazione di priorità regionali che nella gestione del programma, Equal non pare essere stato usato per richiedere al contesto socio-economico ed agli attori del territorio uno sforzo di sperimentazione e di innovazione delle politiche, né, tanto meno, la Regione si è apprestata a raccogliere ed utilizzare gli eventuali risultati di quello che, comunque, risulta essere un esperimento di portata non banale, in termini di risorse utilizzate e di coinvolgimenti attivati o attivabili.

3.5. LE PS CHE INSISTONO SUL TERRITORIO BARESE

Prima di concentrare l'analisi su alcune PS che hanno predisposto maggiori materiali e delle quali si hanno più informazioni, di seguito vengono descritte le caratteristiche della totalità delle PS che hanno svolto l'attività nella provincia di Bari.

I progetti EQUAL che hanno svolto l'attività nella Provincia di Bari sono 16; di questi, 10 PS sono geografiche e 6 settoriali. Complessivamente i progetti, in riferimento ai 4 assi del DOCUP, sono distribuiti in maniera equa tra: imprenditorialità, occupabilità, adattabilità (5 progetti per ogni asse). La tabella sottostante riporta le PS geografiche e settoriali divise per assi e focalizzazione.

Ps geografiche	Asse	Focus
IT-G-PUG-057	Adattabilità	Adattabilità
IT-G-PUG-111	Adattabilità	Adattabilità
IT-G-PUG-001	Imprenditorialità	Imprenditorialità sociale
IT-G-PUG-012	Imprenditorialità	Imprenditorialità sociale
IT-G-PUG-110	Imprenditorialità	Imprenditorialità sociale
IT-G-PUG-008	Occupabilità	Lavoro sommerso
IT-G-PUG-025	Occupabilità	Lavoro sommerso
IT-G-PUG-093	Occupabilità	Svantaggio Sociale
IT-G-PUG-112	Occupabilità	Svantaggio Sociale
IT-G-PUG-056	Pari opportunità	Discriminazione di Genere
Ps Settoriali	Asse	Focus
IT-S-MDL-051	Adattabilità	Atipici e Precari
IT-S-MDL-182	Adattabilità	Adattabilità
IT-S-MDL-277	Adattabilità	Adattabilità
IT-S-MDL-053	Imprenditorialità	Imprenditorialità sociale
IT-S-MDL-247	Imprenditorialità	Imprenditorialità sociale
IT-S-MDL-304	Occupabilità	Sviluppo locale

Gli assi più utilizzati dalle PS sono l'occupabilità e l'adattabilità, rispettivamente per le geografiche e per le settoriali. Al contrario, l'asse meno usato dalle geografiche e non usato affatto dalle settoriali è stato quello delle pari opportunità. Complessivamente le PS geografiche hanno assorbito 8.453.900€, mentre le 6 settoriali circa 11.806.114€⁸⁴ distribuiti, mediamente, tra 12 partner per PS.

Le sperimentazioni messe in campo

I fenomeni trattati

I progetti che operano sul territorio barese sono 16, così classificabili:

⇒ *Progetti rivolti verso il terzo settore*: le PS che operano in tale ambito sono 5, di cui 3 geografiche e 2 settoriali. Gli obiettivi perseguiti dalle PS riguardano principalmente il rafforzamento delle imprese sociali già esistenti, la nascita di nuove imprese sociali, la nascita e il consolidamento di una rete stabile tra settore pubblico e privato e tra imprese profit e non profit. Dai materiali disponibili, i benefici della sperimentazione sono rivolti principalmente verso gli enti locali, che hanno avuto la possibilità di

⁸⁴ I dati finanziari riportati sono quelli indicati da CONSEDIN; inoltre, in riferimento al budget delle settoriali, questo non rappresenta la quota trasferita ai partner pugliesi, ma in generale a tutto il progetto.

partecipare ad efficaci esperienze di collaborazione con le imprese sociali e di affrontare i temi sul rapporto tra pubblica amministrazione e terzo settore. Gli strumenti e le azioni realizzate hanno previsto l'organizzazione di tavoli di concertazione pubblico-privato sociale, attività di consulenza per il potenziamento dell'attività di impresa, creazione e implementazione di sportelli informativi, individuazione di nuove figure professionali, corsi formativi per operatori e soggetti svantaggiati, la creazione di portali e banche dati normative;

⇒ *Progetti attinenti al tema della sviluppo locale*: le PS sono in tutto 6, di cui 4 geografiche e 2 settoriali. I temi trattati riguardano interventi per l'emersione del lavoro irregolare, attività di supporto dei sistemi agro-alimentari, attività di supporto per l'implementazione del settore turistico e culturale, donne, famiglie e quartieri urbani⁸⁵. I benefici di tali sperimentazioni sono rivolti principalmente al sistema di imprese e alle pubbliche amministrazioni, nel far riacquisire identità a soggetti svantaggiati in zone degradate. Gli strumenti e le azioni riguardano la creazione di osservatori permanenti, la creazione di nuove figure (es. agenti di emersione), la possibilità di ampliare nuovi sbocchi commerciali, la formazione rivolta ad imprenditori lavoratori e disoccupati, la creazione di patti e interventi integrati tra le pubbliche amministrazioni per l'inserimento lavorativo di fasce deboli nel mercato del lavoro;

⇒ *Progetti rivolti alla qualificazione, orientamento e inserimento nel mercato del lavoro di soggetti a rischio di esclusione*: i progetti messi in atto sono 5, di cui 3 geografici e 2 settoriali. Gli strumenti e le attività previste hanno riguardato l'organizzazione di corsi di formazione, attività di orientamento e formazione personalizzata, l'utilizzo di tecnologie informatiche per la formazione a distanza, la creazione di centri per l'apprendimento, la certificazione delle competenze e l'individuazione di nuove metodologie.

I progetti Equal intercettano molto le problematiche dell'impresa sociale. Come ricordato nel primo capitolo, il terzo settore si caratterizza per una forte presenza nel territorio barese, per quanto si possa assistere a situazioni di elevata conflittualità tra gli stessi operatori e ad uno scarso riconoscimento da parte del settore pubblico, che stenta a cogliere le opportunità che potrebbero scaturire da una più intensa e sistematica collaborazione. I progetti rivolti all'imprenditorialità sociale, quindi, colgono e ambiscono a porre una soluzione a un problema rilevante nella provincia di Bari: il rapporto tra settore pubblico e privato sociale. Ad ogni modo, va rilevato che anche in tali progetti il settore pubblico non ha avuto un forte coinvolgimento, e quando ciò è avvenuto ha percepito risorse finanziarie minime.

Il progetti rientranti nella classificazione dello sviluppo locale colgono meglio degli altri le problematiche più emergenti del territorio barese. In particolare, si tratta dei progetti attinenti al tema dell'economia sommersa ed alle condizioni di disagio e di discriminazione civile e sociale vissute nei quartieri degradati. I progetti inseriti nell'ultima classificazione hanno perseguito certamente obiettivi importanti (riqualificazione e inserimento disoccupati, formazione e introduzione di nuove metodologie), anche se essi non sembrano essersi discostati molto dai temi e dalle metodologie già ampiamente sperimentati e praticati dalle azioni "ordinarie" del FSE, con una forte incidenza dell'uso dello strumento della formazione professionale.

In generale, solo alcuni progetti Equal, come evidenziato nel paragrafo rivolto alla gestione regionale del programma, hanno intercettato le problematiche più rilevanti e prioritarie del territorio barese. Inoltre, quando i fenomeni sono stati intercettati, i progetti sembrano aver svolto più un ruolo (pur importante ed altamente dimostrativo) di supplenza rispetto a situazioni di inefficacia o di vera e propria assenza delle politiche ordinarie⁸⁶.

I partenariati e la distribuzione del budget

I partenariati presenti nel territorio barese hanno una numerosità che oscilla tra un massimo di 22 componenti a un minimo di 3, mentre il numero medio è di 10 partner per progetto.

La distribuzione del budget nel partenariato è sbilanciato prevalentemente verso gli enti formativi e gli istituti di ricerca e progettazione, quelli che possono essere definiti come i "professionisti" del Fondo Sociale Europeo, quegli attori, cioè, molto abili nell'intercettazione ed uso di risorse pubbliche destinate alla formazione professionale. Questi assorbono circa il 51% delle risorse, seguiti dalle imprese sociali (15%) e dagli enti locali (10%). In un solo caso (*Sistema Territoriale per le Pari Opportunità Enzitetto*) le risorse sembrano distribuite tra tutti i partner in maniera equa, il che lascia supporre uno sforzo di coinvolgimento e di cooperazione molto intenso.

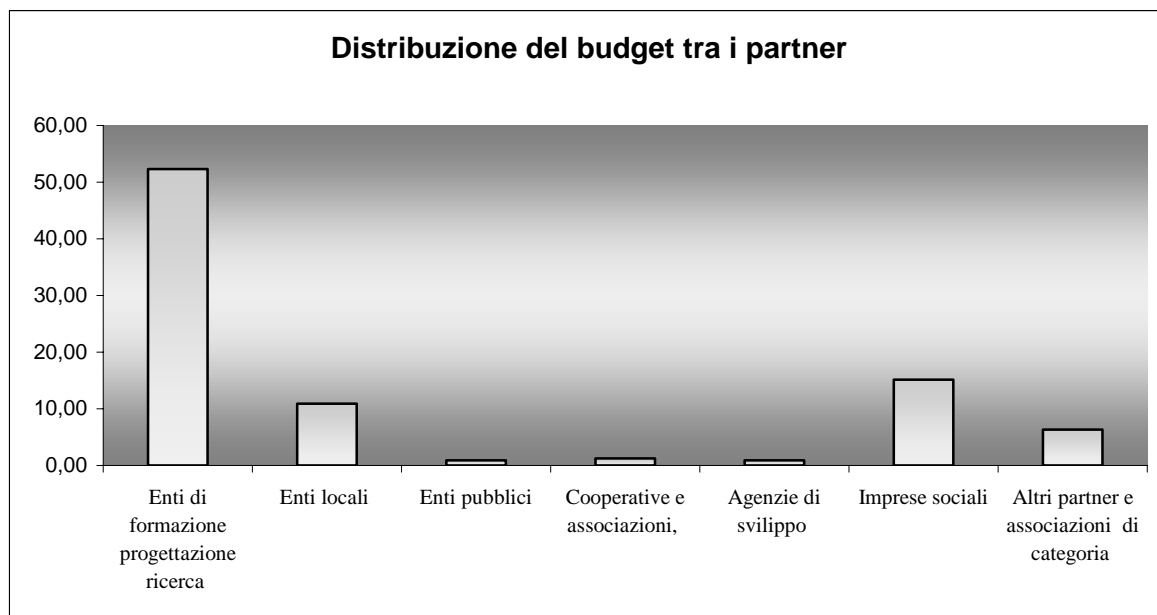
È importante rilevare che, anche se gli enti locali assorbono complessivamente il 10% delle risorse, questi sono partner soltanto in 5 progetti Equal sui 9 analizzati e assorbono, in alcuni casi, risorse finanziarie irrisorie (lo 0,25% del comune di Bari, partner del progetto *Welfare integrato e imprenditorialità* ed il

⁸⁵ L'ultimo tema è quello di Enzitetto. Per le attività svolte dovrebbe essere inserito nei progetti rivolti alla qualificazione, orientamento e inserimento nel mercato del lavoro di soggetti a rischio di esclusione, ma per il tema affrontato e l'approccio avuto ci è sembrato più opportuno inserirlo tra i progetti di sviluppo locale.

⁸⁶ Il caso emblematico è Enzitetto, quartiere degradato di Bari, che negli anni non è stato interessato da alcun intervento di politica urbana da parte del comune; una PS si è insediata nel quartiere e, nel tempo, è stata riconosciuta come l'unico avamposto "pubblico" del quartiere, con la sua offerta di servizi e di intervento per le donne e le famiglie.

5,81% diviso tra le province di Bari, Foggia, Taranto e Lecce nel progetto *Percorsi innovativi dell'economia sociale in campo ambientale*).

Il grafico sottostante conferma quanto affermato e mostra una distribuzione del budget verso gli enti pubblici, le cooperative e associazioni molto basso.



In generale, e al di là della tipologia di partners, anche statisticamente si osserva che il 20% dei soggetti gestisce quasi il 45% delle risorse.

Non si avverte un coinvolgimento attivo di attori diversi dagli enti di formazione, ricerca e consulenza. In generale, l'organizzazione dei partenariati non è equilibrata e la distribuzione del potere non è ripartita equamente tra tutti i componenti della PS. In non pochi casi è emerso, dalle interviste ai testimoni privilegiati e da alcuni partner, che all'interno delle PS si sono verificate logiche conflittuali e che la cooperazione tra i soggetti promotori (quasi sempre privati) con i partner pubblici (specie gli enti locali) si è caratterizzato come difficile ed operativamente complicato.

In generale, per quanto riguarda la potenzialità del partenariato quale strumento di inclusione sociale (in via diretta, come momento di condivisione, cooperazione e pianificazione, ed attraverso la gestione autonoma di interventi specifici) si ritrovano, nel caso barese, tutti quegli elementi di difficoltà che alcuni studi hanno posto in evidenza, a livello europeo, con riferimento all'uso dell'approccio partenariale nella lotta all'esclusione sociale⁸⁷. Il fatto che i partenariati non comprendano, al proprio interno, né rappresentanti dei gruppi target (gli "esclusi" o i "discriminati") né attori economici e/o pubblici fondamentali del territorio, fa sì che essi non operino come coalizioni inclusive (capaci di azioni e approcci multidimensionali ed empowering rispetto all'esclusione sociale) e che non riescano a raggiungere risultati sostanziali sul versante economico e del mercato del lavoro. Si determinano, piuttosto, nell'uso dei fondi pubblici, posizioni dominanti e coalizioni tra organismi di formazione e ricerca, pubbliche amministrazioni, enti.

Sperimentazione e innovazione

Analizzando i temi prescelti dalle partnership⁸⁸, dal punto di vista dell'individuazione dei fenomeni di esclusione e della strategia di attacco, si può osservare che, nella quasi totalità dei casi, ed indipendentemente dall'efficacia o dal successo delle azioni intraprese, si tratta di problematiche note e già affrontate (o, meglio, affrontabili) dallo strumentario delle politiche ordinarie, compresi i piani e le misure FSE⁸⁹.

⁸⁷ Geddes, M. (2000), *Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership*, "International Journal of Urban and Regional Research", Vol.24.4, December; De Rynck S. e McAleavey P. (2001), *The cohesion deficit in Structural Fund policy*, "Journal of European Public Policy", August. Vedi anche Celano, S. (2005), *Governance, democrazia locale e degenerazione delle politiche*, "Rassegna Italiana di Valutazione", forthcoming.

⁸⁸ Vedi paragrafo 0.

⁸⁹ Vedi, anche, al paragrafo 0, le indicazioni delle PS in merito ai risultati delle proprie sperimentazioni. E' chiaro che, nelle stesse percezioni delle PS, non si evidenziano forti novità tematiche o metodologiche.

Ai fini dell'efficacia sperimentale/innovativa del programma nel territorio in esame ci si è chiesti, però, se, nel panorama dei progetti, si riuscissero ad individuare delle caratteristiche di base che potessero indicare un inizio di processo sperimentale innovativo:

a) **approccio**: le PS, in genere, danno la sensazione di operare dei nuovi *problem setting*? Attivano, attraverso il lavoro in rete e in partenariato, la ricerca e l'applicazione di nuove soluzioni a problematiche complesse e multidimensionali, rispetto alle soluzioni che, ordinariamente, si danno?

b) **empowerment**: le PS riescono, sia nella costruzione del partenariato, sia nell'operatività completa, ad operare coinvolgimenti attivi dei soggetti portatori di esclusione e oggetto di discriminazione? Si fanno dei passi in avanti nel superamento di prassi assistenziali? Si riesce ad andare oltre le esperienze positive, in tal senso, stimolate, ad esempio, dalla riforma delle politiche sociali ex l. 328/2000?

c) **integrazione**: nelle prassi concrete di definizione di problemi e soluzioni, si operano concrete azioni di operatività congiunta tra ambiti diversi di politiche? Si attivano forme forti di coprogettazione/collaborazione/cooperazione tra attori protagonisti di politiche diverse (sociali, del lavoro, sanitarie, dello sviluppo, urbane, ecc.)?

Dalle conferenze di valutazione⁹⁰ emerge con molta chiarezza, dalle stesse PS, che il loro sforzo maggiore - in progettazione e, ancor più, in implementazione - è stato rivolto non tanto a praticare innovazioni di *problem setting*, quanto a sperimentare forme di collaborazione e cooperazione con attori diversi, da un lato, e ad occupare spazi lasciati vuoti dalle politiche ordinarie, dall'altro.

Tale sperimentazione, sempre secondo le PS, è stata faticosa e non sempre coronata da successo.

Questo primo riscontro conferma qualche dato che già cominciava ad apparire chiaro dall'analisi della composizione delle partnership e dai ruoli trainanti all'interno dei progetti.

Come mostrato al paragrafo 0, i protagonisti di Equal, in provincia di Bari, dal punto di vista del ruolo leader e della distribuzione delle risorse, sono quegli enti e quelle istituzioni che, tradizionalmente, sono interni alle politiche del FSE (enti di formazione e ricerca, associazioni, parti sociali). Sono questi soggetti che dichiarano di aver provato, senza molto successo, a praticare forme di cooperazione con altri attori (pubblica amministrazione, in prevalenza), e di considerare tale tentativo come uno sforzo di sperimentazione. Valgono, in proposito, le considerazioni fatte al paragrafo precedente sull'esigua dotazione di risorse destinata agli attori "altri" rispetto ai leader (e sulla conseguente, scarsa possibilità di integrazione).

Sempre dall'analisi precedente, risulta chiaro che, nel quadro delle partecipazioni al partenariato, risultano assenti associazioni o enti espressione diretta di soggetti esclusi o discriminati. A questo si aggiunge la forte presenza, nelle attività di contatto operate dalle PS, di beneficiari non portatori di esclusione o oggetto di discriminazione⁹¹. Da ciò deriva una debolezza "strutturale" per quanto attiene alla possibilità di un partecipazione attiva degli esclusi.

In generale, si può dire che Equal, in provincia di Bari, non ha innescato processi che marcassero una forte discontinuità con l'esistente per quanto riguarda approcci, *empowerment* e integrazione. Tale conclusione è confermata dalle unanime percezioni dei testimoni privilegiati (esperti e operatori di politiche ordinarie).

C'è da aggiungere, peraltro, qualche nota di dettaglio.

Si riscontra un qualche effetto positivo sui rapporti tra privato sociale e pubblica amministrazione. Le PS che hanno affrontato queste tematiche hanno cominciato ad innescare utili processi di conoscenza reciproca tra terzo settore (in crescita ma con difficoltà di relazioni con il pubblico) ed enti locali. Ciò pone le basi per lo sviluppo di sempre più ampi ambiti di operatività integrata e sussidiaria in provincia di Bari. Dal punto di vista dell'*empowerment*, si distinguono un paio di esperienze, interessanti anche per altri profili.

La partnership *LASA* (settoriale) ha sperimentato forme di coinvolgimento di lavoratori atipici in attività di autopromozione e di fornitura di servizi di orientamento e supporto al (proprio) target. Nel fare ciò ha potuto coinvolgere proficuamente enti locali (v. Comune di Santeramo).

La partnership *Sistema Territoriale per le pari opportunità Enzitetto*, nello stabilirsi in un quartiere degradato e, in qualche modo, abbandonato a se stesso, nell'assenza di servizi di ogni genere, ha operato un coinvolgimento attivo delle donne del quartiere, molte delle quali sono diventate operatrici del Centro servizi. La PS Enzitetto è emblematica di un approccio *empowering* e di un'attività che non risulta, per altri versi, innovativa o "integrata", quanto protagonista di interventi e di una presenza che dovrebbero essere "ordinari".

I destinatari finali e l'empowerment

Dall'analisi dei questionari somministrati alle PS risulta che i beneficiari coinvolti in percorsi di avvicinamento sono 3.255 persone, distribuiti equamente tra maschi e femmine, oltre a 827 imprese, operanti prevalentemente nel settore del profit (75,2%).

⁹⁰ Ci riferiamo alle conferenze tenute in questa fase della valutazione intermedia ma anche a quelle relative al Rapporto 2004.

⁹¹ Si tratta di attività svolte con operatori, formatori, staff, ecc.. Vedi, più avanti, il paragrafo 0.

Le persone interessate da azioni strutturate quali la formazione, l'accompagnamento e l'inserimento sono 1.544, distribuite equamente tra uomini e donne. Le imprese coinvolte in azioni più strutturate sono 162, equamente distribuite tra profit e non-profit.

Le persone formate per svolgere ruoli all'interno dei progetti sono numerose, ovvero 158.

Come si può vedere nella tabella seguente, i dati riportati comprendono anche i numeri di una PS settoriale (IT-S-MDL-051 - *Lasa*) che ha operato prevalentemente in Puglia (e in provincia di Bari), con una quantità di contatti notevole.

Considerando solo le PS geografiche, i numeri si assottigliano notevolmente e, per quanto riguarda gli operatori, risulta che quasi l'80% dei contatti è riconducibile alla sola settoriale. Questo dato è significativo, anche alla luce del fatto che, come si vede al paragrafo 2.3.7, gran parte del budget delle PS destinato ai beneficiari è stato assorbito da attività rivolte a operatori e soggetti non portatori di esclusione.

Un'ulteriore nota problematica: si osserva, dal punto di vista del genere, una distribuzione pressoché equa tra maschi e femmine dei contatti di orientamento e delle persone prese in carico, laddove ci si sarebbe potuto aspettare una decisa prevalenza femminile, attesa la criticità del problema rappresentato dalla forte esclusione femminile dal mercato del lavoro pugliese e della provincia di Bari.

Cod.PS	Sperimentazione gruppi target														
	Contatti di orientamento						Persone o imprese prese in carico						Operatori		
	M	F	TOT	Az. No profit	Az .profit	Tot Az	M	F	TOT	Az. No profit	Az profit	Tot az	M	F	TOT
PUG 001	-	-	-	7		7	40	40	80	20		20	-	-	-
PUG 008	70	50	120	-	187	187	100	104	204	-	18	18	1	1	2
PUG 012	300	318	618	98	-	98	26	21	47	4	1	5	9	5	14
PUG 056	76	251	297	-	-	-	76	251	297	-	-	-	1	11	12
PUG 057	650	320	970	70	235	305	329	125	454	8	23	31	-	-	-
PUG 110	-	-	-	30	-	30	34	45	79	38	-	38	-	-	-
PUG 111	20	30	50	-	-	-	13	20	33	-	-	-	-	-	-
PUG 112	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	7	10
MDL 051	440	760	1200	-	200	200	160	190	350	-	50	50	40	80	120
Totale	1556	1729	3255	205	622	827	778	796	1544	70	92	162	54	104	158

Non si hanno ancora informazioni a sufficienza per valutare i primi risultati del programma sulla capacità di collocare, occupare e riqualificare i beneficiari delle attività Equal.

Ciò che è stato rilevato dall'attività dei progetti è un discreto numero di cooperative e micro-imprese create. In particolare:

⇒ **Welfare integrato e imprenditorialità:** a seguito del percorso formativo per lo sviluppo di idee di impresa nel sociale sono nate 2 cooperative sociali;

⇒ **Percorsi innovativi dell'economia sociale in campo ambientale:** sono state costituite 2 cooperative sociali di tipo A: *Ulixes*, nata grazie all'attività di orientamento e consulenza della rete A&L; *Dim Service*, costituita da un gruppo di donne coinvolte nel progetto;

⇒ **Sistema Territoriale per le pari opportunità Enzitetto:** dall'attività di orientamento e formazione è nata la cooperativa di sole donne *Voler Volare*;

⇒ **HOME quando il sociale è in casa:** dall'attività della PS settoriale è nato il consorzio *RETE.SOL*. Le imprese fondatrici sono 13 e ricoprono geograficamente le province di Bari e di Brindisi.

⇒ **LASA Lavoratori atipici di serie A:** dall'attività della PS settoriale sono nate 20 microimprese che vedono coinvolti occupati e disoccupati di differente età e sesso (anche disabili)

Ovviamente, è troppo presto per fornire una qualche valutazione sulla sostenibilità di tali iniziative e sulla loro capacità di sopravvivenza.

Numero dei destinatari finali dei progetti che hanno consegnato il questionario finale

Codice	PS	Beneficiari avvicinati	Beneficiari in percorsi strutturati	Imprese avvicinate	Imprese che hanno partecipato	Operatori
IT-G-PUG-001	Welfare integrato e imprenditorialità		80	7	20	
IT-G-PUG-008	SMP - Sistema moda Puglia	120	204	187	18	2
IT-G-PUG-012	Percorsi innovativi dell'economia sociale in campo ambientale	618	47	98	4	14
IT-G-PUG-056	Sistema Territoriale per le pari opportunità Enzitetto	297	297			12
IT-G-PUG-057	TECHNE - Nuove tecnologie per la crescita competenze lavoratori PMI	970	305	454	31	
IT-G-PUG-0110	Nodi Territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale		79		38	
IT-G-PUG-0111	Double Spiral	50	33	4	2	
IT-G-PUG-112	ODEA Opportunità Diritti Eguaglianza Abilità					10
IT-S-MDL-051	LASA Lavoratori atipici di serie A ⁹²	1200	350	200	50	120

Mainstreaming

Le attività di *mainstreaming* si sono svolte per quasi tutte le PS ad inizio o metà periodo. Affinché tale attività potesse essere la più incisiva possibile, in molti casi sono state predisposte delle azioni interne alle PS che mettessero a regime i risultati della sperimentazione. Tale modo di operare, in ogni caso, sembra maggiormente rivolto al mainstreaming orizzontale, pratica che, come già rilevato nel precedente rapporto di valutazione, sembra essersi diffusa tra il partenariato.

I risultati della sperimentazione non appaiono molto incisivi, anche in base a quanto emerso dalle riunioni di gruppo con le PS e dai questionari somministrati. Le difficoltà più grosse si sono incontrate nel trasferire i risultati a livello di mainstreaming verticale e, quindi, nell'incidere sul modo di operare delle politiche ordinarie.

Le risposte più comuni che le PS forniscono rispetto ai risultati del mainstreaming sono:

- aver dato visibilità della PS e della sperimentazione ad un pubblico più ampio,
- nuove opportunità/clienti identificati,
- rete di rapporti ampliata e potenziata.

Le risorse utilizzate per il mainstreaming risultano essere il 10,3% delle risorse totali.

Transnazionalità

Per le attività *transnazionali* è stato speso complessivamente circa il 7,3% delle risorse totali.

Non sembra che le PS abbiano investito molto su tale attività. La distribuzione del Budget riportato da 7 PS, infatti, oscilla tra un massimo del 14,67% e un minimo del 2,84%.

L'attività transnazionale, nella maggior parte dei casi, è stata gestita da un solo partner della PS. Nessuna PS ha ritenuto l'attività transnazionale un'esperienza che non apportasse valore aggiunto al progetto; al contrario, tale pratica, per il 23% delle PS, è stata ritenuta utile per accrescere le competenze nel settore di attività in cui si sviluppa il progetto e per aver aumentato le metodologie e gli strumenti che poi sono state trasferite nelle attività dei progetti nazionali.

Lo svolgimento di tale pratica ha consentito il consolidamento delle relazioni tra alcuni partner che svolgeranno attività di collaborazione anche dopo la fine del progetto (19,2%).

In un solo caso l'attività transnazionale ha consentito la creazione di strutture stabili (PS *Welfare integrato e imprenditorialità*) e l'identificazione di strategie efficaci per la risoluzione di problemi (PS ODEA - *Opportunità Diritti Eguaglianza Abilità*).

Due PS sembrano aver usato la pratica transnazionale in maniera particolarmente efficace:

⇒ la PS *Sistema Moda Puglia*, dal lato degli approcci utilizzati: in ogni incontro transnazionale era prevista la discussione di temi specifici e si visitavano due imprese modello del paese ospitante. Inoltre, una delegazione italiana di imprenditori, allievi disoccupati e partner è stata coinvolta in tali momenti formativi.

⁹² LASA e una PS settoriale che ha operato prevalentemente in Puglia e in provincia di Bari.

⇒ La PS LASA (settoriale), per la realizzazione di importanti partnership operative all'estero.

La gestione dei progetti e i problemi affrontati

Dai questionari, i progetti Equal baresi non sembrano aver assorbito un budget elevato per quanto riguarda la voce Costi Generali. La maggior parte delle risorse si sono spese per attività rivolte ai beneficiari (56,3%) e in attività di ricerca (12,8%).

Cercando di approfondire le modalità di utilizzo della quota di budget dedicata ai beneficiari, e scontando la relativa carenza di informazioni che caratterizza questa parte del questionario, si può stimare un considerevole assorbimento della quota beneficiari in attività rivolte a operatori e soggetti non portatori di esclusione.

Fatta 100 la parte di budget dedicata ai beneficiari, si può prudenzialmente stimare a più di 50 la quota destinata a operatori e soggetti non portatori di esclusione.

Questi semplici indicatori inducono a sottolineare che, in generale, una parte considerevole delle risorse finanziarie sono state utilizzate per impieghi che non attengono ad operatività di contatto ed attività con beneficiari finali diretti (costi generali, ricerca, operatori, mainstreaming, transnazionalità). Tali impieghi raggiungono oltre il 70% di utilizzo del budget, laddove solo la quota residua risulta dedicata ai soggetti target degli interventi di inclusione e di lotta alle discriminazioni sul mercato del lavoro.

Quello che può essere definito uno sbilanciamento dell'uso di risorse verso utilizzi overhead può aver influito in maniera non marginale su una capacità sostanziale, praticata, di sperimentazione e innovazione, nonché sulla possibilità di concreta validazione di approcci e modelli.

Sulla capacità innovativa, inoltre, può aver influito in maniera ulteriormente negativa la considerevole concentrazione di risorse su una minoranza di soggetti, tutti appartenenti alla stessa tipologia, e ciò con particolare riferimento alle innovazioni consistenti nelle integrazioni di politiche, nella contaminazione reciproca di approcci ed in nuove modalità di problem setting.

I risultati delle sperimentazioni

Riportiamo, di seguito, le indicazioni sui risultati delle sperimentazioni così come, nei questionari pervenuti, sono mostrati dalle stesse PS.

Come si vede, non si mostrano quasi mai delle tematiche fortemente innovative, anche se, singolarmente, si notano sforzi di collegamento verso l'esterno e di effettiva sperimentazione pratica. In qualche caso, come ricordato altrove, più che di sperimentazione di approcci e di coinvolgimenti, opera un tentativo di implementazione di modelli e tematiche ampiamente sperimentate, anche se, sul territorio, non pienamente diffuse o non presenti del tutto.

IT-G-PUG-001 Welfare integrato imprenditorialità	e Occupazione qualificata per i lavoratori dell'impresa sociale Coinvolgimento del target svantaggiato nella gestione di servizi Creazione di nuove imprese sociali Miglioramento delle competenze degli operatori del terzo settore Gli enti locali hanno avuto la possibilità di sperimentare efficaci esperienze di collaborazione e di affrontare i temi del rapporto tra P.A e terzo settore
IT-G-PUG-008 SMP - Sistema moda Puglia	Rendere più competitive le aziende del tessile per ridurre il lavoro sommerso tramite: - Creazione del marchio Sistema Moda Puglia - Facilitare gli sbocchi commerciali - Protocollo di intesa con la regione (commissione per l'emersione) - Formazione lavoratori, disoccupati e imprese - Figura dell'agente per l'emersione del sommerso
IT-G-PUG-012 Percorsi innovativi dell'economia sociale in campo ambientale	Rafforzamento dell'economia sociale in campo ambientale tramite: - organizzazione di tavoli di concertazione pubblico-privato sociale - creazione di sportelli ambiente e lavoro - migliorare le competenze degli operatori del no profit - percorsi formativi per migliorare le competenze del management e per favorire maggiore occupazione - accompagnamento alla nascita di due cooperative e individuazione di due figure professionali
IT-G-PUG-056 Sistema Territoriale per le pari	I successi della sperimentazione sono molti: il progetto ha dato visibilità e mostrato interesse nei confronti di un quartiere non coinvolto da alcun

opportunità Enzitetò	intervento; l'approccio utilizzato nei confronti delle donne: la formazione diversificata in base alle competenze, l'inserimento lavorativo di queste, la creazione di una cooperativa di donne, la creazione del centro. Le "escluse" sono diventate un punto di riferimento nei confronti dell'intero quartiere e i partner coinvolti nell'iniziativa continueranno l'attività dando avvio ad una serie di iniziative.
IT-G-PUG-057 TECHNE - Nuove tecnologie per la crescita competenze lavoratori PMI	Il progetto si occupa di combattere le discriminazioni e le disuguaglianze di trattamento del mercato del lavoro tramite l'utilizzo di tecniche FAD, utili ai fini della massima diffusione dei percorsi innovativi e delle azioni di sistema.
IT-G-PUG-0110 Nodi Territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale	Il progetto ha l'obiettivo di qualificare le imprese sociali con la redazione di strumenti per la formazione manageriale, per l'assistenza alle Cooperative sociali e per le nuove competenze professionali. I successi della sperimentazione riguardano: - la banca dati normativa all'interno del sito - il manuale operativo per l'integrazione delle politiche sociali - Manuale per la qualità e carta dei servizi - consulenza qualificata e gratuita tramite il sito . La Banca dati normativa continuerà ad esistere grazie ad un nuovo finanziamento (Equal).
IT-G-PUG-0111 Double Spiral	Il progetto si è occupato di adeguare le competenze professionali e dei sistemi di intervento dei servizi psichiatrici e delle tossicodipendenze. Il progetto si è rivolto esclusivamente alla sperimentazione di un approccio formativo rivolto agli operatori. Il successo della sperimentazione riguarda l'integrazione dei modelli, delle metodologie di intervento, delle competenze e dei professionisti afferenti a differenti servizi.
IT-G-PUG-112 ODEA Opportunità Diritti Eguaglianza Abilità	Il progetto si occupa di promuovere l'occupabilità dei soggetti deboli, tramite interventi di rete stabili, soprattutto composte da enti locali. Il successo della sperimentazione riguarda l'aver diffuso a livello locale il metodo aperto di coordinamento. Inoltre a livello pratico i successi della sperimentazione sono: - Realizzazione, da parte dei comuni, di bandi che vanno a premiare le imprese che propongono azioni di recupero e di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati - Costituzione di un comitato di supporto per la gestione del servizio del collocamento mirato ex L. 68/99 - Osservatorio sull'inclusione e le politiche sociali patto territoriale per il sociale - focus group e workshop come strumenti di analisi e riflessione per la PA e le rete territoriali - protocolli operativi finalizzati all'inserimento lavorativo delle fasce deboli - la formazione della figura del tutor longitudinale - Cooperativa sociale di inserimento lavorativo persone disabili
IT-S-MDL-051 LASA - Lavoratori Atipici di Serie A	Il progetto si è occupato dei lavoratori atipici con scarsi livelli di riconoscimenti, in riferimento alle loro qualifiche professionali e competenze. Successo della sperimentazione: - Le persone coinvolte hanno fatto progressi nella capacità di diventare costruttori del loro futuro. - E' stata mostrata la possibilità di far nascere Centri servizi ed occasioni ai lavoratori atipici.
IT-S-MDL-182 FARO	Il progetto F.A.R.O , si è proposto di dare un contributo alla soluzione di alcune problematiche che penalizzano il settore ittico. Il successo della sperimentazione ha riguardato: - il miglioramento della qualità e dell'efficacia dei servizi alle imprese - l'individuazione di un problema emergente da inserire nelle priorità delle politiche da affrontare - possibilità di fornire ai pescatori informazioni circa la propria situazione professionale e delineare i possibili sviluppi di carriera
IT-S-MDL-247 HOME Quando il sociale è in casa	Il progetto si occupa di impresa sociale e, in particolare, di progettare nuovi servizi in una logica di network, offrire servizi rivolti alle famiglie, offrire risposte significative all'inserimento dei soggetti svantaggiati. I successi della sperimentazione riguardano:

	<ul style="list-style-type: none"> - l'individuazione di nuove figure professionali (facility manager per l'offerta di una pluralità di servizi legati alla casa e alla famiglia, attraverso la costruzione di un network di imprese sociali e marginali) - il raggiungimento di nuove categorie di beneficiari - la messa a punto nuove metodologie <p>Ha facilitato l'inserimento da parte dei beneficiari nel mercato del lavoro Ha sperimentato il modello di franchising sociale.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Nota sulle PS impegnate sull'impresa sociale

Equal e l'impresa sociale a Bari

In provincia di Bari, la strada che porta il terzo settore ad essere compiutamente soggetto leader del territorio sembra ancora lunga, anche se molte testimonianze e i dati statistici evidenziano che siamo in presenza di una situazione in rapido movimento: siamo di fronte a un settore che negli ultimi anni ha registrato significativi tassi di crescita; il numero delle imprese sociali risulta considerevole, anche in relazione al dato nazionale.

Malgrado queste tendenze positive, il settore soffre di problemi interni ed esterni.

Quelli interni sono legati all'eccessiva conflittualità tra operatori del settore, che limita la possibilità di fare rete e di risultare più incisivi nella risoluzione dei problemi. Da tali debolezze scaturisce l'incapacità del terzo settore di darsi adeguate forme di rappresentanza, che probabilmente gli consentirebbero di crescere principalmente sotto l'aspetto qualitativo.

I problemi esterni sono relativi ad una difficoltà di relazione con il pubblico ed il sistema politico-amministrativo, aggravati dalla circostanza per cui il welfare pugliese, in generale, risulta debole, caratterizzato da un basso livello di spesa, da una scarsa efficacia nella progettazione e gestione di servizi e da un forte ritardo nel processo di strutturazione complessiva previsto dalla riforma della 328/2000.

Le PS geografiche che, in provincia di Bari, si sono occupate di imprenditorialità sociale sono tre: *Welfare integrato e imprenditorialità*; *Percorsi innovativi dell'economia sociale in campo ambientale*; *Nodi Territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale*.

I progetti hanno sviluppato tematiche riguardanti il consolidamento del settore, l'aumento delle competenze tecniche degli operatori e la sperimentazione di modelli integrativi tra settore profit e non profit e tra il non profit e le amministrazioni pubbliche.

Secondo quanto dichiarato dalle PS, i risultati ottenuti sono stati importanti sotto l'aspetto dell'integrazione con il settore pubblico e privato e si sono riscontrati importanti benefici sia per le imprese sociali (consorzio *Meridia* nel progetto *Welfare integrato e imprenditorialità*) sia per amministrazioni provinciali ed alcuni enti locali partner del progetto *Percorsi innovativi dell'economia sociale in campo ambientale*.

Sicuramente, il programma ha favorito la nascita e il consolidamento dei rapporti tra i soggetti del territorio che, secondo le PS, risultano migliorati. Permangono, in generale, forti difficoltà di relazione con i partner pubblici, che non sembrano ancora pronti e preparati nell'interagire con logiche partenariali e sussidiarie.

I risultati delle sperimentazioni sono rappresentati nella tabella sottostante.

CODICE	PS	Risultati della sperimentazione rispetto al problema di esclusione identificato
IT-G-PUG-001	Welfare integrato e imprenditorialità	<ul style="list-style-type: none"> • Occupazione qualificata per i lavoratori dell'impresa sociale • Coinvolgimento del target svantaggiato nella gestione di servizi
IT-G-PUG-012	Percorsi innovativi dell'economia sociale in campo ambientale	<ul style="list-style-type: none"> • Organizzazione e gestione di Tavoli di concertazione pubblico-privato sociale • Erogazione di consulenze per lo sviluppo o potenziamento di attività di impresa • <i>Favorire l'occupazione nel settore ambientale ed in quelli connessi</i> • <i>Migliorare il management delle aziende no profit</i> • <i>Migliorare la qualità dei servizi pubblici in tema di SS e management sociale</i>
IT-G-PUG-110	Nodi Territoriali per la formazione manageriale e sviluppo dell'impresa sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Maggiore attenzione allo strumento della forma Cooperativa operante in campo sociale e una accresciuta dotazione di informazioni specifica quale bagaglio a disposizione degli operatori del settore

Le PS che si occupano di imprenditorialità sociale hanno distribuito il budget a loro disposizione con un forte assorbimento di risorse per Costi Generali (22,3%, a fronte del 9,1% delle restanti PS). Tale circostanza caratterizza fortemente questo gruppo di progetti.

PS	Costi generali	Costi per attività con i beneficiari	Mainstreaming	Ricerche e azioni trasversali	Trasnazionalità
Totale imprenditorialità sociale %	22,3	51,3	7,7	10,7	8,0
Totale restanti PS %	9,1	58,2	10,0	13,6	9,1

Dal punto di vista del rapporto tra partners, anche in questo gruppo di PS si nota uno sbilanciamento di risorse a favore di enti di formazione, ricerca e consulenza, laddove le cooperative e le imprese sociali gestiscono in due casi lo 0,74% e il 9,1% del budget e in un caso soltanto assorbono oltre l'80%.

Queste situazioni appaiono comunque sbilanciate e critiche, nella misura in cui tali indicatori possono dar conto della capacità di messa in rete di energie ed apporti diversi tra pubblico, privato e privato sociale.

3.6.I PRIMI EFFETTI DEL PROGRAMMA EQUAL SUL TERRITORIO BARESE

Gli impatti del programma sulle politiche locali e sulle azioni istituzionali

Diversi sono gli elementi che, a partire dalla interrogazione delle PS (tramite i questionari e durante le conferenze di ricerca e valutazione) e dei testimoni privilegiati del territorio (studiosi, esperti e attori di politiche ordinarie) inducono a congetturare uno scarso impatto del programma in termini di sperimentazione e innovazione delle politiche, specie per quanto attiene a quel tipo di innovazione consistente in processi di integrazione/contaminazione tra politiche di diversi settori, diversi e nuovi *problem setting*, e nell'approccio di *empowerment* dei beneficiari.

Tali elementi attengono all'uso pubblico del programma da parte della regione nonché alla capacità delle partnership di operare investimenti efficaci in direzione del coinvolgimento e della cooperazione ed in direzione di un raggiungimento effettivo dei target (gruppi esclusi e discriminati).

Rispetto alle questioni emergenti del territorio, inoltre, nonché alle difficoltà di cooperazione e dialogo tra ambiti e approcci di politiche, pochi appaiono i progetti che, nel territorio barese, intercettano tali aspetti prioritari.

Tipicamente, non pare essere attiva una novità di approccio e di metodologia, rispetto alle politiche ordinarie; in molti casi appare operante una logica di *supplenza* nei confronti di un ordinario assente o inefficace.

Gli attori delle politiche ordinarie non sembrano essere stati coinvolti in maniera forte nei progetti. Ad essi è sempre assegnato un budget finanziario basso. Anche quanto l'attività è rivolta alla creazione di reti tra pubblico e privato, il pubblico appare sempre scarsamente incisivo e rappresentato.

La quasi totalità delle interviste a testimoni privilegiati mostra che i protagonisti delle politiche locali (pubblici, privati, terzo settore) non hanno ancora percepito la voce di Equal *come programma*. Anche nel caso di contatto diretto con il programma, questo non riesce mai ad andare oltre la conoscenza limitata di uno o due singoli progetti; non è mai percepita l'esistenza di un movimento collettivo che, a livello regionale o provinciale, stia promuovendo sperimentazioni e innovazioni.

Nel corso delle conferenze di valutazione con le PS provinciali, molto spesso e da quasi tutti i partecipanti venivano sollevate due questioni problematiche: una attinente al *modus operandi* delle partnership, l'altra a quello del versante istituzionale pubblico. Tali questioni, per altro, risultavano confermate, nella sostanza, dalle interviste ai testimoni privilegiati.

a) Nel descrivere le dinamiche interne alle partnership, da parte dei promotori dei singoli progetti – rappresentanti, in genere, come più volte ricordato, di enti di formazione, ricerca, associazioni di categoria – si sottolineava l'estrema difficoltà del rapporto tra partners, giustificando, in tal modo, anche un impiego non trascurabile di tempo e risorse in attività di coordinamento e relazionali. Il partenariato sembrava essere stato, talvolta, più un ostacolo all'operatività che una modalità di coinvolgimento, sperimentazione e innovazione, e ciò in misura particolare laddove si trattava del rapporto con partners pubblici. Tale prima questione potremmo definirla come la difficoltà di mainstreaming orizzontale.

b) Nel riferirsi al rapporto con le politiche ordinarie locali, veniva sottolineata la caratteristica di una loro estrema settorializzazione, dal livello locale a quello regionale, arrivando a delineare una situazione di *muraglie cinesi* che separano, in maniera impenetrabile, ambiti di attività ordinaria di competenza dei vari assessorati⁹³. Aggiungiamo noi, sempre sul versante istituzionale, una situazione in cui la *Regione* (gli

⁹³ E' interessante notare che, anche da parte di intervistati "politici", si mette in evidenza che gli assessorati, pur formalmente espressione di competenze tecniche che le varie riforme amministrative e istituzionali avrebbero messo al riparo dalle logiche di ciclo politico-elettorale, sono di fatto il terminale di occupazione di un'area di spesa pubblica da parte di partiti e di correnti, con l'aggravante di una riconduzione personale delle responsabilità di spesa e di realizzazione (al singolo assessore, quindi, e non al partito; singolo assessore che, al turno successivo, si presenterà candidato). Questo spiegherebbe l'impenetrabilità reciproca delle politiche ordinarie di competenza di assessorati diversi.

assessorati regionali) non sembra aver "usato" il programma per chiedergli sperimentazioni, problem setting, innovazioni in senso integrativo e per raccogliere risultati. Tale seconda questione potremmo definirla come la difficoltà di mainstreaming verticale.

Si può concludere che un'azione come Equal, caratterizzata da aggregazioni micro-territoriali, peraltro non allargate a collaborazioni sostanziali, non è riuscita a scalfire tali ferree logiche di separazione: soffrendo delle difficoltà di mainstreaming orizzontale e verticale (ed utilizzando poche energie nel raggiungimento dei target) ha avuto influssi molto scarsi sulle politiche locali.

Rispetto al mainstreaming, la stragrande maggioranza dei progetti si è limitata ad attività di comunicazione e diffusione. Mentre il *mainstreaming orizzontale* sembra aver avviato qualche processo di attivazione, per quello *verticale* è evidente una completa assenza, anche per quanto riguarda le PS con una maggiore presenza istituzionale. Si restituisce un'immagine di un programma che non parla molto agli operatori e che vola basso, non riconoscendo (e/o non essendone riconosciuto) i livelli istituzionali ordinari.

Gli impatti del programma sul sistema di governance (networking)

Abbiamo più volte sottolineato che una caratteristica importante del programma Equal si sia dimostrata quella di un movimento molto concentrato su ambiti, soggetti e prassi fortemente circoscritti a quello che si può definire "il mondo FSE". Ci riferiamo, con questa locuzione, agli attori che, tradizionalmente, usano e gestiscono risorse e misure della programmazione comunitaria che ruotano intorno alle questioni della formazione professionale e dell'intervento sulle risorse umane.

Abbiamo mostrato, dall'analisi della concentrazione delle risorse tra i partners, della selezione dei temi di intervento e dalla preponderanza delle azioni "di sistema" (sugli operatori), come tale autoreferenzialità abbia prodotto, ad oggi, un scarso impatto dal punto di vista di un inizio di discontinuità rispetto alle prassi correnti di settorializzazione e di mancata integrazione tra politiche.

La preponderanza di soggetti "specialisti" e la significativa concentrazione delle risorse nelle loro mani hanno comportato, inoltre, una bassa capacità di innesco di processi significativi in direzione di una più decisa *sussidiarietà orizzontale*.

Detto questo, sembra, d'altra parte, emergere, in provincia di Bari, un qualche effetto di visibilità sul terzo settore, dal punto di vista della creazione di occasioni di contatto e conoscenza reciproca tra terzo settore e Pubblica Amministrazione locale (comuni). Tale risultato potrebbe assumere una qualche significatività, data la situazione di presenza significativa, in provincia di Bari, del terzo settore, unita ad una difficoltà di relazione e sistematica collaborazione con la Pubblica Amministrazione.

Infine, non sembra, tranne che in un paio di casi ben individuato e di successo (la PS settoriale *Lasa* e quella di *Enziteto*⁹⁴), essere stato praticato un approccio *empowering*, di sistematico coinvolgimento dei *beneficiari diretti* nella progettazione e gestione delle azioni. Ciò è ulteriormente dimostrato dalla sistematica assenza, nelle partnership, di organizzazioni o associazioni rappresentanti dirette dei soggetti target delle azioni miranti a combattere l'esclusione e le discriminazioni.

Gli impatti del programma sulle organizzazioni partner

Alla luce di quanto detto nei paragrafi precedenti, non si individuano significative ripercussioni del programma sulle organizzazioni partner, tranne quello che molti testimoni privilegiati e vari esponenti delle PS riportano come un effetto di apprendimento (non sempre pienamente compiuto) a beneficio di organizzazioni ed addetti della P.A. nell'uso e gestione di risorse finanziarie pubbliche ed in una aumentata capacità di lavoro per progetti.

3.7. CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Di seguito proviamo ad esplicitare la teoria che ci ha guidato nell'interpretazione di tali risultati, e che ci porta a spiegare i bassi impatti sperimentali-innovativi del programma.

Consideriamo l'intensità dell'impatto sperimentale-innovativo del programma come funzione diretta di tre variabili:

- a) L'uso pubblico del programma,
- b) L'investimento orizzontale delle PS,
- c) L'investimento verticale delle PS.

La variabile a) attiene alla presenza di un sistema pubblico (regionale) in grado di operare:

1. una domanda esplicita e circostanziata di sperimentazione/innovazione;

⁹⁴ Sempre dal punto di vista degli effetti di governance o di influenza sulle politiche e le azioni locali, si deve notare come il progetto di Enziteto - concordemente giudicato esemplare come individuazione di temi pregnanti e significativi, capacità di presenza, approccio *empowering* - pur avendo instaurato, specie nell'ultimo periodo, una proficua collaborazione con il Comune di Bari, non sia stato tenuto presente, come ruolo e indicazioni, nella stesura del Piano di Zona Sociale né sia riuscito a partecipare ad alcuna iniziativa di Azione 3 (mainstreaming).

2. un'attività di valutazione, presa in carico e utilizzo dei risultati.

La variabile b) riguarda

1. la capacità delle PS di coinvolgere sostanzialmente ed efficacemente partners protagonisti di politiche e approcci diversi nelle attività di progettazione e gestione, come innalzamento della probabilità di contaminazione di approcci e logiche;
2. la capacità delle PS di coinvolgere, come partners, istanze organizzate dei gruppi target oggetto di discriminazione o di esclusione, come innalzamento della probabilità di innesco di processi di attivazione e di *empowerment*.

La variabile c) riguarda:

- la capacità delle PS di investire in azioni finalizzate al raggiungimento di numeri significativi di beneficiari diretti (gruppi target oggetto di discriminazione o di esclusione), come innalzamento della probabilità di ottenimento di risultati significativi e sufficientemente "sperimentati" e della probabilità di *empowerment* dei beneficiari.

Abbiamo visto diffusamente come le tre variabili presentino, nel caso territoriale studiato, dei valori significativamente ed uniformemente bassi, che spiegano la storia di un programma poco utilizzato dalla Regione, che stenta ad aprire le partnership ad un mondo diverso da quello della formazione professionale FSE, che stenta a trovare interlocutori istituzionali, che non è riconosciuto nell'ambiente socio-economico e politico-istituzionale del territorio come un attore collettivo portatore di novità e possibile cambiamento, che rarissimamente giunge a toccare gli esclusi e i discriminati.

BIBLIOGRAFIA

- Caltabiano C. (2004), *Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali delle regioni italiane*, IREF
- Celano, S. (2005), *Governance, democrazia locale e degenerazione delle politiche*, "Rassegna Italiana di Valutazione", forthcoming
- De Arcangelis G. e Ferri G., *La proiezione internazionale dell'industria barese*
- De Rynck S. e McAleavey P. (2001), *The cohesion deficit in Structural Fund policy*, "Journal of European Public Policy", August
- Geddes M. (2000), *Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership*, "International Journal of Urban and Regional Research", Vol.24.4, December
- Martinelli N. (2004) *Territorio e politiche del territorio* (in provincia di Bari), Assindustria Bari, Piano Strategico
- Peragine V. e Nicolardi V., *Presente e futuro nel lungo periodo del mercato del lavoro*, Assindustria Bari, Piano Strategico
- Regione Puglia (2004), *Il Piano Regionale delle Politiche Sociali in Puglia 2004-2006*
- Viesti G. (2004), *L'economia della Provincia di Bari. Fatti, questioni aperte, obiettivi strategici*, Assindustria Bari, Piano Strategico
- Viesti G. (2005), *Le tessere e il mosaico. Rimettere insieme la Puglia*, Laterza, Bari, 2005
- Visicchio G. e Tanese P. (2004), *Una nota sul Terzo Settore nella provincia di Bari*, Assindustria Bari, Piano Strategico

Materiali forniti dalle PS:

Siti consultati:

www.regione.puglia.it
www.provincia.ba.it
www.istat.it
www.formez.it
www.assi.ba.it
www.unioncamere.it
www.pattonordbareseofantino.it
www.agenzialavoropuglia.it
www.ipres.it
www.inea.it

Siti PS

Welfare integrato e imprenditorialità	www.cuoa.it/fondazione/aree/equal_6.php
SMP - Sistema moda Puglia	www.sistemamodapuglia.it/
Percorsi innovativi dell'economia sociale in campo ambientale	www.universus.it/equal/index.htm
Occupazione e Sviluppo integrato tra locale e globale	www.equalcomputerlevanteng.org/

Sistema Territoriale per le pari opportunità
Enziteto
TECHNE - Nuove tecnologie per la
crescita competenze lavoratori PMI
Eco Canoni: Principi formativi e tecniche
di recupero in bioedilizia
Nodi Territoriali per la formazione
manageriale e sviluppo dell'impresa sociale

Double Spiral
ODEA Opportunità Diritti Eguaglianza Abilità
LASA Lavoratori atipici di serie A
QUASAR Qualità per i sistemi a rete di
Imprese sociali
F.A.R.O. Flessibilità, Adattabilità,
Riconversione degli operatori della pesca
HOME quando il sociale è in casa
SALVIA - Sviluppo Adattamento Lavoratori e
Valorizzazione Imprese Agro-alimentari

Immagine dell'immigrato tra media, società
civile e mondo del lavoro
RADICI

www.atienziteteto.it/

www.equaltechne.net/

[www.elpendu.it/itstories/story\\$num=516&sec=11&data=stories](http://www.elpendu.it/itstories/story$num=516&sec=11&data=stories)

[www.elpendu.it/coopeuropa/itstories/story\\$num=4&sec=2&data=stories](http://www.elpendu.it/coopeuropa/itstories/story$num=4&sec=2&data=stories)
www.elpendu.it

www.laborazioni.it/

www.progettoquasar.it/

www.efeso.it/faro/

www.homeservizi.com/cmd/news/id/35/index.html

www.comune.galatina.le.it/servizi/sport_agro_alimentare.php

www.immagineimmigratitalia.it/

www.equalradici.it/equal/equal.php

4.IL CASO TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DI GENOVA

4.1. IL CONTESTO DI AZIONE

Aspetti demografici: il problema dell'invecchiamento

Genova è una provincia di 870.000 abitanti, raccoglie il 56% della popolazione regionale e presenta una densità abitativa di 477 ab./Kmq.

E' la 6° provincia italiana con maggior incidenza di popolazione ultra 65 anni, fino 24,8%.

Il 10,3% della popolazione genovese, invece, ha una età al di sotto dei 14 anni, posizionandosi quintultimo valore del paese (*Atlante della competitività*).

In generale il contesto provinciale risulta in stato di continua diminuzione delle nascite e dei giovani con **conseguente invecchiamento progressivo della popolazione** (dati Istat 2002, Ist. Tagliacarne 2001). Come si può notare in tabella, si tratta di dati che rimangono confermati anche per gli anni 2003-2004.

Tab.19 Movimento anagrafico della popolazione residente nel corso del 2004 e variazioni rispetto al 2003

	Nati vivi		Nati morti		Saldo naturale	Sado migratorio		Saldo iscr/canc
	2004	var. 2003	2004	var 2004		esterno	interno	
Genova	6.586	127	11.422	-1.379	-4.836	8.087	220	528
Liguria	12.014	478	20.473	-2.463	-8.459	11.729	2.813	8.752
Italia	562.599	18.536	546.658	-39.810	15.941	379.717	25.900	152.572

Fonte: Dati Istat 2004

Il numero dei nati vivi nel corso del 2004 in tutta la Liguria è stato di 12.014 unità (con un aumento di 478 nati rispetto all'anno precedente) e quello dei decessi di 20.473 unità (2.463 in meno rispetto all'anno precedente). Il saldo naturale è risultato pari a -8.459 unità. Anche durante il 2004, come avviene da oltre 10 anni, il saldo naturale risulta negativo, nonostante si sia registrato in valori assoluti il più alto numero di nati ed il più basso numero di morti degli ultimi 12 anni.

Il saldo naturale è fortemente negativo nella provincia di Genova (-4.836), mentre nelle restanti province risulta più basso variando tra -913 a Imperia e -1.513 a Savona.

Negli ultimi 13 anni (1992-2004), il tasso di natalità, risulta il più basso dell'Italia con 7,6 nati per mille abitanti sull'intera Liguria, rispetto ad una media nazionale del 9,7 per mille. La mortalità, presenta il valore più alto del Paese (12,9 per mille abitanti), raggiungendo una media di 13,1 morti ogni mille abitanti proprio nella provincia di Genova (*Dati Istat 2004*).

Oltre a questi dati, **dai bilanci demografici** risultano inoltre:

- Un calo della numerosità della popolazione negli ultimi 30 anni con una fuoriuscita di residenti fino al 5%, soprattutto nelle province di Genova e Imperia.
- Fenomeni migratori in ingresso consistenti ma non in grado di compensare il saldo negativo della popolazione.
- Un aumento di popolazione straniera, fino a 16850 unità circa solo nel comune di Genova al 2001 (2,67% popolazione residente), dove è concentrato il 79% della popolazione straniera ligure.
- Un aumento di minori stranieri a Genova fino a 120% a fronte di una crescita delle popolazione adulta considerevole negli ultimi 5 anni fino al 2001.

(*Dati regionali Istat, Ufficio statistica Comune di Genova e Primo Rapporto Immigrazione del Centro Studi Medi*)

Nel complesso perciò, la popolazione genovese, risulta caratterizzata da una alta concentrazione di anziani e di problematiche legate all'invecchiamento, da saldi demografici negativi e da un sostanziale contributo demografico degli stranieri non adeguato a compensare le nascite.

Il mercato del lavoro: verso nuovi posizionamenti

Dal punto di vista economico ed occupazionale la provincia di Genova risulta in stato di continuo e progressivo superamento della crisi del polo industriale a partecipazione statale e del circuito portuale degli anni '80-90.

Nel 2001 si registrava un PIL pro-capite leggermente al di sopra delle media nazionale e un tasso di disoccupazione del 7,6%, dato inferiore alla media nazionale, anche se ancor il più elevato dell'intera area settentrionale del Paese (dati confermati anche sul piano regionale dalla valutazione del POR Liguria 2003).

Il tasso di disoccupazione, facendo la media degli anni 1995-2001, è sceso particolarmente per la classe di età 25-29 anni, passando da un tasso del 30% ad un valore del 17,3%, in linea con il dato regionale e con la tendenza nazionale.

Ancora più marcato il salto positivo in termini occupazionali per la classe di età under 24: il tasso di disoccupazione risulta sceso dal 45,2 del 1995 al 24,3% del 2001 (*elaborazioni su dati Istat*), anche se è da rilevare che questo dato è in linea con gli sviluppi del mercato del lavoro a livello regionale e nazionale.

La crescita dell'occupazione riguarda i lavoratori dipendenti, non si segnalano forti differenze nel numero dei soggetti part-time, si segnala invece un forte incremento dei contratti a-tipici, dei co.coc.co e di altri contratti professionali con iscrizione agli albi professionali (da *Atlante del lavoro, Dati Istat e INPS al 2001*)

Un dato interessante, che caratterizza particolarmente la Liguria e le sue città, riguarda la partecipazione femminile alle forze lavoro, che "in Liguria appaiono maggiormente propense alla ricerca e allo svolgimento di un lavoro rispetto alla media delle donne italiane"⁹⁵ I tassi di attività femminile risultano leggermente più alti rispetto alla media nazionale, "portando i tassi di disoccupazione a scendere del 6,2% contro i 4,7% rispetto al dato nazionale nel periodo intercorso fra il 1998 e il 2002"⁹⁶.

Una situazione di crisi economica congiunturale è stata avvertita negli ultimi due anni (2004-2005) da molte imprese e dall'economia genovese anche se in leggero miglioramento nel secondo semestre 2004 (*Analisi congiunturale Assindustria Genova con dati Istat, Infocamera, INPS, Autorità Portuali, Società Autostrade*)

Da una esplorazione più precisa delle problematiche di esclusione sociale, rilevabili nel contesto genovese nel quinquennio 2000-2005 attraverso interviste a referenti chiave di politiche del lavoro locali⁹⁷ in riferimento al mercato del lavoro sono emersi i seguenti elementi:

- un tasso di disoccupazione diminuito, ma ancora significativo rispetto al trend di sviluppo della regioni settentrionali, preoccupazione accentuata anche dallo stato di crisi congiunturale del mercato del lavoro registrata in questi ultimi anni.
- la tendenza, in molte situazioni a investire in forme di Lavoro indipendente imprenditoriale come soluzione a un problema di disoccupazione piuttosto che autentica scelta vocazionale basata su forti idee imprenditoriali con il rischio conseguente di abbassare il valore potenziale del rischio di impresa e la riuscita degli investimenti;
- l'attuale difficile processo di riconfigurazione di nuove identità e posizionamenti lavorativi. Gli sviluppi del mercato del lavoro portano a un problema di nuova e continua prefigurazione delle identità professionali dei singoli, una questione accentuata dalle trasformazioni del mercato del lavoro e dalla crisi congiunturale degli ultimi due anni. Da ripensare in quest'ottica anche il concetto di occupabilità;
- una particolare difficoltà per gli stranieri di trovare collocazione lavorativa adeguata in base alle proprie aspirazioni e competenze, anche se il contesto genovese risulta ricco di soggetti stranieri che investono in attività autonome in relazione al turismo e al commercio;
- una particolare difficoltà di ricollocazione sul mercato di soggetti adulti (over 45). Problema di acquisizione di nuove competenze altamente qualificate e tecnologiche;
- la presenza di molti soggetti disoccupati multiproblematici sia nel contesto urbano genovese che nell'entroterra e sulle coste, per basso capitale culturale, sociale, economico;
- la presenza di lavoro nero e stili di vita associati.

Complessivamente perciò, il contesto genovese, in linea con gli sviluppi regionali, evidenzia uno stato di miglioramento della sua performance di assorbimento lavorativo negli anni 2000-2003, in cui si innestato il programma Equal, con una riduzione del livello di disoccupazione, soprattutto giovanile, un aumento dei livelli occupazionali femminili, un aumento di risorse nel settore dei servizi. La stessa crisi congiunturale subentrata sembra più legata ad uno stato di recessione nazionale-mondiale che ad aspetti propriamente strutturali. Molte però sono ugualmente le difficoltà registrabili in tale scenario, principalmente legate al rischio di fuoriuscita dal lavoro di persone non attrezzate dal punto di vista delle nuove competenze qualificate richieste, alla presenza di problematiche di disabilità e

⁹⁵ Dal Rapporto di Valutazione Intermedia, P.O.R. Obiettivo 3 2000-2006, Regione Liguria.

⁹⁶ Ibidem

⁹⁷ Referenti diversi afferenti all'Università, alla Camera di Commercio, ad Assindustria, alla Provincia - politiche del Lavoro, alla Federazione regionale Solidarietà e Lavoro - Onlus, al Job Centre, ...

multiproblematicità nelle fasce deboli, alle scarse capacità di affermazione e posizionamento adeguato da parte degli stranieri e di tutti coloro che non sono in grado di compiere naturali sforzi di riconfigurazione continua di identità professionali, come gli sviluppi del mercato del lavoro chiedono, soprattutto ad una realtà genovese che ha dovuto faticare per riorganizzare e riassetare il suo sistema produttivo locale, dopo l'ingente crisi industriale e portuale che ha vissuto.

Il contesto economico-produttivo: nuova riconfigurazione di settori e servizi

Dal punto di vista regionale con riferimento all'evoluzione del tessuto produttivo si osserva che nel periodo 1998-2001 si è registrata una crescita del numero delle imprese attive; lo sviluppo del settore dei trasporti e la ripresa del settore delle costruzioni, dopo un periodo di stasi. la Liguria ha mantenuto costanti nel periodo considerato i livelli di produzione industriale, mentre si è registrato un lieve incremento nei settori dei servizi e del commercio. Il tessuto produttivo ligure è impegnato in questo lungo processo di riconversione da un passato caratterizzato dalla grande impresa pubblica; un processo caratterizzato dalla crescita delle nuove PMI che sempre di più cercano di migliorare la loro competitività.

Le tabelle seguenti offrono uno spaccato in termini di valori assoluti, della distribuzione di occupati nel 2001 all'interno dei diversi settori di attività economica attivi in particolare a Genova, territorio di nostro interesse, in tutta la Liguria e le zone afferente all'Italia nord Occidentale.

Tab.20 Occupati per posizione nella professione e sezioni di attività economica. Provincia di Genova. Valori Assoluti. Censimento Istat 2001

	Imprenditore e Libero profession.	Lavoratore in proprio	Socio di cooperativa	Coadiuvante familiare	Dipendente o in altra posizione subordinata	Totale
Agricoltura	110	1778	81	234	1899	4102
Pesca	46	162	47	22	322	599
Estrazione di minerali	57	89	9	4	1042	1201
Attività manifatturiere	2371	5824	811	422	41337	50765
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua	66	204	27	6	2681	2984
Costruzioni	2352	7092	339	271	13586	23640
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	4170	18745	809	2108	28690	54522
Alberghi e ristoranti	1123	4339	399	921	9756	16538
Trasporti, magazzinaggio, e comunicazioni	545	2701	1073	132	19883	24334
Intermediazione monetaria e finanziaria	1230	1223	50	78	11244	13825
Attività professionali e imprenditoriali	7733	3210	556	140	14854	26493
Pubblica amministrazione e difesa	442	0	0	0	27231	27673
Istruzione	912	661	243	88	20265	22169
Sanità e altri servizi sociali	3515	1142	796	157	24961	30571
Altri servizi pubblici, sociali e personali	1036	3336	617	202	9003	14194
Servizi domestici	0	361	124	771	4528	5784
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	10	18	3	0	158	189
Totale	25718	50885	5984	5556	231440	319583

Tab.21 Occupati per posizione nella professione e sezioni di attività economica. Regione Liguria. Censimento Istat 2001

	Imprenditore e Libero professionista	Lavoratore in proprio	Socio di cooperativa	Coadiuvante familiare	Dipendente o in altra posizione subordinata	Totale
Agricoltura	549	10118	196	1492	5874	18229
Pesca	77	433	121	41	669	1341
Estrazione di minerali	97	157	22	7	1710	1993
Attività manifatturiere	3916	10467	1302	880	68279	84844
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua	117	367	42	15	5413	5954
Costruzioni	4389	14770	604	679	25643	46085
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	7424	36127	1418	4696	49960	99625
Alberghi e ristoranti	2839	10287	836	2419	19941	36322
Trasporti, magazzinaggio, e comunicazioni	843	4332	1502	241	31190	38108
Intermediazione monetaria e finanziaria	2135	2139	79	154	17075	21582
Attività professionali e imprenditoriali	13047	5714	901	303	22972	42937
Pubblica amministrazione e difesa	717	0	0	0	52517	53234
Istruzione	1382	1144	441	157	34579	37703
Sanità e altri servizi sociali	5712	2012	1492	323	39902	49441
Altri servizi pubblici, sociali e personali	1725	6695	1112	459	15490	25481
Servizi domestici	0	646	241	1226	7371	9484
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	26	27	6	0	315	374
Totale	44995	105435	10315	13092	398900	572737

Tab.22- Occupati per posizione nella professione e sezioni di attività economica. Ripartizione dell'Italia Nord Occidentale. Censimento Istat 2001

	Imprenditore e Libero professionista	Lavoratore in proprio	Socio di cooperativa	Coadiuvante familiare	Dipendente o in altra posizione subordinata	Totale
Agricoltura	8167	95484	1775	20998	64324	190748
Pesca	337	1650	214	185	3924	6310
Estrazione di minerali	875	1376	194	120	18357	20922
Attività manifatturiere	85673	157114	16579	15752	1604230	1879348
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua	1112	3430	271	186	45722	50721
Costruzioni	49655	150568	4384	8787	288017	501411
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	67123	291236	10226	39314	516995	924894
Alberghi e ristoranti	16000	72312	5200	16643	150572	260727
Trasporti, magazzinaggio, e comunicazioni	8134	38614	9359	2706	236326	295139
Intermediazione monetaria e finanziaria	19191	18410	747	1374	209809	249531
Attività professionali e imprenditoriali	122169	55357	7310	2803	295984	483623
Pubblica amministrazione e difesa	5917	0	0	0	320579	326496
Istruzione	13829	9302	4314	1202	335445	364092
Sanità e altri servizi sociali	48519	17953	14510	2362	353538	436882
Altri servizi pubblici, sociali e personali	19527	62988	8563	4292	142770	238140
Servizi domestici	0	5402	3005	10081	78221	96709
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	214	253	28	0	3138	3633
Totale	466442	981449	86679	126805	4667951	6329326

Nel territorio genovese sono il commercio all'ingrosso e al dettaglio e le attività manifatturiere ad assorbire il maggior numero di occupati, in linea peraltro con il dato regionale dell'Italia nord occidentale, attraverso formule contrattuali di diverso tipo (anche in termini libero professionali e come soci di cooperativa, ...)

Le prospettive di lavoro maturate nel corso del quinquennio 2000-2005 a livello regionale, ma in particolare per il territorio genovese sono da riferire, in base ai dati da Assindustria, al settore crocieristico (costruzione di navi e servizi relativi) e l'High Tech (investimento sull'elettronica, informatica specializzata, come presupposto che diventi lo sviluppo dell'economia ligure).

Anche il turismo è molto attivo e si sta sviluppando ma occorre rilanciare meccanismi di sviluppo produttivo più stanziali in grado di reggere il rilancio dei processi produttivi complessivi

Un referente del Centro Ligure per la Produttività, che fornisce per conto della Camera di Commercio e della provincia di Genova, utilizzando fondi europei e regionali, un sistema di servizi integrato e personalizzato per la creazione di impresa (servizi di informazione, orientamento al lavoro indipendente, hanno un catalogo di moduli formativi, elaborano un business plan individualizzato) afferma che *"molte nuove attività imprenditoriali si riferiscono a comparti turistici, (pizzerie, bar, locali di vario tipo,) ma anche ad artigianato artistico, o ad iniziative associate al movimento in città (dog parking, baby parking, ...) Tutto questo evidenzia il cambiamento di questa città: da città industriale a città turistica, di movimento. Negli ultimi anni è avvenuto un processo di riconfigurazione di Genova anche alla luce del G8, delle Colombiane, dell'essere stata nominata capitale culturale nel 2004, ... tutti eventi che hanno dato alla città impulso che prima non aveva. Le micro-imprese sono più volte alla città che cambia. Mentre si assiste molto poco al processo di terziarizzazione, di mobilità legate alle grandi imprese che oggi sono decadute o hanno ristretto molto le loro attività (ILVA; Italsider, ...)"*

I problemi che, i testimoni chiave esperti in ambito di sviluppo locale pongono, fanno riferimento:

- alla numerosità delle micro-imprese nascenti ("fenomeno spezzatino"), soprattutto a Genova e sulla costa, come reazione alla crisi industriale e al movimento di una città che cambia. Difficile coniugazione fra città industriale-portuale e città in trasformazione (nuova identità economico/sociale)
- allo scarso investimento in formazione, ricerca e acquisizione di competenze d'avanguardia, che invece andrebbe incentivata proprio a fronte di crisi congiunturale di certi settori e servizi,: necessità di rilanciare percorsi innovativi (formazione interprofessionale e interaziendale) per favorire più importanti e significativi processi produttivi
- l'alto rischio di bassa inclusività e integrazione per soggetti deboli

Il disagio sociale fra centro urbano ed entroterra

La Liguria e Genova in particolare ha una grossa tradizione di attenzione al problema delle fasce deboli e della loro integrazione.

Dai documenti di riferimento in ambito di programmazione sociale e dall'interviste a referenti impegnati in ambito di politiche sociali e sanitarie, le problematiche evidenziate fanno principalmente riferimento:

- all'invecchiamento delle popolazione, a cui si collega il fenomeno dell'utilizzo di badanti stranieri, ricorrendo a volte a contratti di assunzione non regolari, con conseguente alimentazione del mercato del nero;
- ai fenomeni migratori e in particolar modo al problema delle "bande giovanili", figli di stranieri che fanno fatica a identificarsi e integrarsi con la cultura locale, ponendo un problema di identità e di "integrazione subalterna" (Queirilo Palmas e A. Torri);
- ai livelli registrati di disabilità motoria, sensoriale, fisica e psichica e sociale, di molti soggetti, anche degli immigrati, ponendo il problema dell'integrazione lavorativa e dell'assistenza sociale/sanitaria;
- agli stati di povertà e marginalità urbane e dell'entroterra. Le fasce deboli sempre più deboli per cambiamenti del mercato del lavoro e delle configurazioni delle reti sociali di appartenenza;
- la presenza di donne sole con figli a carico che devono sostenere ingenti sforzi autonomi per la cura dei propri figli, rispetto ai quali si rileva una carenza di servizi soprattutto per minori con fascia di età 0-3 anni;
- la carenza e isolamento nell'accesso ai servizi soprattutto nell'entroterra della provincia di Genova.

Dimensione ambientale⁹⁸

Da un inquadramento dello stato ambientale e urbanistico che caratterizza Genova e la sua provincia, emergono come dati prevalenti in termini problematici le seguenti questioni:

- le "nuove parti della città" edificate non hanno assunto un ruolo centrale nella nuova organizzazione dei territori comunali;
- i nuovi inserimenti insediativi hanno talvolta portato a una concentrazione di gravi situazioni di degrado ambientale, urbanistico, paesistico e sociale;
- risulta disomogenea la distribuzione dei servizi ed urbanizzazioni nei comuni della provincia.

Nel complesso i fenomeni di esclusione sociale, considerati da diversi punti di vista, appaiono in stato di cronicità rispetto alla ri-vitalizzazione anagrafica-sociale, in evoluzione in riferimento al livello occupazionale ed economico, ma in corso di trasformazione e complessizzazione. Sono necessarie nuove chiavi interpretative e una grossa capacità di sperimentazione e innovazione per veicolare lo sviluppo di Genova in termini più inclusivi per evitare rischi sempre più palpabili di aumento dei fenomeni di esclusione e di fasce deboli che diventano sempre più deboli.

4.2. LO STATO ELLE POLITICHE IN ORDINE ALL'INCLUSIONE SOCIALE

Sugli strumenti di politica di sviluppo locale del territorio

Da un inquadramento generale, molte risultano le risorse impegnate negli anni 1998-2003 in iniziative di sviluppo locale e urbano-ambientale (POR, PIC Urban II, INTERREG II C, INTERREG III B, URB-AI Rete 2, e altri ancora...) che hanno spinto verso forme di programmazione e intervento locale più endogene di rilancio dei territori (anche periferici). Dalle interviste esplorative realizzate a referenti di politiche di sviluppo locale e occupazionale⁹⁹ è, risulta che occorre incentivare di più il processo già avviato rivolto alla valorizzazione dei territori (e degli interventi territorializzati), continuando a sostenere l'uso di strategie complessive di intervento.

Forte è l'esigenza di passare dalla competitività individuale a quella di sistema, recuperando un ruolo più forte degli enti locali e pubblici nel favorire processi di integrazione del sistema produttivo con le risorse istituzionali, ambientali e sociali proprie del territorio.

Negli ultimi anni (2003-2005) "le imprese cominciano ad essere più interlocutorie in riferimento ai fenomeni di esclusione sociale, più attenti ad aprire spazi di accoglienza e di ragionamento sulle politiche di inclusione di soggetti svantaggiati, e a ragionare in termini di promozione di soluzioni economiche occupazionali soddisfacenti dal punto di vista della qualità di vita personale, sociale e ambientale". Emerge forte la domanda di politiche più attive di rigenerazione ecologica degli elementi naturali e di riqualificazione delle aree, per un rilancio dei territori dal punto di vista economico, urbanistico, paesaggistico - ambientale e soprattutto sociale¹⁰⁰.

Rispetto alla dimensione urbanistica, nello specifico, la pressione edificatoria risulta attenuata, anche per effetto di maggiori politiche di regolazione e controllo ma le politiche di riqualificazioni vengono repute ancora insufficienti per il rinnovamento dei tessuti edificati.

Viene messa in luce la "necessità di individuare insieme soluzioni agevoli di accesso al credito privato e alternativo per sostenere maggiormente lo sviluppo locale", pur essendo attive a Genova sufficienti misure e servizi di accompagnamento e sostegno al lavoro indipendente e alla creazione d'impresa.

Emerge una grossa attesa da parte delle aziende sui futuri *fondi impresa* per rilanciare processi di sviluppo e adeguamento delle competenze e dei settori scarsamente competitivi.

Sulle politiche del lavoro e dell'occupazione

Dalla ricostruzione dei materiali e dalle interviste esplorative a referenti chiave, nel contesto genovese, le politiche del lavoro e dell'occupazione risultano in via di potenziamento e trasformazione.

⁹⁸ dati Ultimo rapporto sull'ambiente della provincia di Genova, 2003

⁹⁹ Referenti della Camera di Commercio, Assindustria, Provincia - politiche del Lavoro, Federazioni regionale Solidarietà e Lavoro - Onlus, Job Centre, CISL, ..

¹⁰⁰ dall'Ultimo rapporto sull'ambiente della provincia di Genova, 2003

In questi anni, in Liguria, come del resto nelle altre regioni italiane, è stato attivo il percorso di riorganizzazione dei Centri per l'impiego, da contenitori con funzioni burocratiche-certificative a circuiti di risposta più personalizzata.

Il riassetto dei Centri per l'Impiego, secondo gli intervistati, ha dovuto fare i conti a Genova, "con una **tradizione di lavoro ordinaria forte verso le politiche dell'inserimento lavorativo di soggetti disoccupati e di fasce deboli**. C'erano già, infatti, diversi soggetti pubblici e privati che si dedicavano a questo. Le province *"hanno dovuto negoziare il proprio ruolo in funzione dell'esistente"*.

Molte risorse pubbliche e private (servizi e progetti), infatti, sono state impegnate negli anni 1998-2003 per l'accompagnamento e inserimento al lavoro di soggetti (soggetti svantaggiati, lavoro indipendente, creazione di impresa). Genova esprime una certa capacità di utilizzo dei fondi ordinari e straordinari e una relativa capacità di spesa e di azione sul territorio. Dagli intervistati vengono più volte richiamate diverse progettualità partenariali realizzate in passato quali i PSL, i progetti con i fondi OB. 3 utilizzati anche per pari opportunità e per sperimentazioni sociali integrate a politiche attive del lavoro, Adapt, Horizon, INTEGRA, Leonardo, Linea Bilancio B5-503, Iniziative Comunitarie art. 6 F.S.E., DG V Progetti Pilota, DG V "Terzo Settore", e altri.

All'interno di questo quadro, ai Centri Servizi per l'Impiego, perciò, è chiesto di favorire connessioni con il resto dei progetti e dei servizi e di integrarsi con questi, realizzando un salto in termini di prestazione specialistica nella presa in carico dei soggetti. In questi anni si è dato un passaggio da politiche burocratico-certificative a politiche e interventi di personalizzazione nella presa in carico degli utenti, *"ma ancora a pioggia (senza costruire tanto percezioni o clausole d'accesso rispetto a specifici servizi). Per cui il rischio è che possano continuare a usufruire di percorsi personalizzati dei Centri Servizi per l'Impiego maggiormente i soggetti forti, senza peraltro un collegamento degli stessi con le risorse territoriali già attive. Per fare questo occorre stabilire una connessione e integrazione forte fra i C.S.I. e il territorio, guardando a risorse e offerte"*

Di particolare interesse appare l'esperienza del Job Centre, promossa dal Comune di Genova, come iniziativa locale di "di orientamento e inserimento al lavoro, che negli anni scorsi, è risultata anticipatoria di alcune indicazioni della riforma dei servizi per l'impiego"¹⁰¹. Si tratta di un punto rete territoriale rivolto alla "transizione al lavoro", che offre informazioni e servizi di ricerca di opportunità, in maniera territorializzata e specifica, con presa in carico individualizzata, offrendo risposte "Just in time".

Si tratta di una iniziativa "sperimentale che coinvolge le strutture e i servizi delle organizzazioni sindacali e dell'associazionismo locale, attraverso una funzione di coordinamento e promozione delle iniziative che anticipa e traduce in maniera innovativa le linee di intervento a livello locale dei nuovi centri per l'impiego"¹⁰², con i quali peraltro collabora attivamente.

Job Centre è una società, afferente al 90% al Comune di Genova e al 10% alla Federazione Regionale Solidarietà e Lavoro. Quest'ultima è un organismo composito che ha preso in carico in tutto o in parte alcune specifiche sperimentazioni in Genova, come ad esempio il Centro Studi Medi e lo stesso Job Centre. Lavorano in 33 persone. "Siamo una società multistakeholders". Il responsabile riferisce che attraverso il Progetto Urban 1 (dal 1997 al 2001), in uno spazio di tempo relativamente breve, è nata una agenzia territoriale per realizzare un luogo dove si facessero interventi di personalizzazione di politiche del lavoro e a diverso grado di intensità, ma non sotto valorizzando gli interventi già precedenti sviluppati dagli Enti pubblici. Ad esempio l'ASL 3 a Genova e anche il Comune avevano negli anni realizzato interventi e gestito azioni personalizzate per soggetti deboli fuori dai Centri dell'Impiego. *"Ma a parte questa specifica tipologia di utenti certificati c'era una esigenza di rispondere a bisogni legati ad altri soggetti in senso più allargato"*.

Quanto ai soggetti svantaggiati "in senso stretto", da interviste a referenti di servizi adibiti all'inclusione lavorativa di persone svantaggiate e disabili, emerge che Genova è stata sede delle grandi lotte per l'integrazione scolastica di soggetti portatori di handicap. *"Questa città ha vissuto culturalmente, socialmente, filosoficamente, ... tutti gli impulsi volti all'integrazione scolastica. Molti operatori erano pieni di fervore e di idealità in tal senso... tutti gli handicappati fuori dai laboratori protetti!"*

Una referente del Centro Studi dell'ULS, ad esempio, riferisce, che la loro prima esperienza di inserimento al lavoro data 1978. *"Noi insieme a quelli di Parma ci siamo inventati un livello di integrazione scolastico-lavorativa per soggetti disabili..."* "Dal '78 ad oggi, abbiamo inserito 1100 persone con disabilità mentale e motoria a stipendio pieno. I clienti del Centro Studi sono persone insufficienti mentali, con disabilità mentali, motorie e sensoriali. Con la Provincia, da due anni, abbiamo cominciato una collaborazione per cui seguire anche soggetti con stato di disagio conseguito in seguito a situazioni di malattia o traumatiche (post tumori, incidenti, ... rispetto a una possibile ri-collocazione lavorativa attraverso stage, tirocini con valutazione, ...). Ci occupiamo per certi aspetti anche della problematica degli extracomunitari. Delle forme di svantaggio psichico e sociale (Tossicodipendenza, psichiatria, pari opportunità, detenuti, ...) se ne occupa l'Ufficio Coordinamento Inserimento Lavorativa che fa capo al

¹⁰¹ elementi estratti da Guide - Nuovi Servizi per l'impiego - Leggi, esperienze, modelli organizzativi e professionali, Formez, Sviluppo locale, Donzelli Editore, Roma, 2001

¹⁰² Ibidem

Comune di Genova (l'UCIL). Anche il SerT ha al suo interno una sezione sociale preposta per portare avanti progetti di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati certificati."

"Prima della legge 68, lavoravamo facendo riferimento alla l. 482. Ci siamo rapportati con l'ufficio Provinciale del Lavoro e della massima occupazione perché nei loro uffici erano iscritti tutti i soggetti. Dopo i 45 assunti, ogni azienda doveva assumere un lavoratore pescandolo dalle liste, e nonostante l'inadeguatezza della legge, abbiamo lavorato bene lo stesso. Siamo riusciti ad inserire a livello lavorativo presso l'ANSALDO, la Marconi e altre grosse aziende di allora persone handicappate. Quello che è nato in Genova, è stato dovuto alla cultura che si è creata fra il lavoro del sociale e sanitario attento al problema dell'handicap e i sindacati, le ditte, gli operai stessi. Sono stati fatti molti protocolli di intesa rispetto a situazioni specifiche con Sindacati e Ditte"

Ad oggi la situazione si è molto complessificata. Ci sono molti servizi affidati anche ad Enti di Formazione Privati e non Profit che, a tutti gli effetti, realizzano pezzi di lavoro importanti in tal senso.

Quanto ai lavoratori già assunti, viene evidenziato uno scarso investimento sui percorsi di formazione e ricerca specialistica. *"E' un contesto ancora poco maturo per percorsi di professionale individuale, interaziendale e interprofessionale, essenziali per rilanciare lo sviluppo economico competitivo del territorio"*.

Sulle politiche sociali

"La regione Liguria ha disegnato il sistema dei Servizi Sociali nel 1998 con la L.R. n. 30: "Riordino e programmazione dei servizi sociali e modifiche alla Legge Regionale 8 Agosto 1994, n. 42 in materia di organizzazione e funzionamento delle Unità Sanitarie Locali".¹⁰³

"Successivamente il Piano Triennale dei Servizi Sociali per gli anni 1999/2001, approvato ai sensi dell'articolo 22 della L. R. 30/98, ha ulteriormente precisato: il sistema organizzativo territoriale diviso in Zone e Distretti Sociali, gli organismi politico gestionali (Conferenza di Zona e Conferenza dei sindaci), altri soggetti istituzionali (IPAB e Terzo Settore), i criteri per il riparto dei fondi, i requisiti minimi per alcune strutture sociali per l'infanzia e per gli anziani, il sistema informativo sociale e qualificazione delle risorse umane e professionali, ...

Infine il Piano Triennale dei Servizi Sociali 2002-2004, adottato con CDR 65/2001 ha inteso integrare e arricchire il precedente nel rispetto della l. 328 del 2000 sottolineando il ruolo strategico delle politiche sociali secondo il principio della sussidiarietà, l'associazionismo intercomunale e il ruolo degli organismi intercomunali per la programmazione sociale e sociosanitaria"¹⁰⁴.

Dalla nostra esplorazione su campo, interpellando referenti territoriali di politiche sociali e non, emerge la rappresentazione che in questi anni, il territorio genovese, abbia intrapreso il processo difficile ma non sempre virtuoso di passaggio da politiche di assistenza individuale a esperienze di presa in carico promozionali e integrate. La 328 del 2000 ha stimolato all'avvio della sperimentazione e definizione dei Piani di Zona, che "però occorre rilanciare con più metodo soprattutto in riferimento alla relazione tra ASL e Enti Locali, ritenuta ancora debole, e alla attivazione di processi partecipativi e concertativi dei soggetti del territorio.

Negli anni 1998-2003, diversi programmi comunitari sono stati attivati vedendo, ad esempio, il coinvolgimento attivo del comune di Genova: programmi volti all'inclusione sociale (Smile, Coeso, ...) e alla violenza intra-familiare e alle donne (URB-AL Rete 5 e Daphne), mettendo in luce una rilevante capacità di utilizzo di risorse straordinarie, oltre a quelle ordinarie, nell'ambito delle politiche sociali, ma scarso viene evidenziato il livello di integrazione e coordinamento fra i diversi fondi e misure.

Diverse sono le sperimentazioni realizzate negli anni a livello locale, provinciale e regionale che vengono richiamate come importanti sul versante sociale, come ad esempio, solo per citarne una, la misura dell'Assegno Servizi, realizzata a livello regionale dal 2002 al 2003, per sostenere gli anziani non autosufficienti, sia sotto il profilo sociale che sanitario, e le loro famiglie, nell'attività complessiva dell'assistenza in forma territoriale, acquisendo direttamente prestazioni di aiuto domestico o tutelare, riuscendo in questo modo a incentivare forme di trattamento e cura a domicilio e allo stesso tempo ad abbattere forme di lavoro irregolare delle figure coinvolte. Quello che però emerge, come rappresentazione generale, è che spesso non si riesca a realizzare il passaggio da percorsi sperimentali alla messa a sistema di servizi stanziali in un'ottica di buon innesto dell'esperienza e di buona pratica di mainstreaming.

Forte emerge la realtà del Terzo settore nella provincia di Genova, non solo come circuito di inclusione sociale di categorie svantaggiate, ma come circuito occupazionale di forze lavorative professionalizzate, e quindi sempre di più, soggetto da legittimare e rinforzare in un'ottica di ri-assetto del welfare locale. Diverse, in questi ultimi due anni sono le registrazioni di spinte volte a riconfigurare le relazioni fra

¹⁰³ Da *L'attuazione della riforma del welfare locale*, rapporto di ricerca, Formez, Area Editoriale, Anna Mura, 2003

¹⁰⁴ Ibidem

pubblico e privato, in un'ottica non solo di gestione di servizi ma anche di di co-progettazione integrata e di integrazione virtuosa fra pubblico e privato sociale.

Nel complesso, in riferimento alle politiche generali, dalla ricerca esplorativa su campo, emerge che il territorio genovese è caratterizzato da movimenti virtuosi di intensificazione e complessizzazione del rapporto fra Pubbliche Amministrazioni e III Settore e fra Cooperazione Sociale e Volontariato, di nuove relazioni con le forze datoriali, società e imprese per lo sviluppo dei territori, da una acquisita capacità di utilizzo di fondi, anche europei (per es. Genova ha un ruolo di Coordinamento delle città italiane in Eurocity), ma emerge anche la difficoltà di inserire le esperienze progettuali integrate territoriali in una strategia complessiva, la scarsa connessione fra fondi straordinari e ordinari, il difficoltoso governo dei processi programmatici e decisionali complessi (ancora debole capacità di praticare la sussidiarietà), la difficoltà a passare da meccanismi sperimentali a servizi consolidati in un'ottica di mainstreaming.

4.3. CONCLUSIONI: LA DOMANDA DI INNOVAZIONE TERRITORIALE E LE DIREZIONI POSSIBILI

Nel complesso, la domanda di innovazione emersa in riferimento alle politiche generali esplorate, e su cui il programma Equal si è innestato, la possiamo sintetizzare nella seguente tabella:

Questioni/temi	Aspetti centrali (domanda di innovazione)
Politiche del Lavoro	<ul style="list-style-type: none"> • Domanda di politiche più mirate e territorializzate (promuovere forme di welfare territoriale, patto e sincronico - progetti individualizzati e just in time; • maggiore investimento sui percorsi di formazione e ricerca specialistica - contesto poco maturo per percorsi di professionale individuale, interaziendale e interprofessionali; • esigenza di operatori della mediazione fra utenti e contesti di collocazione, profili capaci. Buon terreno a Genova ma bisogna specializzarsi per rispondere alla complessità dello scenario e del movimento delle politiche del lavoro e dei bisogni specifici dell'utenza; • Necessità di un lavoro politico sulle aziende. Occorre rilanciare la responsabilità sociale delle imprese, magari sperimentando meccanismi di premialità e di coinvolgimento nuovo. Promuovere forme di certificazione etica.
Politiche sociali	<ul style="list-style-type: none"> • Rinforzare la sperimentazione della 328 e la definizione dei Piani di Zona con più metodo e capacità di gestione del processo ideativi progettuale; • Rinforzare la relazione tra ASL e Enti Locali, ancora debole sul piano della programmazione generale e della gestione dei servizi integrati; • Coordinare e integrare all'ordinario i diversi programmi comunitari volti all'inclusione sociale (smile, coeso, ...) e alle donne (Daphne). Favorire l'integrazione con altri strumenti ed ambiti di politica locale (lavoro, impresa sociale, ..); • Sostenere l'esperienza del Piano Regolatore Sociale. Nuova esperienza di programmazione locale di politiche; • Incentivare la collaborazione di co-progettazione pubblico-privato sociale nell'ottica di sviluppare pratiche di governance e di sviluppo territoriale.
Politiche dello Sviluppo	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivare di più interventi territorializzati di sviluppo pur con strategie complessive. • Esigenza di passare dalla competitività individuale a quella di sistema (necessità di un ruolo più forte degli enti locali nell'economia, per integrare sistema produttivo, risorse istituzionali, ambientali e sociali del territorio); • Individuare soluzioni agevoli di accesso al credito privato e alternativo per lo sviluppo locale; • Tenere in piedi misure e servizi di accompagnamento e sostegno al lavoro atipico, indipendente e alla creazione d'impresa; • Sostenere il coinvolgimento del Profit in termini di soggetti inclusivi e integrati alla rete dei soggetti locali; • Intensificare i rapporti con le banche e gli istituti finanziari ... rilanciare in innovazione con il loro contributo; • Investire in innovatività e formazione in settori specialistici(ITC) parallelamente al sostegno dei processi produttivi forti.
Politiche in generale	<ul style="list-style-type: none"> • Forte domanda di messa a sistema e di percorsi reali di partecipazione e cittadinanza attiva per un nuovo welfare locale (ancora disarticolato anche il dialogo sociale sulle politiche del lavoro dello sviluppo). Domanda in un ruolo di regia da parte degli enti pubblici; • Spinte verso nuove forme di welfare locale. Esigenza di rapporti virtuosi fra pubblico, privato sociale e realtà profit, nell'ottica di valorizzazione delle reciproche identità rappresentatività. Orientamenti verso forme di responsabilità sociale; • Superare la tendenza conservativa della città e investire sul futuro della città in via di trasformazione (fra aspetti industriali, turistici, tecnologici). Scommessa verso l'alta

	<p>tecnologica;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puntare all'europa. Rilanciare una cultura politica dell'Europa. <p>Dal punto di vista dei soggetti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ridefinirsi come organizzazioni in un contesto di bisogni sociali che si complessificano • Discutere radici e matrici culturali, reciproche identità dentro ai partenariati per condividere uno stile e una mission di lavoro, <i>"altrimenti si gestiscono solo soldi"</i> • Dare più spazio a professionalità giovani – dare loro più responsabilità.
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4.4. IL PROGRAMMA EQUAL

La gestione regionale del programma

L'assessorato individuato dalla regione per la gestione del Programma Equal è quello delle Politiche attive del Lavoro, che ha denominato un suo funzionario di riferimento, ordinariamente dedicato al POR obiettivo 3. La collocazione di Equal in tale "ufficio", ha facilitato un atteggiamento attivo sull'utilizzo di Equal Fase 1, rendendolo un programma complementare ai percorsi in atto e alle risorse già investite con il POR ob. 3. In tale senso, sin dalla fase 1, le priorità di indirizzo sono state predisposte pensando ad un uso di Equal complementare al Piano Operativo Regionale Obiettivo 3, una sorta di sua "costola spezzata".

La Giunta regionale con deliberazione n. 37 del 11 gennaio 2001, ha individuato quali misure prioritarie per la Regione Liguria le misure 1.1 - creare le condizioni per l'inserimento lavorativo di soggetti più deboli nel mercato del lavoro -, 2.2 rafforzare l'economia sociale nelle direzioni della sostenibilità e della qualità delle imprese e dei servizi - e 3.1. - utilizzare la leva dell'apprendimento per combattere le discriminazioni e le disuguaglianze di trattamento nel mercato del lavoro, escludendo le altre

Non è stata attivato l'Asse Pari Opportunità, su cui l'investimento di alcune risorse del POR ob. 3 andava concretizzando una serie di azioni nello stesso periodo, e anche in considerazione del fatto che la condizione delle donne in Liguria, e in particolare il loro livello di partecipazione al mercato del lavoro, risultava complessivamente positiva in riferimento ai dati nazionali sulle problematiche di genere. Sono stati esclusi, poi, da investimenti Equal, possibili azioni volte ad affrontare l'insorgenza di fenomeni di razzismo e xenofobia, e quelle volte all'accoglienza e della promozione di nuovi approcci formativi dei richiedenti asilo.¹⁰⁵

Le priorità regionali della misura 1.1, evidenziano come specificità regionali quelle di creare migliori condizioni per un più efficace inserimento lavorativo dei soggetti più deboli sul mercato attraverso la strutturazione della rete dei servizi per la loro presa in carico, massimizzando la capacità di intercettare le loro esigenze, offrendo loro percorsi personalizzati di reinserimento sociale e lavorativo ed in secondo luogo, adottare strumenti che favoriscano la progettazione d'interventi maggiormente capaci di incidere sui casi più difficili e sulle forme meno evidenti di debolezza. Si legge sul documento delle priorità regionali che: "Le positive esperienze maturate in Regione inducono comunque a ritenere che debba essere rafforzata la politica dell'inserimento, di ricercare le più ampie forme di collegamento degli interventi di politica attiva del lavoro con quelli messi in atto da altre strutture socio assistenziali operanti sul territorio, di accentuare la flessibilità degli interventi, per renderli fruibili anche dai soggetti in maggiore difficoltà, di impiegare tutte le misure di accompagnamento necessarie per favorire l'esito positivo dei percorsi individuali costruiti".

In riferimento alla misura 2.2, si sottolinea che, in considerazione di alcune caratterizzazioni strutturali propri della Regione (decremento demografico ed invecchiamento della popolazione) "emerge sempre più la consapevolezza che l'economia sociale, e quindi lo sviluppo del terzo settore, debba costituire una leva importante per creare nuovo lavoro, per favorire meccanismi inclusivi nel mercato del lavoro e per riequilibrare i sistemi di welfare, concorrendo agli obiettivi di coesione sociale e di innalzamento della qualità della vita dei cittadini". L'economia sociale va pertanto agevolata soprattutto in termini di fucina di nuova imprenditorialità e di occasione per intervenire su ambiti non coperti dallo Stato e dal mercato".

Quanto alla misura 3.1, utilizzare la leva dell'apprendimento per combattere le discriminazioni e le disuguaglianze di trattamento nel mercato del lavoro, si sottolinea come "negli ultimi anni in Liguria continuano a verificarsi fenomeni di crisi aziendale o di comparto che colpiscono le fasce di lavoratori adulti, che vedono anche erodersi gli ammortizzatori sociali di cui possono disporre. E' dunque importante prevedere un adeguato e tempestivo sostegno al rafforzamento dell'occupabilità dei lavoratori adulti le

¹⁰⁵ Elementi emersi dalla intervista realizzata al referente regionale e ai membri dell'Assistenza Tecnica di Equal

cui competenze siano poco spendibili sui mercati esterni del lavoro. Le esperienze conosciute anche recentemente dal territorio ligure di crisi aziendali suggeriscono di orientare per quanto possibile anche a vantaggio di lavoratori in procinto di essere espulsi dal processo produttivo la formazione aziendale, normalmente utilizzata come strumento di rafforzamento della competitività dell'impresa, secondo una logica di prevenzione della disoccupazione che non può essere limitata agli interventi dell'Asse A del P.O.R. obiettivo 3. Il crescente sviluppo di forme flessibili e atipiche di lavoro richiede altresì interventi volti a rafforzare l'occupabilità di tali figure sui mercati esterni del lavoro, mediante un uso integrato di misure di accompagnamento e di azioni di sistema".

Analizzando i progetti Geografici della prima fase operanti nella provincia di Genova, si nota la loro pertinenza e centratura sui problemi di esclusione sociale indicati dalle priorità regionali, evidenziando percorsi e sistemi di azioni rispondenti agli obiettivi regionali. Non si denotano, invece, molte spinte alla ricerca, analisi e ridefinizione dei problemi, probabilmente perché inseriti in un quadro di priorità e azioni marcatamente delineate.

Quanto alla **definizione di risorse**, "al finanziamento delle partnership geografiche della Regione Liguria risultano assegnate per il periodo 2000-2006, per le azioni 1 e 2, risorse pubbliche complessive per poco meno di 15.493.000 EURO, da suddividersi su 2 avvisi pubblici nazionali nel settennio. Il primo avviso pubblico ha destinato alle PS geografiche della Regione Liguria risorse per un importo complessivo di EURO 7.657.060, così suddiviso per misura:

- misura 1.1 EURO 2.616.972
- misura 2.2 EURO 2.423.117
- misura 3.1 EURO 2.616.972;

Il secondo avviso pubblico attribuisce alla Regione Liguria l'importo complessivo di EURO 8.105.370,38, così suddiviso per misura:

- misura 1.1 EURO 2.659.838,80
- misura 2.2 EURO 2.561.911,33
- misura 3.1 EURO 2.883.620,25"¹⁰⁶

La valutazione e selezione dei partenariati Equal è stata gestita attraverso la costituzione di un *comitato misto interno* alla Regione composto da funzionari referenti alle Politiche attive del Lavoro, da funzionari dei Servizi Sociali e un funzionario della struttura Istruzione e Lavoro.

Anche per la II fase è stata utilizzata una composizione di raggruppamento misto di figure afferenti a settori diversi della Regione.

I referenti regionali intervistati, sostengono che "l'idea originaria era quella di istituire per Equal, sia un comitato misto di valutazione che uno di pilotaggio stabili, ma poi in fase di attuazione si è un po' persa e sfilacciata l'organizzazione complessiva, per via delle necessità amministrative e gestionali ordinarie e del programma stesso". Non emergono, perciò, "misure" specifiche di integrazione fra assessorati in riferimento al programma Equal.

Una delle carenze messe in luce dagli stessi referenti Equal regionali rispetto al loro lavoro di gestione, monitoraggio e valutazione dell'esperienza Equal è quella, innanzi tutto, di "non essere riusciti a mantenere alto il livello di attenzione del Programma Equal all'interno dello stesso Settore Politiche Attive del Lavoro (nel frattempo è stato segnalato un cambio di assessore di riferimento per tre volte), e poi di non averlo fatto dialogare con gli altri settori, come ad esempio quello dei Servizi Sociali e alla Persona"¹⁰⁷. Questo programma, è risultato "poco colorato di elementi caratterizzanti il circuito delle politiche sociali."

La considerazione che emerge è quella di uno scollamento fra il Programma e le politiche ordinarie regionali. Un livello di partecipazione regionale intersettoriale al programma, avrebbe forse aiutato la regione a procedere assieme e a crescere di più con i partenariati locali territoriali.

A sostegno del programma, il settore di riferimento di Equal ha avviato nell'aprile del 2004, a ridosso della partenza degli Equal Seconda fase, una apposita *Assistenza Tecnica*, costituita da due professionisti esterni incaricati a supporto del programma. Le azioni di sostegno sono state principalmente rivolte alle necessità "risucchianti" della gestione e rendicontazione amministrativa-finanziaria dei progetti Equal I fase, "senza riuscire a dedicare energie al supporto e al monitoraggio dei diversi progetti geografici dal punto di vista processuale e contenutistico".

"Il programma di fatto si è perso in elementi di burocratizzazione. E' stato considerato come un programma con grosse potenzialità, ma, nella misura in cui ha lasciato i territori liberi di sperimentare,

¹⁰⁶ elementi estrapolati da documenti scaricati dal sito della Regione Liguria

¹⁰⁷ dichiarazioni estrapolate dalle interviste realizzate ai referenti regionali. Le dichiarazioni vengono riportate, anche di seguito, fra virgolette e in corsivo

pur all'interno delle priorità indicate, ha richiesto molte energie di controllo sul piano della gestione amministrativa-finanziaria".

La regione si interroga su quali esiti e possibilità diverse avrebbe avuto Equal, se avesse avuto un ruolo non di controllo amministrativo ma di gestione diretta e compartecipazione alle progettualità dei territori. Rispetto agli Equal prima fase, non si registrano perciò strategie di messa in rete delle PS da parte della regione, né emergono forme di organizzazione orizzontale fra le Ps, almeno nel territorio di Genova da noi osservato. Per Equal II, il gruppo di lavoro regionale, ha espresso l'intenzione di realizzare azioni di accompagnamento e di supporto al processo di sviluppo delle attività delle Ps, utilizzando, se possibile, come strumento di lavoro, il raggruppamento e il confronto fra le diverse esperienze dei partenariati liguri, in maniera da favorire maggiore circolazione di informazione, sostegno e monitoraggio qualitativo in itinere dei percorsi complessivi degli Equal Seconda Fase, in un'ottica di mainstreaming territoriale.

Nel complesso, pur evidenziando un atteggiamento propositivo di indirizzo del programma, una tensione verso pratiche di lavoro integrato all'interno dei vari settori regionali, una propensione ad un lavoro attento ai processi per Equal Seconda Fase, non emerge un uso strategico-politico del programma nel suo insieme, che, lanciato inizialmente come possibilità integrativa e complementare al Programma Operativo Regionale, non sembra poi di fatto essere stato valorizzato per rilanciare nuovi percorsi inclusivi di sviluppo dei territori.

Le PS Equal Seconda Fase – Alcune impressioni

Gli *Equal II fase geografiche selezionati* nel territorio genovese risultano in numero maggiore rispetto agli Equal I Fase: sette progetti contro i cinque precedenti di cui due inerenti la misura 1.1, tre la 2.2. e due la 3.1.

I *partenariati scelti*, in linea con le indicazioni nazionali, appaiono più circostanziati in termini di numero di partner (un massimo di nove soggetti) e in maggioranza diversificati rispetto all'esperienza Equal I per l'ingresso di nuovi soggetti.

La loro configurazione presenta un numero elevato di soggetti afferenti al Terzo Settore (soprattutto Consorzi e Organizzazioni di II e III livello, anche di carattere regionale), che hanno assunto un ruolo di capofila in tre progettualità. Meno presenti all'interno della realtà del Terzo Settore attivo in Equal, risultano, invece, le organizzazioni afferenti al volontariato locale e le organizzazioni costituite dai cittadini portatori di un problema sociale, i beneficiari stessi.

I principali *fenomeni di esclusione sociale trattati* fanno riferimento agli inserimenti lavorativi di soggetti svantaggiati (multitarget), ma prevalentemente si concentrano sulle problematiche di debolezza del sistema dell'economia sociale stesso, come settore da potenziare e sostenere per la promozione di processi di inclusione sociale. Ben quattro progettualità sono attivi su questo problema, affrontato da diversi punti di vista (il rafforzamento del rapporto con l'ente Locale e con il mercato privato, la formazione del personale, la ricerca di nuove nicchie di mercato, ...).

Rispetto al ruolo degli *Enti Locali*, durante Equal Prima Fase era spiccata particolarmente la partecipazione e il coinvolgimento attivo della Provincia di Genova, e nell'entroterra della Comunità Montana e di diversi Comuni della provincia. Con Equal Seconda Fase, continua il coinvolgimento della Provincia di Genova, del Comune di Chiavari, dell'ULS di Chiavari, ... ma si è inserito con un ruolo più deciso, anche il Comune di Genova, con il suo settore Servizi Sociali. Questo potrebbe aiutare a recuperare la dimensione sociale che in Equal I è emersa poco, e la possibilità di far transitare le esperienze Equal anche nelle politiche ordinarie di tipo socio-assistenziali e sanitarie, attraverso un dialogo più forte con le politiche attive del lavoro e della formazione, in un'ottica di sviluppo dei territori.

Il comune di Genova risulta dotato di un Ufficio molto attivo preposto allo sviluppo di progettualità europee, per cui il suo ingresso più deciso in Equal, potrebbe prefigurarsi come opportunità ulteriore per una maggiore integrazione virtuosa fra l'uso locale dei fondi ordinari e i fondi straordinari, da inserirsi nella programmazione locale dei piani di tipo sociale (Piani Sociali e Piano Regolatore Sociale).

4.5. LE PS GEOGRAFICHE E SETTORIALI PRESENTI NELLA PROVINCIA DI GENOVA

Caratteristiche generali del programma sul territorio

Nel territorio della provincia di Genova, in riferimento a Equal Prima Fase, insistono cinque partenariati di sviluppo Geografici e tre Settoriali. La metà delle PS (ITACA ed EFESTO Geografiche e CALA e Sup.Por.T Settoriali) si collocano sull'Asse Adattabilità, due PS (Worknet e GEP 2001) si posizionano sull'asse Occupabilità, e due (ESSERE Geografica e Albergo In via dei Matti numero Zero Settoriale) sull'Asse Imprenditorialità.

Schematizzando, nella tabella seguente si può avere una visione d'insieme delle caratteristiche generali dei progetti geografici e settoriali rispetto all'Asse, al fenomeno di esclusione trattato, all'ente capofila (distinto in nazionale e locale nel caso delle Ps Settoriali), all'area di riferimento (non sempre localizzata entro la provincia di Genova anche per le Geografiche), alla durata e chiusura del progetto.

Tab 23 Descrizione PS geografiche I fase

TITOLO PS	CODICE PS	AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	ASSE E FENOMENO DI ESCLUSIONE TRATTATO (CLASSIFICAZIONE PER POLITICHE)	ENTE REFERENTI (TIPOLOGIA)	DURATA DEL PROGETTO
EFESTO	LIG 007	Province di Genova, La Spezia, Savona, Imperia e zona del Tigullio	Asse: Adattabilità 3.1 Inserimento lavorativo di disabili - disabilità motorie, sensoriali e ritardo mentale	Co.R.E.R.H. Ente di coordinamento e rappresentanza regionale - Terzo Settore	Durata 24 mesi termine: dicembre 2004
ITACA	LIG 002	Applicazione sul piano regionale	Asse: Adattabilità 3.1 Formazione lavoratori a rischio di obsolescenza	SOGEA -Scuola di Formazione Aziendale Società di Formazione e consulenza	Avvio Az. 1: 15-10-01 Avvio Az. 2: 11-06-02 Termine: 08-10-2004
E.S.S.E.R .E. Economia Sociale e Solidale Economia Razionale contro l'Esclusione	LIG 008	Provincia di Genova	Imprenditorialità 2.2 Debolezze organizzative-professionali nel campo dell'economia sociale	Provincia di Genova Ente Locale	Durata 30 mesi Termine: 31-12-2004
GENOA EMPLOYMENT Projet 2001 (GEP 2001)	LIG 014	Comune di Genova-Centro storico, levante della provincia di Genova; Ponente della Provincia di Genova	Occupabilità 1.1 Inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (multitarget)	Centro di Solidarietà di Genova Ente del Terzo Settore	Durata 30 mesi Termine: Aprile 2005
WORKNET	LIG 006	Nell'entroterra della provincia di Genova: area del Tigullio, Fontanabuona e Chiavari	Occupabilità 1.1 Inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (multitarget)	Comunità Fontanabuona Ente locale	Avvio: 01/07/02 Termine: 31-05-2005

Tab. 24 Descrizione ps settoriali I Fase

TITOLO PS	CODICE PS	ASSE E FENOMENO DI ESCLUSIONE TRATTATO	PARTNER TITOLARE E PARTNER LOCALE	LE AREE TERRITORIALI DI SPERIMENTAZIONE OLTRE ALLA NOSTRA DI INTERESSE
S.UP.PORT Skills Upgrading in the PORTs	IT S MDL 190	Asse: Adattabilità 3.1 Formazione lavoratori a rischio di obsolescenza	A.T.S. Associazione Temporanea di Scopo Ref. nazionale: AP – Autorità Portuale di Livorno Ref. locale: FINPORTO di Genova s.p.a.	Il bacino territoriale fa riferimento alla attività portuali del Mar Ligure e del Mar Tirreno, investendo i porti e le strutture intermodali connesse, della Liguria, della Toscana e della Campania (i ad es. Napoli, Livorno, Piombino e Marina Carrara, Genova, ...).
CALA Sperimentazione dei Centri di Aggregazione e Servizi per il Lavoro Autonomo	IT S MDL 245	Adattabilità 3.1 Sostegno al lavoro autonomo (multitarget fasce deboli)	Ref. nazionale: Comune di Milano – Direzione di Progetto Milano Lavoro Ref. locale : Provincia di Genova	Il bacino territoriale coincide con le 5 aree di cui fanno parte i partner del progetto: area milanese, torinese, genovese napoletana, dei Comuni della Comunità Montana del Grappa.
ALBERGO IN VIA DEI MATTI NUMERO ZERO	IT S MDL 203	Imprenditorialità 2.2 Sostegno e creazione di nuova impresa sociale	A.T.S. Albergo in Via dei matti numero 0 Ref. nazionale: IRES- FVG- Istituto di ricerche Economiche e sociali del FVG Ref. locale: Assoc. Alfabeti e Ass. San Benedetto	Il bacino territoriale fa riferimento alle aree che si sono rese disponibili alla sperimentazione: Catania e Trapani, Cosenza, Oristano, Roma, Pesaro e Ancona, Arezzo, Bologna, Reggio Emilia e Rimini, Genova, Milano e Pavia, Padova, Udine e Trieste, Torino.

Complessivamente le sole 5 PS Geografiche, considerando la rimodulazione del budget dichiarata, mobilitano un ammontare di risorse finanziarie pari a Euro 4.588.466,99, con ricaduta prevalente sulla provincia di Genova.

I fenomeni di esclusione sociale trattati

Come indicato, i fenomeni di esclusione sociale trattati dalle Ps nel loro insieme, fanno riferimento principalmente:

1. alle difficoltà di inserimento lavorativo di disabili (disabilità motorie, sensoriali e ritardo mentale), dal punto di vista dei percorsi e della formazione necessaria (EFESTO) e alle difficoltà di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati – multitarget (WORKNET e GEP 2001)
2. al rischio di disadattamento e fuoriuscita dal mercato del lavoro di lavoratori per a l'obsolescenza delle loro competenze (ITACA e Sup.Por.T)
3. alle debolezze organizzative-professionali nel campo dell'economia sociale e alle necessità di sostegno- creazione di nuove forme di impresa sociale (Essere e Albergo in via dei Matti n. Zero)
4. allo stato di precarietà del lavoro autonomo - multitarget fasce deboli (Cala).

In particolar modo **le sole Ps geografiche**, hanno concentrato la loro attenzione in prevalenza sulle problematiche di esclusione sociale dal mercato del lavoro di soggetti svantaggiati e disabili (ben tre PS), poi dei lavoratori a rischio di obsolescenza rispetto alle nuove richieste avanzate di competenze in campo di alta tecnologia e infine sulle debolezze di carattere organizzativo-gestionali, di rappresentanza, di rapporto con il pubblico del Terzo Settore.

L'attenzione per *la problematica degli inserimenti lavorativi* si colloca all'interno di un quadro di una tradizione forte che le politiche ordinarie della città di Genova dedicano all'integrazione e all'inserimento sociale/lavorativo di soggetti svantaggiati.

Da una referente intervistate in ambito sociale, *"Genova è stata sede delle grandi lotte per l'integrazione scolastica di soggetti portatori di handicap . Non è secondario tutto il processo che si è dato dopo. Questa città ha vissuto culturalmente, socialmente, filosoficamente, ... tutti gli impulsi volti all'integrazione scolastica. Molti operatori erano pieni di fervore e di idealità in tal senso... tutti gli handicappati fuori dai laboratori protetti!"*

Anche oggi Genova continua ad avere il tratto di chi si preoccupa ed è pronta ad accettare e coinvolgere persone sulla scommessa dell'integrazione sociale e lavorativa (anche se si tratta di un concetto che ha assunto nel tempo nuove connotazioni).

Prima della legge 68, si lavorava con la l. 482. Poi con la legge 68 e il riassetto delle competenze sulle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego, sono nati i servizi per l'inclusione lavorativa, i Centri

Servizi per l'Impiego, che hanno fatto i conti con i servizi presenti. Quelli di Genova ad esempio non hanno i SIL al loro interno, che invece molte realtà hanno dovuto mettere in piedi. A Genova era già presente una rete di lavoro fra cui il servizio interno all'ASL.

Ad oggi la situazione si è molto complessificata. Ci sono molti servizi affidati anche ad Enti di Formazione Privati e non Profit che, a tutti gli effetti, realizzano pezzi di lavoro importanti in tal senso.

Gli orientamento delle PS, evidenziano delle scelte che continuano a tenere in piedi tradizioni forti di attenzione alla disabilità e allo svantaggio interpretato in senso più estensivo e variegato, con la possibilità di favorire un avanzamento ulteriore di tali ambiti di intervento. Sono partenariati che hanno ribadito nel loro procedere, una attenzione ai percorsi dell'integrazione, dell'inclusione, orientandosi nel loro intervento, a precisi e definiti soggetti destinatari svantaggiati, oltre che al potenziamento e alla riconfigurazione di percorsi di sistema e di movimento più ampi.

L'attenzione per lo sviluppo del terzo settore, inteso come sistema più complessivo da rilanciare per la concretizzazione di un nuovo assetto di welfare locale, è di tradizione più recente e si è innestata in un circuito di recente e florido sviluppo di realtà afferenti all'associazionismo, alla cooperazione e alle reti consorziali genovesi, che ha molto complessificato il quadro locale.

Da un rappresentante del Terzo Settore "Si è di fronte a un quadro in movimento e di grande commistione, fino a non avere più chiaro chi fa che cosa. Inoltre è stata approvata la nuova legge sull'impresa sociale, che indurrà a movimenti, di cui occorrerà cogliere gli sviluppi qui a Genova. Ci si ritrova di fronte a una diminuzione apparente di risorse pubbliche che costringono a cercare altri spazi economici di riconoscimento. Contemporaneamente aumentano i tavoli, i luoghi, i punti di incontro che tendono a sviluppare rappresentatività sempre più elevate per il circuito del non Profit. Il fenomeno è quello della compensazione reciproca e di attivazione di circuiti funzionanti come lobby... Occorre investire sugli indirizzi generali del sistema del Terzo settore, sui rapporti da re-indirizzare e gli strumenti che si può dare"

L'investimento, infine, per un modello di monitoraggio delle competenze e figure ICT utile "a fronteggiare la crescita del livello di obsolescenza delle competenze possedute dalle risorse che svolgono attività basate su tecnologie avanzate"¹⁰⁸ si colloca all'interno di uno scenario in movimento del mercato del lavoro che ha visto Genova, dopo il declino industriale, riassetarsi e investire su nuovi settori e servizi che necessitano sempre più di formazione, ricerca e acquisizione di competenze d'avanguardia; è avvertita come importante la necessità di incentivare percorsi innovativi (formazione interprofessionale e interaziendale) per rilanciare più importanti e significativi processi produttivi di sviluppo del territorio.

Le PS Settoriali, invece, esprimono interessanti scelte originali e nuove rispetto sui fenomeni di esclusione sociale trattati (sostegno al lavoro autonomo, sostegno all'adeguamento di competenze nell'ambito delle attività portuali, lo sviluppo di forme di autoimprenditorialità organizzata di soggetti svantaggiati), ma purtroppo, come si specificherà più avanti hanno avuto scarsi collegamenti con i servizi e le politiche ordinarie locali.

Nel complesso, perciò, il programma ha catturato problemi significativi, rispetto ai quali ha incrementato il livello di conoscenza e di trattamento, ma non sempre emergenti o prioritari per il loro portato di esclusione nel territorio genovese. Rimangono infatti fuori dalla trattazione, alcune problematiche importanti legate ad esempio ai fenomeni migratori, all'invecchiamento della popolazione, al lavoro precario e al lavoro nero, ... Si intravede, infatti, da un lato, una grossa centratura sui fenomeni di esclusione sociale che si innestano sulla tradizione locale e i movimenti già naturali di sviluppo nella provincia di Genova, con la possibilità di meglio innestarvisi e potenziarne gli effetti, dall'altro, il rischio per alcuni partenariati, di essersi poco avventurati sperimentalmente verso tortuosi ma innovativi percorsi in grado di ri-orientare la stessa capacità lettura e di azione dei fenomeni di esclusione sociale più nuovi o urgenti per il territorio genovese.

Il partenariato: attori, risorse

I partenariati geografici che insistono nella provincia di Genova sono variamente caratterizzati, sia in riferimento alle dimensioni che alla loro composizione e configurazione d'insieme.

Si parte da un partenariato molto circoscritto, quale Itaca con due soli partner che ha poi coinvolto altri 5 soggetti in un secondo momento con un accordo di cooperazione, a partenariati di entità media, quale Efestò costituito da 9 soggetti, a partnership di sviluppo molto numerose, come Essere composto da 23 soggetti e altri due coinvolti successivamente, GEP 2001 composto da 33 partner, fino alla PS Worknet costituita dai 62 numerosi partner. Il totale complessivo dei soggetti coinvolti in esperienze partenariali geografiche nella provincia di Genova è di 129 soggetti.

¹⁰⁸ estrapolato dall'esteso progettuale di Itaca

Quanto alla tipologia dei soggetti, nel loro insieme, come si denota dalla tabella, c'è stata una mobilitazione di soggetti diversi afferenti a diversi ambiti di politica locale.

Un segnale di spicco è relativo alla grossa presenza di Enti afferenti al Terzo Settore, fino al **41,86%**, che emergono oltre che come soggetti destinatari da potenziare e sostenere, anche e soprattutto come realtà direttamente coinvolte nella programmazione e gestione di processi di inclusione sociale. Al loro interno si ritrovano non solo reti consorziali e/o di rappresentanza di II e III livello, come la Federazione Regionale Solidarietà e Lavoro, i diversi Consorzi di Cooperative della provincia di Genova, il Corerh, ecc., ma anche la diretta partecipazione di molte singole realtà Onlus e cooperative sociali della zona e solo in piccola parte organizzazioni afferenti al volontariato locale costituite direttamente dai cittadini portatori di un problema sociale, i beneficiari stessi.

Altre realtà significative per la loro partecipazione a Equal, sono rappresentate dagli Enti pubblici con una percentuale del 24,71 % (soprattutto la Provincia di Genova, la Comunità Montana e gli enti Locali interni al Comune di Genova, che, invece pur essendo presente in Equal Gep 2001, ha avuto un ruolo meno marcato) ad indicare un certo movimento di alcuni Enti pubblici (soprattutto la Provincia di Genova) di compartecipazione e governo dei processi di trattamento sperimentale dei fenomeni di esclusione sociale del territorio, considerando che, spesso, assumono più atteggiamenti di deresponsabilizzazione e delega a terzi dell'impresa progettuale assunta.

Pur a fronte della presenza di alcuni enti locali territoriali, una nota particolare è però da rivolgere alla presenza ancora debole della *rete complessiva dei servizi sociali*, attenta alle varie sfaccettature del disagio sociale in riferimento agli stati di povertà, marginalità, devianza, disabilità, disturbo psichiatrico mentale, che, se coinvolta maggiormente in Equal, avrebbe potuto creare un ponte più virtuoso con le iniziative, i servizi e le programmazioni locali di tipo più prettamente sociale (Piani di Zona, Piano Regolatore Sociale) e gli stessi Servizi per l'Impiego. Osservando infatti più analiticamente, i settori degli enti pubblici che hanno partecipato in Equal, fanno capo alle politiche del lavoro o a servizi che, come l'UCIL del Comune di Genova, sono responsabili degli inserimenti lavorativi di soggetti svantaggiati, facendo da ponte fra il Settore Servizi Sociale i Servizi per l'Impiego.

Tab. 25 Distribuzione dei soggetti nelle PS, per tipologia di soggetti.

Tipologia di soggetti	Totale	%
Agenzia di sviluppo	1	0,78%
Comuni	27	20,93%
Comunità Montane	3	2,23%
Province	2	1,55%
Ente formazione	2	1,55%
Ente pubblico - altro	6	4,65%
Ausl	5	3,87%
Istituti scolastici-Università	2	1,55%
Istituto finanziari	2	1,55%
NO-profit - Onlus (comprese Associazioni)	54	41,86%
Parti sociali	8	6,20%
Rappresentanza professioni	7	5,43%
Società servizi/consulenza	6	4,65%
Enti religiosi	4	3,10%
Totale complessivo	129	100%

Fonte: Elaborazioni Ismeri

Altro dato significativo registrabile nella provincia di Genova è la presenza incipiente delle AUSL con un 3,87%, coinvolte in tre progetti (Efesto e Worknet e GEP 2001), enti comunemente assenti dalle programmazioni locali inerenti alle politiche del lavoro e/o alle politiche di sviluppo locale e che con Equal, in relazione al loro interesse per gli inserimenti socio-lavorativi di soggetti svantaggiati, hanno potuto estendere la loro rete di relazioni socio-sanitarie a soggetti e ambiti di politica locale diversi.

In misura considerevole, presenti anche i Sindacati (6,20%), attivi in quasi tutti i progetti, e gli Organismi di rappresentanza delle Professioni (5,43%), a dimostrazione del rituale "che le parti sociali debbano compartecipare a garanzia di equità ed inclusione sociale nel territorio", ma anche dell'interesse ad un loro coinvolgimento alla progettazione locale propositiva per lo sviluppo del territorio.

Assenti ancora nel partenariato Equal ma in parte coinvolti con un lavoro di rete rispetto agli interventi progettuali:

- *le imprese Profit*, rappresentate in Equal soltanto da Assindustria, dalle Agenzie di Sviluppo locale, da qualche Istituto Finanziario, anche se poi direttamente coinvolte in relazione agli interventi di formazione in ambito ITC da parte di ITACA e di ricerca e sensibilizzazione da parte di EFESTO.

Questi dati evidenziano come nel complesso l'esperienza di Equal sia stata poco recepita come opportunità per programmare, ripensare e affrontare le problematiche del disagio sociale in un'ottica di maggiore attenzione alle politiche di sviluppo locale, urbanistico ed economico del territorio. Anche se si evidenzia un incipiente movimento virtuoso del partenariato verso la rete esterna del mondo profit, si sottolinea ancora la loro separazione rispetto ai circuiti di politica sociali e del lavoro.

Nel complesso, osservando la tipologia di partner di coinvolti, non si avverte un innesto di Equal all'interno della esclusiva network di soggetti allenati agli FSE, come gli Enti di Formazioni e le società di Consulenza e Progettazione (presenti in totale con un 6,2%), quanto piuttosto una scenografia allargata di soggetti che, accogliendo le caratteristiche particolari di tale Programma, hanno mobilitato altre organizzazioni e realtà territoriali significative, anche se utilizzando ancora una logica del progetto più che del programma nel suo insieme.

Da una indagine più analitica sulla distribuzione del budget fra i diversi soggetti del partenariato per la realizzazione del progetto, si possono ricavare alcune evidenze di carattere valutativo sul grado di coinvolgimento attivo dei soggetti nella gestione diretta delle azioni progettuali concordate e sul relativo peso economico loro attribuito, in relazione alle competenze reciprocamente riconosciute, e al livello di leadership economica esercitata orizzontalmente fra i diversi soggetti.

Come evidenziano i dati della tabella n. 24 dall'analisi complessiva effettuata principalmente sulle PS Geografiche utilizzando gli elementi a nostra disposizione (5 questionari Ismeri ricevuti su 5 Ps Geografiche), si può osservare innanzi tutto che dei 129 soggetti coinvolti nei partenariati solo 49 di loro hanno potuto gestire quote economiche del progetto. Fra i partenariati presenti, Itaca ed Efestò coinvolgono tutti i soggetti del partenariato in azioni realizzative: 2 partner più 2 coinvolti successivamente da parte di Itaca e 9 soggetti da parte di Efestò; gli altri tre partenariati, essendo molto numerosi, hanno intrapreso scelte diverse: Essere ha coinvolto ben 21 soggetti in azioni realizzative, Gep 2001 12 soggetti, Worknet soltanto 5 a fronte dei 62 partner costituenti il circuito.

Di questi, perciò un numero di soggetti considerevole, pari a 80, prevalentemente collocati nelle PS molto numerose (come quella di Worknet), non ha realmente gestito alcuna quota di budget, mentre un numero di 39 soggetti hanno potuto svolgere azioni e iniziative in Equal per quote economiche comprese fra 50.000 Euro e 150.000 Euro, un numero di 7 soggetti quote economiche fra 150.000 e 300.000 Euro e solo 3 soggetti quote compresa fra i 300.000 e i 600.000 Euro.

Considerando i dati nel loro complesso, risulta che gli enti capofila hanno utilizzato dal 19% del budget (in partenariati più numerosi) fino al 60% là dove il partenariato è circoscritto a due soggetti.

Tab.26 Distribuzione della tipologia di soggetti per Budget assegnato all'interno dei progetti Equal.

Tipologia	> 50	50- 150	150-300	300-600	> 600.000	Totale	Euro	%
Agenzia di sviluppo		1				1	72.152,06	1,58%
Comuni		1				1	111.016,82	2,44%
Comunità Montane			1			1	281013,31	6,17%
Province			1	1		2	523531,74	11,50%
Ente formazione	1	1				2	104158,73	2,29%
Ente pubblico - altro								
ASL		3				3	181017,35	3,98%
Istituti scolastici-Università			1			1	260276,14	5,18%
Istituto finanziari	1		1			2	211137,26	4,64%
No-profit	10	11	1	1		23	2032657,92	44,65%
Parti sociali	2	1				3	115301,73	2,53%
Società servizi/consulenza	2	1	1	1		5	451422,97	9,92%
Rappresentanti di professioni	2					2	39165,21	0,86%
Enti religiosi	2		1			3	169616,7	3,72%
Totale complessivo	20	19	7	3	0	49	4552467,94	100%

Fonte: Elaborazioni Ismeri su questionari

Osservando i dati complessivi in relazione al totale di budget utilizzato dalla diversa tipologia di Enti, si può osservare come **una quota economica del 44,65% sia gestita dalle realtà del Terzo settore, dato interessante a conferma della presenza e dell'avanzamento del Terzo Settore non solo in termini rappresentatività ma anche di capacità gestionale espressa da tali soggetti nel Partenariato.**

Fra gli Enti pubblici, una quota economica elevata è stata utilizzata dalla provincia di Genova, che si è coinvolta attivamente all'interno dei percorsi progettuali, come ente capofila in Essere e come partecipante attiva in Worknet.

Al terzo posto, in termini di concentrazione di utilizzo di budget, si collocano le Società di consulenza e progettazione (9,92%) che, per quanto poco numerosi nei programmi Equal genovesi (4,65%), di fatto hanno gestito una buona fetta del budget, soprattutto se la percentuale la si considera sommata ai budget utilizzati dalla partecipazione di organismi privati e pubblici afferenti al mondo della formazione (2,29% degli Istituti di Formazione e 5,18% degli Istituti Scolastici e Università).

Nel complesso, anche se la distribuzione del budget in sé, non è prerogativa di buon funzionamento del partenariato o di buona partecipazione attiva dei soggetti all'impresa complessiva di sperimentazione, possiamo evidenziare lo sforzo importante realizzato, di tipo gestionale, per sostenere un processo comune, non tanto da parte di singoli soggetti accentratori di leadership, quanto di gruppi di partner che hanno assunto la leadership economica e operativa, tentando un processo di apertura al coinvolgimento di altri soggetti nella programmazione e gestione di azioni progettuali.

Non si può ritenere di essere di fronte a una esperienza sperimentale che abbia visto delle relazioni equidistanti dal punto di vista del potere attributivo di gestione budgetaria, si percepisce piuttosto in termini evidenti la portata dell'ente capofila e di un gruppo più ristretto di partner che variamente hanno attivato il processo di coinvolgimento dei soggetti in riferimento all'uso delle risorse. Le esperienze sono variegate e le possiamo far oscillare fra realtà come quella di Worknet che ha visto l'ente capofila attribuirsi il 37% distribuendo il restante 63% fra altri 4 partner dei 62 previsti nella Ps e quella di Essere che ha tentato una attribuzione all'ente capofila del 24,71% del budget distribuendo il restante 75,63% a 21 soggetti fra i 23 + 2 partner complessivi del progetto.

I risultati e il livello di sperimentazione e innovazione

Nel complesso, i partenariati considerati sviluppano idee progettuali e azioni destinate a raggiungere con una certa efficacia molti degli obiettivi fissati rispetto ai target beneficiari individuati, ma *non evidenziano sempre una alta capacità sperimentale-innovativa* in riferimento allo stato ordinario dell'ambito di policy in cui si muovono o alle precedenti esperienze locali realizzate, ottenendo come *risultato complessivo*, nella maggior parte dei casi, *più un potenziamento in termini di sistema delle tradizioni di lavoro ordinarie.*

Molte azioni di Equal, isolatamente considerate, sono già conosciute nel contesto genovese, ma, nel complesso, è *la loro predisposizione combinata, multidimensionale e giocata sul livello partenariale, a rappresentare un valore aggiunto al sistema di azione locale.*

Le attività progettuali, quando non sconfinano in derivate di frammentazione, risultano in grado di apportare elementi incrementali positivi alle esperienze locali ordinarie, proprio per l'approccio integrato e multidimensionale che le caratterizza, ma, nel complesso è come se non fossero dotati dell'efficacia necessaria per impattare e trasformare in maniera significativa le prassi correnti e le generali politiche dell'occupazione e dell'inclusione sociale del territorio di Genova.

Si riportano di seguito i risultati dichiarati da parte delle Ps Geografiche e della Ps Settoriale Cala (di cui è pervenuto il Questionario di valutazione) e le auto-attribuzioni degli elementi di "successo" delle azioni sperimentali riportate sul Questionario elaborato da Ismeri per il lavoro su campo¹⁰⁹, da cui possiamo trarre alcune conclusioni valutative più precise sul livello di sperimentazione attivato nel territorio genovese con Equal Prima Fase:

IT S LIG 007 - Efestò

I risultati effettivamente ottenuti sono stati:

- una mappatura a livello regionale rispetto allo stato dell'integrazione dei lavoratori disabili,
- una sensibilizzazione delle aziende in cui già lavorano o in quelle che escludono,
- la creazione di una rete tra i soggetti che lavorano sul tema della integrazione sociale-lavorativa di disabili (strutture, enti, sindacati, aziende),
- la costruzione di buone prassi per l'integrazione ed il mantenimento al lavoro di persone disabili"

Il "tesoro" da trasferire è "la pratica del dialogare, sperimentare e formare tra tutti i soggetti coinvolti"

(dichiarazioni estrapolate dal questionario Ismeri)

¹⁰⁹ considerati anche i report finali pervenuti, gli elementi emersi durante le Conferenze di Valutazione, i materiali di valutazione consegnati, le interviste esplorative a partner dei progetti

IT S LIG 002 - Itaca

I risultati ottenuti sono stati l'elaborazione e costruzione di modello di monitoraggio delle competenze. Il modello di monitoraggio sperimentato ha permesso ai beneficiari, attraverso l'orientamento e l'informazione iniziale, di imparare ad assumersi la responsabilità diretta della propria professionalità e dei propri fabbisogni formativi. Attraverso un percorso formativo integrato (valutazione delle competenze, calcolo del GAP, formazione, tutoraggio online, dichiarazione delle competenze), 247 lavoratori sono giunti ad una coincidenza fra il profilo professionale richiesto e quello realmente posseduto.

(dichiarazioni estrapolate dal questionario Ismeri)

IT S LIG 008- Essere

Il risultato del loro percorso sono attribuibili:

- ad una maggiore diffusione della consapevolezza sulle tematiche dell'economia sociale e delle misure atte a fronteggiarle da parte dei componenti della stessa partnership;
- alla stipula di un accordo quadro con i sindacati per la sperimentazione di strumenti per l'inserimento;
- alla costituzione di un Centro di sviluppo per l'economia sociale;
- all'integrazione di alcune componenti della politica economica e all'uso di strategie da parte dei Consorzi volti ad un rapporto migliore con la finanza e l'impresa.

Loro riferiscono nel questionario che l'effettivo tesoro della loro sperimentazione sta nella "promozione del dialogo e di alcune modalità di lavoro congiunte tra i vari soggetti dell'economia sociale e fra questi e le istituzioni, anche grazie all'apporto del neocostituito Centro di sviluppo per l'economia sociale"

La ricaduta maggiore oltre a queste, quella di effettuare dei monitoraggi in tempo reale dei percorsi di inserimento lavorativi.

IT S LIG 014 - GEP 2001

Il progetto ha ottenuto come risultato

- una attenzione allo svantaggio sociale interpretato da diversi punti di vista (al di là della disabilità motoria, sensoriale e psichica in senso stretto), richiamando dunque alla necessità di sempre maggiori attenzioni alle prese in carico di utenza con problematiche complesse e variegate, presenti ad alta concentrazione nei circuiti urbani
- una maggiore connessione fra il sostegno sociale e l'inserimento lavorativo, come strategia fondamentale per intervenire efficacemente sul tema dell'esclusione delle fasce deboli dal mercato del lavoro.
- favorito l'inserimento nel mercato del lavoro un certo numero di soggetti (es. sono stati effettuati inserimenti lavorativi, favorito l'incontro della domanda con l'offerta, accresciuta l'autoimprenditorialità, ...)

(dal report fine attività)

• *i risultati ottenuti dalla PS in relazione alle azioni indicate in precedenza (cfr. sezione 3);*

- la creazione di un circuito virtuoso tra aziende, soggetti stranieri e organizzazioni non profit
- numero quantitativamente buono di inserimenti efficaci
- numero qualitativamente buono di inserimenti lavorativi

• *i primi impatti sui sistemi istituzionali, politici e sui servizi;*

- l'attenzione al problema, in generale
- la strutturazione di diverse ipotesi di lavoro concertato

• *i primi impatti sui beneficiari finali coinvolti nel progetto;*

- l'assunzione regolare in azienda
- lo sviluppo di bilanci di competenza

IT S LIG 006 - Worknet

Rispetto ai risultati raggiunti, dichiarano di :

- Aver efficacemente introdotto 413 persone entro i circuiti di accesso al lavoro, pervenendo a determinare 173 matchs tra domanda e offerta di lavoro e 34 inserimenti lavorativi gestiti direttamente dalle tutors del Progetto;
- Aver dato corso a 20 percorsi individualizzati di inserimento lavorativo, avviando la sperimentazione di un modello innovativo di tutorship all'interno dell'ambiente di lavoro;
- Creazione di un sistema informatizzato a rete tra strutture pubbliche e private per il collegamento e l'integrazione delle politiche sociali e del lavoro, e sperimentazione in circa 20 sportelli unici ubicati sul territorio (ne erano previsti solo 5 inizialmente) delle attività di ricerca, di analisi e di elaborazione percorsi individualizzati rivolte ai beneficiari
- Aver sollecitato un rinnovato protagonismo dell'impresa rispetto al tema dell'esclusione lavorativa e sociale
- Aver definito un progetto in tema di Responsabilità Sociale dell'impresa denominato Rete delle Imprese Integratrici
- Aver prodotto un'ampia mobilitazioni delle società locali rispetto alla definizioni di forme efficaci di contrasto all'esclusione
- Aver fatto crescere la fiducia di tanti disoccupati in ordine alla possibilità di trovare occupazione e quindi la loro motivazione ad intraprendere percorsi di ricerca attiva del lavoro

(Estratto dal questionario Ismeri)

I risultati raggiunti fanno riferimento a:

- una maggiore consapevolezza e percorsi di autorientamento alla scelta di una attività autonoma.

Particolare attenzione è stata rivolta alle donne in stato di difficoltà: soprattutto immigrate e soggetti deboli in generale.

(Estratto dal Questionario Ismeri)

Nel complesso, osservando le strategie e le azioni delle PS, in riferimento ai diversi fenomeni di esclusione sociali trattati, **gli elementi di avanzamento sperimentale maggiormente registrabili riguardano proprio l'approccio al dialogo fra sistemi di welfare diversi e la conseguente costruzione di percorsi operativi più integrati e inclusivi, e in qualche caso la costruzione di nuovi strumenti di lavoro.**

Dettagliando maggiormente:

A. In relazione alle difficoltà di inserimento lavorativo di disabili (disabilità motorie, sensoriali e ritardo mentale) e di soggetti svantaggiati, si è avuto :

- un allargamento a livello regionale della conoscenza dei processi di presa in carico assistenziale/sociale e lavorativa di soggetti in stato di handicap grave;
- un allargamento e una maggiore messa in rete di diversi soggetti e servizi attivi nella rete locale provinciale rispetto alla definizione e trattamento delle problematiche dello svantaggio sociale (variamente interpretato)
- un coinvolgimento e una sensibilizzazione maggiori di *aziende e sindacati* sul problema degli inserimenti lavorativi di soggetti disabili e svantaggiati;
- una definizione comune di nuove e articolate proposte tecniche (formazione di particolari figure professionali di mediazione al lavoro) per sostenere il progetto di vita concreto di integrazione socio-lavorativa del disabile

B. In riferimento al problema del disadattamento e fuoriuscita dal mercato del lavoro per l'obsolescenza delle competenze dei lavoratori in alcuni settori, la sperimentazione è relativa alla messa a punto di nuovi e avanzati modelli di monitoraggio delle competenze, che si qualificano come proposte innovative rispetto ai sistemi formativi tradizionali locali, spendibili anche in altri contesti.

In particolare nell'ambito dell'ITC, campo di sviluppo importante per il contesto genovese, le aziende e i lavoratori hanno potuto beneficiare di uno strumento di autovalutazione delle competenze e dei profili di facile utilizzo e con grosse potenzialità.

"Si potrebbe dire che il modello Itaca è arrivato in anticipo rispetto ai Fondi Interprofessionali e alla necessità sempre crescente di incentivare i piani individuali di formazione. La Formazione viene sempre spesa in senso estensivo, mai in maniera specifica, mirata e prevedendo l'incrocio di più competenze in diversi settori. L'innovazione del progetto si è intravista anche se "il contesto appare ancora poco maturo per accogliere a pieno l'esperienza di Itaca, poiché i Fondi Interprofessionali non sono ancora decollati." (da una intervista a un partner del Progetto e ad un referente del Sindacato Locale)

Le potenzialità del modello potranno essere spendibili:

a) nell'ambito delle Politiche attive del Lavoro. Adeguato come cassetta degli attrezzi per le PAL (formazione, mobilità, inclusione) e i soggetti pubblici (centri per l'Impiego) e privati che hanno bisogno di disporre di strumenti adattabili e flessibili per i singoli casi. È un modello che si può utilizzare ed estendere in campo della formazione, orientamento e mobilità.

B) per la costruzione di un sistema regionale di certificazione delle competenze. Il lavoro di mappatura delle competenze a livello locale di una attività specifica, classificate a livello dinamico informatizzato (Dizionario Itaca) e scisse nelle micro-competenze rappresenta un lavoro rilevante all'interno del dibattito sull'esigenza di giungere a un sistema di certificazione delle competenze sul piano nazionale e regionale. Il meccanismo di monitoraggio Itaca è strutturalmente indicato in tal senso e le stesse nuove indicazioni del POR Ob. 3 Ligure sono in linea con il modello sviluppato.

(Estratto dal questionario Ismeri)

C. In riferimento alle debolezze organizzative-professionali nel campo dell'economia sociale e alle necessità di sostegno- creazione di nuova impresa sociale, il valore aggiunto sperimentale per il contesto ligure sembra attribuibile:

- alla dimensione strategico-politica oltre che operativa attivata sul piano provinciale per il rilancio del Terzo Settore come soggetto di welfare nel territorio. Per quanto non tutte le azioni abbiano

avuto un buon esito, l'articolazione su più livelli dell'operazione sembra aver determinato un movimento complessivo di avanzamento dell'economia sociale in termini di spinta alla definizione di un diverso rapporto con le istituzioni, di ricerca di qualità dei servizi nelle ordinarie pratiche di inserimento lavorativo, di ricerca di soluzioni alternative di accesso al credito agevolato.

Beneficiari finali fra partecipazione ed empowerment

Un livello di attenzione è stato rivolto anche ai destinatari del programma Equal, che nel questionario preparato appositamente per l'esplorazione su campo, in base ai fenomeni di esclusione sociale trattati, sono stati divisi in persone fisiche e imprese, in destinatari raggiunti da azioni di avvicinamento e sensibilizzazione e in destinatari che hanno completato un percorso strutturato di attività (di formazione, accompagnamento e inserimento, ..).

Dalle risposte date e dalle riflessioni emerse in conferenza di ricerca, si registra una certa attenzione al destinatario in quanto soggetto (utente o porzione di sistema) in stato di bisogno, rispetto al quale attivare un percorso promozionale e di presa in carico integrata e multidimensionale, evidenziando invece una minore capacità di coinvolgimento e attivazione dello stesso durante la fase di costruzione della dimensione progettuale.

Nella maggior parte dei casi è stata prevista una fattiva partecipazione dei destinatari stessi durante la fase realizzativa e di monitoraggio - valutazione del percorso (ad es. Efesto ha coinvolto in una ricerca sulla situazione ordinaria della presa in carico e dei percorsi formativi inerenti l'inserimento lavorativo di persone disabili, oltre alle strutture pubbliche e private di riferimento per i casi, 73 dirigenti e 76 operatori, anche 77 persone disabili, 73 famiglie), rappresentando questo un dato da valorizzare, soprattutto in relazione alla tipologia di utenza svantaggiata e di disabilità grave, scelta come target.

Anche se non si hanno ancora elementi sufficienti per valutare gli effettivi risultati del programma sul reale livello di assorbimento lavorativo nel tempo dei soggetti e sul livello di riqualificazione e di acquisizione di competenze durature dei beneficiari, nel complesso, in base alle osservazioni dei dati delle PS geografiche e della settoriale Cala (di cui si dispongono i dati delle loro azioni sul livello locale), si evidenzia un discreto numero di beneficiari toccati dalle Ps (in prevalenza uomini) sia in percorsi di avvicinamento (1799) che strutturati (1705), in maggior misura da parte delle Ps che svolgono azioni di presa in carico di utenza specifica con azioni di inserimento sociale/lavorativo o di formazione, rispetto alle Ps che si occupano di potenziamento dell'impresa sociale in senso più strategico generale. Queste ultime infatti hanno registrato un lavoro su beneficiari più ridotto (112 persone avvicinate e 162 seguite in percorsi organizzati), ma evidenziano una distribuzione degli interventi sia su persone, imprese e operatori-sistemi, mettendo chiaramente in luce una articolazione del lavoro da un livello di presa in carico individuale del beneficiario ad azioni di sistema più complessivo.

Le Ps che hanno sostenuto anche azioni di formazione ad operatori sociali sono state Efesto e Worknet, ottenendo un ampliamento di competenze integrate nel campo della mediazione e sostegno all'inserimento lavorativo di soggetti disabili e svantaggiati (mediatore al lavoro e tutor di rete).

Tab. 27 Numero dei Destinatari finali dei progetti che hanno consegnato il questionario finale.

Codice	Titolo	Beneficiari avvicinati	Beneficiari in percorsi strutturati	Imprese avvicinate	Imprese che hanno aderito a percorsi strutturati	Operatori
IT S LIG 007	EFESTO	77	380	123 Profit		89
IT S LIG 002	ITACA	256 Totale 232 uomini e 24 donne	256 Totale 232 uomini 24 donne (contro i 150 in totale previsti nel formulario)	tutte le aziende possibili del settore sono state coinvolte attraverso vari sistemi (anche con semplice mailing list e invio di documentazione)	24 Imprese Profit	
IT S LIG 008	E.S.S.E.R.E.	112 Totale 52 Uomini 60 Donne	162 Totale 84 Uomini 78 Donne	150 Profit 5 Consorzi con tutte le Coop. associate	5 Consorzi Non profit con tutte le Cooperative associate	0
IT S LIG 014	GEP 2001	841 504 uomini	239 144 uomini	52 profit	20 Profit	0

		337 donne	95 donne			
IT S LIG 006	WORKNET	413 Totale	20 Totale	58 profit	8 totale	5 donne
		176 uomini 237 donne	16 uomini 4 donne		2 profit 6 nonprofit	
IT MDL	CALA	100 Totale 40 uomini 60 donne		130 profit		
Totale		1799	1057	466*	57	94

* + quelle coinvolte da ITACA

Fonte: Elaborazioni Ismeri

Un dato interessante è relativo all'elevato numero di imprese profit avvicinate o coinvolte in azioni strutturate, sia da parte delle ps Geografiche sopra rappresentate, sia da parte della Ps Settoriale Cala (l'unica di cui si dispongono dati precisi), ad evidenziare quanto già enunciato relativamente alla maggiore sensibilizzazione e coinvolgimento del settore Profit in percorsi di inclusione sociale, anche se come risultato delle azioni di avvicinamento e /o di diretto intervento sulle imprese stesse e non per la loro partecipazione al partenariato stesso. Aziende e imprese coinvolte come beneficiarie di progetto più che partner con cui co-progettare degli interventi di inclusione sociale e sviluppo dei territori.

Una considerazione ulteriore ci perviene dalla osservazione della *quota di budget utilizzate per azioni rivolte ai target portatori del problema di esclusione sociale*, che nel caso delle Ps genovesi, risulta dichiarata del 45% in media sul totale complessivo del budget, partendo da un minimo del 38,5 % di Worknet (Ps molto numerosa che ha speso in proporzione molto di più in gestione del partenariato, il 32%) ad un massimo del 60% di Itaca (Ps molto circoscritta che ha investito in gestione del partenariato e del processo il 20% del totale). La quota appare significativa nel suo complesso, anche se occorre accostare questo dato alla elevata percentuale di budget dedicata all'investimento in *percorsi di ricerca finalizzati alla migliore conoscenza del fenomeno di esclusione sociale trattato e/o degli strumenti di lavoro possibili*. Registrando in media una quota del 19,30%, si osservano picchi fino al 30% del budget investito in ricerche (ad esempio la Ps Efesto), che nell'evidenziare una positiva attenzione al fenomeno di esclusione sociale trattato, mettono in luce anche la considerazione del target ancora come oggetto di approfondimento o di intervento, piuttosto che elemento da coinvolgere progettualmente.

Il mainstreaming

Nel complesso il *mainstreaming* è consistito in un lavoro attivo e discreto, in cui però è prevalsa la logica della comunicazione del progetto piuttosto che della ricerca originale di forme di integrazione del piano-programma sul sistema delle politiche locali. Le modalità più usuali utilizzate sono costituite dal sito internet, dalla produzione di numerosi materiali e prodotti, da sistemi di comunicazione pubblica, dall'organizzazione di convegni e seminari, dalla specifica Azione 3 per le PS selezionate (ad esempio Itaca con il progetto Prisma), ..., che, nel loro insieme hanno portato ad un potenziamento della relazioni con le realtà territoriali e ad una maggiore visibilità pubblica del proprio operato.

Nella maggior parte dei casi, soprattutto per le PS numerose, *la ricaduta più consistente del mainstreaming si è registrata ad un livello orizzontale territoriale e all'interno delle organizzazioni stesse del partenariato, che si presume, potranno determinare gran parte dei percorsi futuri*.

Per fare un esempio, nel caso della PS Efesto, il partenariato era composto da diversi soggetti economici-sociali-sanitari di rilievo delle politiche verso i disabili sul piano regionale. Ogni ente risultava a sua volta rappresentante di una rete di soggetti (vicine ai beneficiari, alle istituzioni di riferimento, alle imprese e al circuito regionale sindacale, ...), tutti significativi e strategici per lavorare sulla problematica individuata. Tutto il lavoro sostenuto di anagrafica sulle strutture operanti nel settore, di ricerca sul campione di inserimenti in essere, di ricerca su un campione di aziende che hanno optato per un non inserimento dei soggetti disabili, è stato realizzato grazie ai contatti e ai ponti di tali partner con le realtà indicate. Così si può ritenere anche per il lavoro di messa a punto sperimentale di soluzioni alternative all'inserimento lavorativo e per la costruzione del percorso di aggiornamento, realizzati coinvolgendo sindacalisti, operatori del settore, referenti aziendali. Le attività della PS sono state orientate verso i circuiti deputati al problema, ma utilizzando i sistemi di rappresentanza strategico-politici regionale degli stessi enti coinvolti. Una rete che conteneva al suo stesso interno varchi per le azione e possibilità di ricaduta in termini di mainstreaming delle stesse.

Qualche eccezione è relativa a PS più circostanziate, maggiormente vocate alla sperimentazione che al partenariato, che hanno strutturato un processo di mainstreaming in itinere esterno al partenariato stesso.

Nel caso di Itaca, ad esempio la sperimentazione si è spinta all'esterno dei partner, verso aziende, lavoratori e pubbliche amministrazioni. C'è stata la scelta precisa di creare un partenariato ristretto, costituito da due soggetti molto competenti dal punto di vista tecnico: Sogea e UNIGE-Dist (raggruppati in ATS), ma anche quella di coinvolgere, in forma attiva e formalizzata nella rete altri soggetti come: l'Associazione Industriali di Genova, l'Unione Industriali di Savona, l'Organismo Bilaterale tra Confindustria e Organizzazioni Sindacali (CGIL, CISL, UIL,) lo IAL Liguria e AUSIND di Confindustria, tutti Enti molto influenti e pertinenti rispetto alle competenze e alle possibilità di mainstreaming sul fenomeno di esclusione trattato. Lo scopo dichiarato è stato quello di usufruire delle competenze tecniche, di dare valore aggiunto all'innovatività della proposta progettuale, di dare maggiore visibilità all'iniziativa garantendone una ricaduta economica e sociale. Tutti i rappresentanti di tali partner hanno costituito il Comitato di Monitoraggio con valore propositivo, consultivo e da garante rispetto al coinvolgimento dei beneficiari e di piccole organizzazioni.

Il partenariato dichiara di aver lavorato in fase di creazione del modello non solo le imprese liguri più rappresentative dell'ICT, ma anche i produttori mondiali di tecnologie (Microsoft, Cisco e Oracle); diffondendo lo strumento a un numero maggiore di beneficiari di quelli preventivati; partecipando in modo innovativo al dibattito nazionale sul tema della riorganizzazione dell'offerta formativa in base a un sistema di competenze; coinvolgendo nelle diverse fasi del progetto molti attori sociali, istituzionali politici ed economici.

Al di là comunque di particolari situazioni, la strategia del mainstreaming in senso stretto, sembra essere stata condizionata dalla convinzione che essa si determini attraverso eventi pubblici di informazione e dichiarazione di quanto realizzato, con la speranza che i prodotti vengano poi valorizzati e accolti. In certi casi, come ad esempio per la PS Essere, l'uso di questa prevalente strategia, ha potuto funzionare perché il processo era inserito in una strategia di rilancio di un pezzo del sistema di welfare locale (il Terzo Settore) ed era guidato, in ciò, dallo stesso ente locale provinciale che ha voluto sostenere politicamente e pubblicamente l'attenzione per tale soggetto.

In realtà, però, il percorso del mainstreaming si presta ad essere una operazione molto più complessa di attivazione di un confronto continuo fra lo scenario contestuale in cui si colloca Equal, il programma stesso Equal e i suoi impatti, provocando lo sforzo costante di ricerca degli elementi bloccanti o favorevoli del contesto sul programma, e gli effetti virtuosi possibili del programma sul contesto.

Il percorso Equal stesso, costituisce una esperienza di continuo rimbalzo fra il locale e il generale, fra referenti di singolo progetto e complessivo programma in azione locale, fra ambito specifico di policy attivato e scenario di politiche generali, fra organizzazioni in rete nel partenariato e reti interistituzionali da avvicinare ai propri circuiti, tanto che, per ottenere reali impatti sulle politiche, è l'intero percorso progettuale ad intendersi come un laboratorio di mainstreaming.

Nel complesso, però, la sintonizzazione dei soggetti è emersa più sul piano delle singole aree di policy, delle singole sperimentazioni, ... non si è attivata una dimensione di campo allargato in grado di cogliere, prima ancora di compierla, la relazione della propria azione sperimentale, con lo scenario di politiche locali volte all'inclusione sociale. E' come se ognuno fosse attrezzato per essere incisivo sul problema dello svantaggio individuato, pensando alle gambe che l'esperienza poteva avere con il progetto in corso e/o già realizzato, senza vedersi e collocarsi dentro a un quadro di connessioni tali da far viaggiare fin dall'inizio il proprio operato nel quadro della programmazione allargata.

A questo si aggiunge la convinzione prevalente, come era emerso nel II anno di Valutazione indipendente¹¹⁰, che solo l'aggancio e la garanzia dell'intervento politico programmatico dell'Ente Locale e sovralocale (da parte dei Comuni, Province Regioni secondo un'ottica più verticistica che verticale) possano permettere una ritraduzione in termini pragmatici dell'esperienza realizzata. Viene registrata e lamentata l'assenza del coinvolgimento da parte delle istituzioni (soprattutto sovralocali e regionali) nel valorizzare e poi facilitare le operazioni di innesto dell'esperienza Equal su altri strumenti di politica locale.

Durante le conferenze di ricerca viene spesso sottolineato il **debole** ruolo di regia da parte degli enti pubblici, che spesso manifestano atteggiamenti ambivalenti fra il bisogno del controllo e il desiderio di garantire forme concertative di governo locale. Viene messo in luce in particolare l'atteggiamento della regione, che negli ultimi anni, con la sua *"passività sul piano dell'intervento strategico-politico ha contribuito a tenere scisse, distanti e di basso profilo molti ambiti di azione collettiva. Oggi è richiesta una intenzionalità a fare sistema comune"* (da un referente dei partenariati). Dal punto di vista dei partenariati, *"il mainstreaming verticale è risultato essere uno sforzo ciclopico, in assenza di attenzione politica strategica complessiva. L'Azione 3, per avere impatti sulle politiche complessive dell'occupazione e dell'inclusione sociale, doveva essere spesa in forma comune. Le ps e la Regione potevano darsi la loro strategia di Azione 3. Ma la catena pubblica interna all'azione 3 è mancata!. Si rischia di perdere una occasione seria"*. A questo si accompagna, a loro dire, *"la poca capacità di comunicare all'esterno da parte dei partenariati stessi. Si percorrono esperienze incrementalmente rispetto all'ordinario, ma non si riesce, per varie ragioni (anche di processo e metodo comunicativo) a portare fuori le proprie cose"*.

¹¹⁰ Cfr. Ismeri Europa, "Secondo Rapporto di valutazione intermedia Equal", Ottobre 2004

L'impressione complessiva, perciò, è che si sia ottenuto una dimensione di buon mainstreaming di tipo orizzontale ottenendo un valore incrementale sul piano della progettazioni singole senza evidenziare, però, particolari ricadute sulla pianificazione comune in grado di provocare impatti significativi in ordine alle politiche ordinarie per l'inclusione sociale e l'occupazione.

Quanto alla quota di budget utilizzato in azioni di mainstreaming, le Ps ne hanno gestito generalmente una scarsa quota, che risulta quantificato in media ad un 4,54% del totale, partendo da un minimo dichiarato dell'1% (Worknet) ad un massimo del 7% (Gep 2001). La PS Settoriale Cala dedica una quota più sostenuta al mainstreaming (10%) forse perché più sintonizzata con azioni di mainstreaming secondo livelli più strategici verticali.

La transnazionalità

L'esperienza della cooperazione internazionale, come era emerso nel II rapporto di valutazione indipendente¹¹¹, viene riconosciuta come importante e di valore aggiunto per i singoli progetti (soprattutto per Worknet; Efestò ed Itaca) ma non scevra di aspetti problematici, in relazione soprattutto:

- alla scelta del/i partner, che in alcuni casi è risultata frettolosa, poco ponderata e in qualche caso d'ufficio, con le inevitabili conseguenze di avvertire con maggior peso le difficoltà ascrivibili alle diversità culturali, legislative e gestionali dei diversi paesi;
- alle scarse ricadute sulla maggioranza dei soggetti del partenariato e sui beneficiari finali;
- alla tipologia degli obiettivi di lavoro fissati, più riferibili a una dimensione di scambio e confronto che di costruzione progettuale congiunta.
- alla scarsa o prevalente assenza di rappresentanza politica in Europa delle esperienze locali

Si nutre l'impressione che la cooperazione transnazionale per le PS geografiche genovesi, pur avendo utilizzato il 9,343% in media del totale del budget disponibile, rimanga residuale rispetto all'esperienza complessiva del programma. Pur risultando interessante lo scambio in termini di apprendimento, non emergono particolari ricadute sul piano della programmazione e gestione complessiva dell'esperienza. *La transnazionalità attivata sembra più orientata ad un accrescimento della conoscenza reciproca (scambi materiali, informazioni, incontri...) e messa in comune dei risultati dei progetti nazionali. Solo in alcuni casi si è riusciti a realizzare un livello di interscambio interessante di metodi e approcci di lavoro e si è riusciti a coinvolgere nell'esperienza gli stessi beneficiari.*

Nel caso di Worknet ad esempio, la transnazionalità ha fornito al modello da sperimentare contributi innovativi in grado di migliorare i collegamenti tra le strutture operanti nell'ambito dell'inserimento lavorativo (da Questionario e schede Isfol) "Gli incontri transnazionali hanno messo in contatto anche decisori politici dei paesi partner, Francia, Spagna e Portogallo, con la possibilità di confronto tra le differenti modalità di approccio alle problematiche occupazionali dei soggetti marginali. I rapporti transnazionali, a detta di tutti i partner valutati utili e proficui, hanno indotto i partner alla costituzione di una specifica "Rete Liber" finalizzata al mantenimento di rapporti continuativi oltre la chiusura di Liber. Anche lo scambio di tecnici e di beneficiari è stato utile per gli operatori con il miglioramento delle conoscenze relative alle problematiche dell'inserimento lavorativo di soggetti marginali. In particolare si segnalano gli stage dei tutor: nei paesi partner hanno svolto studi e analisi di metodologie per l'orientamento, la formazione e l'accompagnamento al lavoro integrati attraverso incontri e visite a enti, organizzazioni, associazioni, ecc" (estrapolazione dai dati del monitoraggio ISFOL)

Ma più difficile è risultata la realizzazione di esperienze di progettazione e realizzazione congiunta di alcune attività. Non si registrano evidenze forti di integrazione fra le esperienze nazionali e internazionali.

Nel complesso il transnazionale ha aiutato *la fuoriuscita dal localismo e dall'isolamento di certe esperienze e ha reso interessante il confronto con il sistema di welfare straniero*, soprattutto in riferimento alle Politiche sociali, alla caratterizzazione italiana del Terzo settore, alle politiche attive del lavoro, questioni che trovano stimolanti spazi di confronto con i partner europei.

Da dichiarazioni in conferenza di Ricerca, "Il transnazionale, nonostante le difficoltà ha avuto l'effetto di *sprovincializzare e riallargare ulteriormente il respiro della ricerca sperimentale di alcune esperienze, soprattutto quelle relative agli inserimenti di soggetti disabili e svantaggiati e all'adattabilità delle competenze, che già si muovevano nell'ottica di un lavoro sul piano più regionale*".

Ma, come specifica un testimone intervistato esperto di politiche comunitarie, "nonostante l'investimento sull'Europa da parte del comune di Genova (Genova detiene il coordinamento e il presidio delle città italiane in Eurocity per le politiche di sviluppo delle città mediterranee), non emerge ancora una cultura politica dell'Europa. C'è un grosso gap fra l'esperienza tecnica che comincia a crescere e il coinvolgimento politico che manca; occorre investire sul coordinamento strategico-politico degli investimenti sull'Europa, non c'è rappresentanza politica in Europa delle nostre esperienze".

¹¹¹ Cfr. Ismeri Europa, "Secondo Rapporto di valutazione intermedia Equal", Ottobre 2004

Nota sulle ps imprenditorialità sociale

La provincia di Genova è un territorio in fermento rispetto ai movimenti che caratterizzano la realtà del Terzo Settore (sia sul versante dello sviluppo di imprese sociali – economia sociale, sia sul versante di una maggior forza e legittimazione delle associazioni locali). La realtà ligure (genovese in particolare) ha compiuto degli sforzi significativi negli anni passati per uscire fuori da uno stato importante di crisi economico-sociale, convertendo in attività di altro genere le attività produttive ed economiche. Oltre allo sviluppo di nuovi settori e soluzioni autonome nel mercato del lavoro, molti sono stati gli investimenti sull'impresa sociale intesa come possibilità di inclusione sociale ma anche di sviluppo del territorio. Anche lo stato di attuazione della l. 328, ha richiamato alle danze tale realtà, rendendola significativa in un contesto che deve trovare nuove strade e nuovi percorsi per affrontare le problematiche di svantaggio sociale urbano e sociale nelle sue diverse forme.

Durante la Fase I di Equal, una sola PS Equal sulle 5 Geografiche ha concentrato le sue azioni per sostenere le debolezze organizzative del terzo Settore, rappresentando una opportunità importante per far emergere una maggiore legittimazione del Non Profit, ma si è trattato di un partenariato molto ampio e variegato (costituito da enti pubblici, consorzi di cooperative, associazioni, sindacati, enti profit e società finanziarie) che, avendo come capofila la Provincia, ha lavorato sia per sostenere la qualità dei percorsi di sperimentazioni sugli inserimenti lavorativi di soggetti svantaggiati, sia in un'ottica strategico-politica complessiva, creando un movimento culturale e informativo allargato (è stato costituito un Centro di sviluppo per l'economia sociale)

L'articolazione su più livelli dell'operazione sembra aver determinato un movimento complessivo di avanzamento dell'economia sociale in termini di:

- incipiente definizione di rapporto con le istituzioni attraverso la stipula di un Protocollo di intesa per lo sviluppo della cooperazione sociale da parte delle pubbliche amministrazioni (è un patto stabilito fra diversi attori di sistema quali Enti Locali, Cooperative sociali e consorzi, associazioni sindacali, imprenditori privati),
- ricerca di qualità dei servizi di inserimento lavorativo (è stato stipulato un accordo quadro con i sindacati per la sperimentazione di strumenti per l'inserimento),
- ricerca di soluzioni alternative al credito, ..

Interessanti sono state anche le ricerche realizzate per evidenziare l'analisi della domanda pubblica e privata in Liguria su outsourcing, l'analisi della offerta, l'analisi dei fabbisogni e delle competenze richieste e possedute dal Terzo settore, un'inchiesta sulle attività finanziarie di supporto all'impresa sociale e al III settore locale.

Molte sono state i fascicoletti pubblicati sull'analisi e prospettive di sviluppo per l'economia sociale (fondo di sostegno all'impresa sociale, metodologie e relazioni fra Pubblico e Privato sociale, la responsabilità sociale delle imprese, qualità dei servizi del centro educazione al lavoro, ecc.). Colpisce che si tratti di materiali usciti in stampa con l'evidenza forte del programma Equal, più che della provincia capofila del progetto.

Dall'intervista a qualche partner del progetto Essere, sono emerse riflessioni sulle diverse caratterizzazioni fra la realtà organizzata delle imprese sociali rispetto alla realtà associativa, sottolineando l'impegno necessario che occorre in futuro per definire e sviluppare le identità ancora confuse fra economia sociale ed economia civile, nel rapporto con le istituzioni e territori.

L'investimento sul Terzo Settore nella Provincia di Genova lo si denota ancora di più nel passaggio fra Equal Prima Fase e Equal Seconda Fase, dove l'attenzione alla debolezza del terzo settore come soggetto da potenziare, risulta maggiorata. Ben quattro progettualità sono attualmente attive su questo tema, affrontato da diversi punti di vista (il rafforzamento del rapporto con l'ente Locale e con il mercato privato, la formazione del personale, la ricerca di nuove nicchie di mercato, ...).

Di tutte le Ps Equal Prima Fase che gravitavano dentro la Provincia di Genova, l'unica ad avere avuto possibilità di proseguo finanziario, è risultata essere proprio quella incentrata sull'economia sociale con capofila la Provincia di Genova. (Da Equal Essere a Equal WIP).

Il tentativo è di traghettare il settore verso forme alternative di accesso al credito intraviste come migliorative dello stato di benessere occupazionale in un'ottica di inclusione sociale dei territori.

4.6. GLI EFFETTI DEL PROGRAMMA EQUAL SULLE POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE

Effetti sulle politiche e gli strumenti per l'inclusione e l'occupazione

Nel complesso, da una ricostruzione dei materiali documentari e valutativi delle PS (questionari e report di fine attività), dalle conferenze di valutazione realizzate su campo e dalle interviste a testimoni chiave referenti di politiche locali, **emergono scostamenti incrementali dei progetti rispetto all'ordinario**

ma non ancora impatti significativi del programma in termini di innovazione e trasformazione delle politiche generali in ordine all'inclusione sociale e all'occupazione.

I percorsi delle diverse Ps appaiono, perciò, in linea con i processi di riforma e riordino delle politiche, nel senso che i loro orientamenti cavalcano gli sviluppi della legge 328 del 2000, le necessità di riassetto delle politiche attive del lavoro, i nuovi impulsi per lo sviluppo dell'economia sociale, le spinte verso nuovi percorsi professionali individualizzati e multidisciplinari..., ma non sembrano ancora innestarsi e integrarsi in maniera incisiva con gli strumenti di utilizzo ordinario di tali avanzamenti.

Genova è un territorio forte rispetto alle tradizioni di lavoro volte all'integrazione di soggetti svantaggiati, all'utilizzo dei fondi ordinari e straordinari e alla relativa capacità di spesa e di azione sul territorio. Vengono più volte richiamate diverse progettualità partenariali realizzate in passato (i PSL, i progetti con i fondi OB. 3 utilizzati anche per pari opportunità e per sperimentazioni sociali integrate a politiche attive del lavoro, GELAP, Adapt, Horizon, INTEGRA...), ma a parte qualcuna di queste esperienze rimbalzata come particolarmente virtuosa (ad esempio Integra, Urban 1 e 2), è stata messa in evidenza la difficoltà di tenere vivi i percorsi al termine del finanziamento e la loro scarsa capacità di trasformare l'ordinario. La sensazione di più referenti intervistati è "che si faccia molto ma poi le energie di un percorso sfioriscono quando questo termina".

Le esperienze più valorizzate sono quelle che sono riuscite a trasformare in servizi le sperimentazioni, a creare gioco virtuoso fra le spinte innovative delle associazioni locali, espressioni di nuove emergenze sociali, e le organizzazioni e istituzioni, più volti a stabilizzare i servizi e a renderli sostenibili (gioco virtuoso fra spinta all'innovazione e possibilità di trasformarla in azione organizzata, sostenibile e trasferibile).

Al di là delle specifiche di ambito, la forte domanda di politica che continua a rimbalzare, anche a conclusione di Equal Prima fase, è quella che si debba investire nel "fare sistema comune di esperienze diverse (ambiti di politica diverse e strumenti e progetti diversi)". Le politiche ordinarie e quelle straordinarie devono tessersi in termini di sistema. C'è un grosso richiamo "agli enti locali perché si assumano la responsabilità non solo organizzativa e finanziaria, ma anche di garanzia di un ruolo super partis e di responsabilità strategico-politico di connettere, e aiutare a ri-orientare i sistemi di programmazione locale".

Il rischio altrimenti è quello che si continuano ad accostare esperienze diverse, utilizzando finanziamenti diversi, ma senza sfruttare la possibilità trasformativa e di crescita che tali opportunità portano ai territori.

Alcuni aspetti di valore incrementale, registrati con Equal prima fase, potenzialmente trasformativi delle politiche locali e dei loro strumenti, fanno comunque riferimento:

- *al contributo operativo e strategico-politico complessivo offerto in relazione alla trattazione del problema della debolezza del Terzo Settore come sistema più complessivo da rilanciare per la concretizzazione di un nuovo assetto di welfare locale genovese e ligure;*
- *all'allargamento di alcune risposte e della rete futura disponibile sul piano provinciale e regionale per affrontare il problema dell'integrazione socio/lavorativa di disabili e di soggetti svantaggiati, in termini di maggiore acquisizione di conoscenza, di nuove figure professionali spendibili, di nuovi soggetti sensibilizzati e la conseguente costruzione di percorsi operativi più integrati e inclusivi con, in qualche caso la costruzione di nuovi strumenti di lavoro.*
- *alla costruzione di percorsi sperimentali formativi e in particolare di un modello di monitoraggio delle competenze utile "a fronteggiare la crescita del livello di obsolescenza delle competenze possedute dai lavoratori che svolgono attività basate su tecnologie avanzate"¹¹². In questo modo si è colta la domanda di innovazione di un contesto post-industriale che deve riassetarsi e investire su nuovi settori e servizi che necessitano sempre più di formazione, ricerca e acquisizione di competenze d'avanguardia. Come già dichiarato nel paragrafo n. 2.2.3 si tratta di un uso innovativo della ricerca e formazione classica per investire in nuovi percorsi individualizzati di sostegno al lavoratore e all'impresa che, come precursori dei Fondi Interprofessionali, potranno essere spendibili nell'ambito delle Politiche attive del Lavoro (come cassetta degli attrezzi per la gestione della formazione, mobilità e inclusione delle PAL, altri soggetti pubblici come i centri per l'Impiego, privati); e per la costruzione di un sistema regionale di certificazione delle competenze*

In riferimento ad alcuni strumenti di politica locale ordinaria in atto, si evidenziano dei contatti ma non innesti o integrazioni utili a rispondere in maniera trasformativa alla domanda di innovazione che emerge dal quadro ricostruttivo delle politiche locali

Specificando meglio in ordine ai diversi ambiti di politica locale:

In ordine alle politiche del lavoro, in particolare del sistema di riassetto dei Centri Servizi per l'Impiego, le Ps si inseriscono all'interno della riforma del mercato del lavoro ma il valore aggiunto sembra più

¹¹² estrapolato dall'esteso progettuale di Itaca

legato alla relazione in Equal di sistemi diversi e importanti per il governo del mercato del lavoro locale, quali le realtà pubbliche, Non Profit, le Ass. Datoriali e Sindacali, alcune imprese, più che a precise azioni sperimentali e trasformative.

La premessa da fare è che in Liguria, il riassetto dei Centri per l'Impiego ha già dovuto fare i conti con una tradizione di lavoro ordinaria forte verso le politiche dell'inserimento lavorativo di soggetti disoccupati e di fasce deboli. C'erano già, infatti, diversi soggetti pubblici e privati che si dedicavano a questo. Il processo di riorganizzazione dei centri per l'impiego, perciò, è stato detto da un testimone privilegiato esperto, *"ha dovuto negoziare il proprio ruolo in funzione dell'esistente"*

"Le Province hanno lavorato verso un riassetto dei Centri Servizi per l'Impiego (grandi contenitori). Vi è stato un passaggio da politiche burocratico-certificative a politiche e interventi di personalizzazione a pioggia (senza costruire tanto percezioni o clausole d'accesso rispetto a specifici servizi). Per cui, hanno usufruito maggiormente di percorsi personalizzati dei Centri Servizi per l'Impiego più i soggetti forti, senza peraltro collegamento o integrazione delle risorse. Per fare questo occorre stabilire una connessione e integrazione forte fra i C.S.I. e il territorio, guardando a risorse e offerte."

Equal ha forse avuto il merito di riportare alcuni dei soggetti e dei servizi che si muovono sul territorio in ordine alle politiche dell'occupazione e del sostegno all'inserimento lavorativo, all'interno di circuiti partenariali più ampi, muovendosi con l'idea soggiacente di poter essere più inclusivi. Ma poiché si voleva sperimentare, dal punto di vista di alcuni referenti territoriali esperti di politiche del lavoro, *"era opportuno osare di più in termini di azioni, provando a fare esperienze laboratoriali ancora più spinte per superare le soluzioni che ricorrono a borse lavoro, Coop. Protette, ..., oppure provando a occuparsi di nuove forme di utenza e di nuove esigenze del mercato del lavoro altrimenti il rischio è che si offre poco valore aggiunto rispetto all'esistente."*

Una operazione dichiaratamente orientata a integrarsi con il sistema provinciale dei centri di servizio per l'impiego, con i quali non è stato semplice rapportarsi, è stata realizzata, dalla PS Worknet, che ha operato nella zona interna di Chiavari e del Tigullio e da Gep 2001 per le sue azioni rivolte all'interno della provincia. Si tratta di zone interne sicuramente in difficoltà maggiore per quanto riguarda i collegamenti e l'accesso ai servizi, che quindi necessitavano di interventi volti anche solo a creare connessioni utili a potenziare il sistema di risposta pubblica-privata in ordine al problema di occupazione trattato.

In ordine alle Pianificazioni locali sociali, il valore aggiunto è relativo all'approccio utilizzato per la costruzione di percorsi di presa in carico integrata e globale dell'utente. Si rilevano invece significative relazioni con soggetti che operano all'interno della rete integrata dei servizi socio - assistenziali integrata nel comune di Genova (un po' di più con i servizi sociali dei comuni interni alla provincia), e non si registrano effetti di connessione strategica con lo strumento del piano di zona locale.

Una esperienza segnalata come "potenzialmente virtuosa" partita nell'ultimo anno a fianco a Equal, è quella del Piano Regolatore Sociale, con cui i partenariati Equal non hanno avuto alcuna relazione diretta. L'esperienza del PRS, viene detto, "potrà determinare un ulteriore passo nella pratica della sussidiarietà fra provincia e Comune, aree della Sociale, Formazione/lavoro, e sviluppo urbano-ambientale ed economica del territorio più ravvicinati". Un altro richiamo energico è stato rivolto a esperienze di costruzione partenariale nate a fianco a Equal: in particolare al PRS (da recente quale il progetto LICURGO (un percorso di ricerca di relazione co-progettuale pubblico-privato sociale).

Nel complesso, i testimoni intervistati ritengono che rispetto al passato, Equal sia stato una esperienza partenariale di avanzamento delle relazioni ma ritengono, che si poteva fare di più. Non sanno attribuire se le esperienze nate a fianco siano state partorite per merito di Equal, ma di sicuro, ritengono che Equal abbia generato un flusso positivo di energie volto a sostenere gli sforzi partenariale per l'inclusione sociale.

In conclusione, si ritiene che le partnership Equal abbiano prevalentemente agito all'interno delle politiche attive della formazione-lavoro e del sistema di sviluppo dell'impresa sociale, e che "gli assenti in Equal siano ancora rappresentati dai servizi sociali". Non si evidenzia, poi, alcun contatto trasformativo in ambito di politiche di sviluppo locale dei territori in senso stretto.

Effetti sul sistema di governance locale

Nel complesso si registra come positivo l'avvicinamento di soggetti diversi e la conseguente costruzione di percorsi operativi più integrati e inclusivi.

Si evidenzia una mobilitazione di soggetti che si ritiene contribuiranno a migliorare in forma incrementale il riassetto delle reti di governo locale (soprattutto dal punto di vista del rapporto fra pubblico e privato sociale), anche se emerge poca fiducia sulla capacità di Equal di impattare significativamente sul complessivo sistema delle politiche dell'occupazione e dell'inclusione sociale locali.

Effetti positivi evidenziati sul sistema di governance locale sono stati, in particolare:

- *l'allargamento a livello regionale della conoscenza dei processi di presa in carico assistenziale/sociale e lavorativa di soggetti in stato di handicap grave;*
- *l'allargamento e una maggiore messa in rete di diversi soggetti e servizi attivi nella rete locale provinciale rispetto alla definizione e trattamento delle problematiche dello svantaggio sociale (variamente interpretato)*
- *l'avvicinamento di enti pubblici, consorzi di cooperative, associazioni, sindacati che hanno lavorato in un'ottica strategico-politica complessiva sul rilancio dell'impresa sociale, coinvolgendo anche alcune aziende profit e qualche grosso istituto finanziario;*
- *il maggior coinvolgimento e sensibilizzazione delle imprese profit come soggetti inclusivi di fasce deboli, anche se è mancato un lavoro progettuale-politico in senso stretto;*
- *un coinvolgimento in fase di creazione del modello Itaca non solo di imprese liguri più rappresentative dell'ICT, ma anche i produttori mondiali di tecnologie (Microsoft, Cisco e Oracle) così come diversi altri attori sociali, istituzionali politici ed economici, per la diffusione del modello.*

Effetti sulle organizzazioni partner e sulle relazioni fra queste

Nel complesso gli effetti principali di Equal sono proprio attribuibili alla pratica partenariale proposta sul territorio e alle relazioni fra partner. L'esperienza realizzata ha incrementato le relazioni, gli scambi fra persone ed organizzazioni. *"Da tavoli partenariali politici si è passati a fare l'esperienza, almeno per alcune realtà estranee ai fondi sociali e alle programmazioni del territorio, di tavoli più aperti."* *"Gli effetti di Equal sono da ricercare nel maggior collegamento fra soggetti, fra parti; si è sperimentata una sorta di rete più fluida, forse meno tesa, ... ma il problema principale rimane che non lo si riesce a mettere a sistema."* *"I tavoli partenariali erano presenti anche prima di Equal, ma a parte i rilievi sopradetti, rimane il problema che dai tavoli non si riesce a costruire una dimensione valutativa strategica di messa a sistema."* *"I tavoli di confronto e i partenariati esistono, ma dai tavoli non si sale alla valutazione, alla reversibilità politica"*.

La dimensione partenariale e partecipativa sottolineata fra soggetti interni al partenariato, porta a evidenziare in particolare:

- una crescita nel rapporto di riconoscimento di stili di lavoro diversi fra soggetti del privato sociale organizzato, del volontariato e dell'ente locale (soprattutto provinciale)
- una maggiore integrazione fra enti pubblici, consorzi di cooperative, associazioni, sindacati che hanno lavorato in un'ottica strategico-politica complessiva, creando un movimento culturale e informativo allargato, per sostenere percorsi di sperimentazioni su tematiche specifiche di rilancio del Terzo settore all'interno della rete del partenariato, coinvolgendo anche alcune aziende profit e qualche grosso istituto finanziario
- una maggiore sensibilità e collegamento con le piccole - medie imprese e i sindacati rispetto alle problematiche di inserimento lavorativo di disabili e soggetti svantaggiati
- maggiore integrazione fra realtà istituzionali e del privato sociale e associativo per una modellizzazione della comunicazione della gestione dei percorsi di inserimento nella zona del Tigullio (per il collegamento e l'integrazione delle politiche sociali e del lavoro, e alla sperimentazione in circa 20 sportelli unici ubicati sul territorio)

Gli Enti che sembra siano usciti con un livello **di apprendimento maggiore** sono stati:

- **alcuni enti pubblici fra cui la provincia (e anche la Comunità Montana dell'entroterra)** che ha dimostrato un certo cambiamento nella direzione di voler promuovere sistemi di sviluppo del territorio e che, anche grazie a Equal, ha potuto fare esercizio di governo locale, assumendosi la responsabilità e la guida di processi di integrazione territoriali (in particolare fra pubblico e privato sociale). I referenti della provincia sostengono che, avrebbero avuto anche più effetti se non si fossero inceppati in meccanismi di rallentamento di tipo economico-finanziario, di gestione dei budget. Dal loro punto di vista occorrono meccanismi gestionali nuovi per cimentarsi in programmi come questi.
- **alcune realtà del Terzo Settore che sono usciti da Equal con una maggiore rappresentatività organizzativa e istituzionale** (avvio di un centro di sviluppo dell'economia sociale, di un fondo etico, di un processo di accreditamento e certificazione, ...). Un ente del terzo settore è stato capofila di un partenariato molto numeroso (GEP 2001), prevalentemente gestito dal privato Sociale
- **alcuni enti di ricerca - formazione e consulenza altamente professionalizzati (SOGEA e DIST), esterne a pratiche ordinarie volte all'esclusione sociale**, che hanno potuto compiere un percorso esperienziale attento alle problematiche dell'adattabilità delle competenze e dello sviluppo dei processi produttivi in un'ottica di inclusione sociale di lavoratori, aziende e territori
- **le AUSL coinvolte come partner in tre progetti (Efesto e Worknet e GEP 2001), enti comunemente assenti dalle programmazioni locali inerenti alle politiche del lavoro e/o alle politiche di sviluppo locale e che con Equal**, in relazione al loro interesse per gli inserimenti

socio-lavorativi di soggetti svantaggiati, hanno potuto estendere la loro rete di relazioni socio-sanitarie a soggetti e ambiti di politica locale diversi.

Le PS non hanno praticato scambi orizzontali che avrebbero favorito effetti virtuosi di messa in comune delle esperienze e rilancio di prospettive del programma sul contesto e sulle politiche locali.

Nota sulle PS Settoriali

Dalle Conferenze di valutazione con le Ps e dall'intervista a qualche partner e a testimoni privilegiati, le Ps Settoriali che hanno operato nel territorio della provincia di Genova, non si sono avvertite sul territorio rispetto alla loro azione sperimentale. La ragione di questo è attribuita dagli stessi referenti interessati al fatto che, a livello locale, non sono stati coinvolti più soggetti, ma solo qualche singolo referente che non ha avuto la forza di dare volano a percorsi e momenti di sperimentazione locali significativi allargati e più pubblici (è il caso ad esempio di Cala che ha visto la Provincia di Genova come partner locale).

La sensazione generale emersa in conferenza di valutazione è che *"l'impatto delle PS Settoriali si sia perso nei meandri dell'ordinario"*. Molti non erano a conoscenza dell'esistenza dei partenariati settoriali, così come i referenti dei partenariati settoriali non sono entrati in comunicazione con altri partner di PS diverse e di trattazione simile al proprio tema (ad esempio la Ps Support con la Ps Itaca sul versante dell'adattabilità e la ps Albergo in via dei Matti numero Zero con la Ps Essere sul potenziamento e sviluppo di impresa locale)

Ad esempio, la Ps CALA, di cui si dispongono più elementi conoscitivi, ha portato avanti delle attività di ricerca interessanti (Donne Immigrate e mercato del lavoro in provincia di Genova (Ambrosini) -New Net Economy - Lavoro Autonomo e imprenditoria femminile nella provincia di Genova) e attivato degli sportelli di sostegno al lavoro autonomo prestando attenzione in particolare modo alle donne. La referente del progetto della provincia di Genova è afferente al settore Politiche Sociali e Pari Opportunità. Poiché nessuna delle PS geografiche si è occupata di pari opportunità, per indicazioni regionali, se ci fosse stato più scambio fra le Ps Geografiche e Settoriali, sarebbe stato interessante lasciare permeare le esperienze Equal locali dell'attenzione trasversale al genere con cui leggere e trattare i fenomeni di svantaggio sociale della realtà locale genovese.

Inoltre sarebbe stato interessante integrare l'attenzione a una tematica nuova, quella del lavoro autonomo all'interno di circuiti partenariati che lavorano sulle politiche dell'occupazione e dell'inclusione sociale di fasce deboli e viceversa. La stessa presumiamo valga per le altre PS Settoriali, che hanno espresso scelte nuove e originali rispetto ai fenomeni di esclusione sociale trattati (sostegno all'adeguamento di competenze nell'ambito delle attività portuali, lo sviluppo di forme di autoimprenditorialità organizzata di soggetti svantaggiati), ma che hanno avuto purtroppo scarso ricaduta e collegamento con il territorio locale.

4.7. CONSIDERAZIONI DI SINTESI

In sintesi, dalle valutazioni sui primi impatti intermedi del programma Equal prima Fase, si può concludere che, nella provincia di Genova, il programma è stato utilizzato soprattutto come occasione di avanzamento incrementale e di potenziamento in termini di sistema delle tradizioni di lavoro ordinarie in ordine ai fenomeni di esclusione sociale considerati, anche se non si registrano ad oggi impatti trasformativi significativi sulle complessive politiche dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

Come sopra esposto, emergono effetti positivi in relazione:

- ad un maggior livello di conoscenza dei fenomeni di esclusione sociale e ad un approccio di presa in carico promozionale individualizzata e globale dei beneficiari individuati
- ad un potenziamento del sistema di governance locale e ad alcuni meccanismi istituzionali che attraverso i progetti Equal possono rimodularsi su piani di maggiore integrazione e allargamento delle risposte (allargamento dei piani di lavoro locali a livelli provinciali e regionali);
- alle organizzazioni e relazioni interne al partenariato dei singoli progetti, arrivando ad un ampliamento del networking locale sui fenomeni di esclusione sociale trattati in un'ottica più aggregativa e concertativa;
- alla predisposizione combinata, multidimensionale delle azioni giocata sul livello partenariale, predisponendo percorsi più articolati e globali di presa in carico, di valore aggiunto per sistema di azione locale;
- ad alcune sperimentazioni di modelli e pratiche di lavoro innovative;

ma non si evidenziano sempre:

- risposte a problematiche emergenti o di nuova trattazione;
- sperimentazioni di azioni e/o modelli altamente innovativi;

- integrazioni significative con gli strumenti di politica locale, in un'ottica di forte mainstreaming orizzontale e verticale;
- relazioni incisive con la rete dei servizi sociali integrati e di sviluppo locale del territorio, in un'ottica di più significativo mainstreaming.

A questo si aggiunge che:

- non si coglie l'uso politico-strategico del programma nel suo insieme;
- i partenariati non hanno praticato forme organizzate di scambio orizzontale rallentando gli effetti virtuosi sul territorio del programma nel suo insieme;
- i livelli di azione delle PS settoriali non si sono avvertiti in maniera significativa sul piano locale
- l'esperienza transnazionale dei partenariati di Equal non ha impattato sulle politiche locali (non si è avvertito il laboratorio europeo di Equal a Genova).

In base ad una lettura complessiva del percorso valutativo realizzato, le ragioni di questi effetti sono attribuibili, sia alla caratterizzazione propria del contesto su cui il programma Equal si è inserito, sia alle scelte intraprese dai percorsi Equal prima fase e ad alcune criticità del programma stesso che hanno ostacolato la possibilità di maggiori suoi impatti nel contesto locale.

Dal punto di vista del contesto, Genova è un territorio in cui si, nei decenni scorsi, è registrato un grosso sforzo reattivo per il superamento della crisi industriale sopraggiunta. Gli anni passati sono stati caratterizzati da una consistente mobilitazione sul piano socio/economico per riuscire a sostenere un processo di riconversione generale della città e delle sue politiche.

E' una città narrata da un testimone privilegiato, come concentrata su sé stessa per superare la sua naturale tendenza conservativa ed investire sul suo futuro in via di trasformazione (fra aspetti sociali, industriali, turistici, tecnologici che devono imparare a sopravvivere).

E' una città che negli anni ha sviluppato tradizioni forti di accoglienza e integrazione sulla disabilità, ma che oggi fa i conti con aspetti di cronicità rispetto alla ri-vitalizzazione anagrafica-sociale (problematica forte dell'invecchiamento), con sempre nuove espressioni di disagio migratorio, di povertà, di marginalità urbane (e nell'entroterra) per i cambiamenti del mercato del lavoro e delle attuali configurazioni delle reti sociali di appartenenza.

Il quadro generale si complessifica e si trasforma. Continuano ad essere necessarie nuove chiavi interpretative e una grossa capacità di sperimentazione e innovazione per veicolare lo sviluppo di Genova in termini inclusivi.

E' un contesto in movimento rispetto alla capacità realizzativa di interventi più integrati sul piano dello sviluppo sociale e territoriale, si percepisce una spinta verso un nuovo sistema di welfare locale passando per una ri-definizione di ruoli e identità fra Pubbliche Amministrazioni, Terzo Settore, realtà profit e finanziarie, si evidenzia un buon utilizzo dei fondi ordinari e straordinari europei (Genova coordina le città italiane in Eurocity), ma le esperienze progettuali integrate territoriali continuano a impattare con le difficoltà di innestarsi in una strategia complessiva e di integrazione dei fondi, con le difficoltà di governo dei processi programmatori e decisionali complessi (ancora debole capacità di praticare la sussidiarietà orizzontale e soprattutto verticale), con la difficoltà di esercitare nuove forme sperimentali di mainstreaming.

Il programma Equal, perciò, si inserisce in un contesto tollerante e accogliente alla nascita di nuove esperienze progettuali, catturate sempre come occasioni importanti per la gestione dell'ordinario immaginato "come precario e in crisi", ma il rischio è "di ritrovarle tutte accostate fra di loro, senza riuscire a capitalizzarle e renderle davvero trasformative". Alcuni referenti intervistati sostengono che *"l'atteggiamento dei genovesi continua ad essere determinato nell'utilizzo delle risorse per far fronte all'ordinario ("gestione di fondi per vivere") ma moderato e cautelativo di fronte alle potenzialità rigenerative dell'esperienza. Si continua a fare azioni sperimentali ma non si riesce poi a diffonderle, comunicarle, valorizzarle, trattenerle fino in fondo. E' come se ogni esperienza corresse il rischio di essere a sé stante e destinata a morire."*

Non si riesce a fare sistema in un'ottica di piano, a passare da slanci individuali o di piccoli gruppi di enti che realizzano progetti (anche integrati) a prassi di sistema generale, in grado poi, di rilanciare logiche non solo di tolleranza e di coesistenza ma di reale integrazione e inclusione sociale, in cui tutti i soggetti vengono chiamati a ridefinirsi, a ridiscutere radici e matrici culturali, reciproche identità e mission di lavoro.

I progetti Equal, si sono inseriti in questo quadro, ribadendo nel loro procedere la loro attenzione forte, nella maggior parte dei casi, ai percorsi dell'integrazione, dell'inclusione di fasce deboli ben identificate (disabili, soggetti psichiatrici, tossicodipendenti, svantaggio sociale, lavoratori a rischio di obsolescenza di competenze...), più che a percorsi che considerino territori e sistemi da rilanciare nel complesso.

Dal punto di vista della sperimentazione si è aggiunto valore incrementale alla pratica delle azioni locali riportandole a un ulteriore livello partenariale e zonale (estensione della scala di relazioni e di prassi), ma non emerge una sintonizzazione con la necessità di un lavoro valutativo di messa a sistema comune

fra strumenti di politica diversi, fra partenariati diversi. Emerge l'esigenza di ri-orientare le piste di lavoro nella direzione di una città che cambia, si complessifica e si trasforma chiedendo di assumersi il rischio di investimenti nuovi ma sulla capitalizzazione dell'esistente.

Ricostruendo le valutazioni emerse dal lavoro su campo con i partenariati, la Regione e i referenti locali, i blocchi sono in gran parte da riportare:

- alla **Programmazione Comunitaria**: Il Programma Equal è stato di difficile gestione, libero rispetto alla interpretazione dei problemi e l'azione sperimentale da costruire *"ma ingessato nel suo governo gestionale ed rendicontativi finanziario"*. Inoltre, *"per quanto Equal abbia rappresentato l'apertura della nicchia dei soggetti dei fondi europei, avendo poco budget e numerosi soggetti da coinvolgere, il risultato è stato una certa dispersione di energie e frammentazione fra soggetti e azioni nel momento della sua implementazione"*. E' emersa forte l'esigenza di spinte e azioni di accompagnamento specifiche ai territori, da parte delle stesse politiche europee e ministeriali/regionali, per rendere sussidiarie le progettazioni straordinarie rispetto alle politiche ordinarie. *"Occorre aiutare i territori a fare sistema, e ad imparare a farlo."*
- alla **"Debolezza" del contesto politico locale**: e' emerso il debole ruolo di regia da parte degli enti pubblici e una passività sul piano dell'intervento strategico-politico complessivo che ha contribuito a tenere distanti e di basso profilo molti ambiti di azione collettiva. Oggi è richiesta una intenzionalità a fare sistema comune e viene sollecitata una posizione di responsabilità più audace da parte d enti pubblici ad aiutare i reticoli territoriali inter-policy a connettersi. Qualcuno sostiene che *"non è semplice maneggiare e condurre processi di tale genere, perché occorre competenza, volontà e desiderio autentico di mettersi in gioco. Occorre superare le logiche garantiste e di distribuzione di soldi (atti ad accontentare un po' tutti) per sostenere invece percorsi di confronto autentico per una programmazione locale audace e innovativa"*.
- alla **"debolezza" del contesto sociale del territorio**. E' riconosciuta una difficoltà a far circolare esperienze afferenti ad ambiti di azione e a mondi diversi. Viene messa in evidenza una certa compostezza di rituale *"nel chiamarsi tutti in rete"*, ma si dice, *"si sta ancora imparando a capire come fare e, soprattutto, c'è esigenza di raggruppare i vari punti rete"*. E' una realtà ricca di presenze e desiderio partecipativo ma complessivamente ancora frammentata.

Infine, dalle interviste e dagli incontri con le Ps, gli elementi ritenuti importanti da recuperare per rilanciare le programmazioni locali nel territorio genovese sono i seguenti:

- Un ruolo di regia da parte degli Enti Locali che *"devono mettersi in gioco per aiutare a far integrare soggetti e azioni diversi"*, allo scopo di dare risposte inclusive globali allo sviluppo dei territori;
- Una gestione regionale del programma non solo amministrativa ma anche e soprattutto strategica, programmatica e di sostegno reale dei percorsi per lo sviluppo dei territori, stimolando a integrare l'esperienza con altri strumenti di policy;
- Momenti di valutazione dei risultati, delle ricadute, degli impatti con i sistemi coinvolti, prima di investire su nuovi soggetti e nuove risorse (altrimenti rischio di sprechi e dispersioni);
- Integrazione, confronto e analisi fra tutti i progetti locali Equal per favorire un impatto di Equal in termini di programma sul territorio e sulle politiche per l'occupazione inclusione sociale;
- Coordinamento indotto e formalizzato fra progetti allo scopo di collegare i risultati conseguiti fra i diversi partenariati. Essere leve per altri partenariati. Mantenere vive certe azioni per contribuire a creare modelli sostenibili – Elaborare piani di sostenibilità;
- Strategie forti di competitività. "Equal Seconda Fase deve fare più sperimentazione e innovazione. Deve osare di più;
- Maggiori vincoli alla costituzione dei partenariati rispetto agli impegni presi in sede progettuale, per favorire l'effettiva sostenibilità delle azioni intraprese;
- Rendere sussidiarie le politiche straordinarie a quelle ordinarie (integrarle): tutti hanno il compito di capire quello che è in atto per collegarsi;
- Percorsi di Sviluppo Locale che coinvolgano tutti i soggetti locali del sociale, dell'economia e del lavoro a lavorare assieme, sperimentando anche nuove forme di accesso al credito e a risorse private;
- Maggiore attenzione al rafforzamento dei fattori potenziali localizzati del territorio (sostenere Terzo Settore e Volontariato...);
- Partenariati omogenei per natura giuridica degli enti, rispetto alla loro rappresentanza e potere di incidere sulle politiche locali;

- Creare maggiore gioco virtuoso fra le spinte innovative delle associazioni locali, espressioni di nuove emergenze sociali, e le organizzazioni e istituzioni, più volti a stabilizzare i servizi e renderli sostenibili (gioco virtuoso fra spinta all'innovazione e possibilità di trasformarla in azione organizzata, sostenibile e trasferibile). Recuperare in maniera forte la partecipazione.

BIBLIOGRAFIA

Commissione Europea, "Comunicazione agli stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria Equal relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro" (2000/C 127/02)
 Ismeri Europa, "Secondo Rapporto di valutazione intermedia Equal", Ottobre 2004
 Rapporto di Valutazione Intermedia, P.O.R. Obiettivo 3 2000-2006, Regione Liguria
 Ultimo rapporto sull'ambiente della provincia di Genova, 2003
 L'attuazione della riforma del welfare locale, rapporto di ricerca, Formez, Area Editoriale, Anna Mura, 2003
 M. Ambrosiani, D. Erminio, A. Ravecca, *Primo Rapporto Immigrazione a Genova*, Centro Studi Medi, Fratelli Frilli Editore, 2004
 L. Queirolo Palmas, A. Torre, *Il Fantasma delle Bande*, Centro Studi Medi, Fratelli Frilli Editore, 2005
 Casagrande Luigi, *Il Piano di zona nel sistema integrato di interventi e servizi sociali*, Studi Zancan, n. 3/2002
 Inserra Pierpaolo, Petrunaro Carolina, *La costruzione dei Piani sociali di zona*, Animazione sociale, n. 1-2004
 Il Manuale - *Pratiche di governance urbana, Pensare diversamente - Agire diversamente*, Interact, 2002
 Guide - *Nuovi Servizi per l'impiego - Leggi, esperienze, modelli organizzativi e professionali*, Formez, Sviluppo locale, Donzelli Editore, Roma, 2001
 P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *Il Terzo Settore in Italia - Culture e Pratiche*, Franco Angeli, Milano, 2004

Dati

Database Atlante della Competitività delle Province Unioncamere, dicembre 2004.
 Dati Censimento ISTAT Popolazione e Industria 2001.
 Dati Forze Lavoro ISTAT al 2004.
 Dati Istat 2002 - Ist. Tagliacarne 2001
 Dati regionali Istat, Ufficio statistica Comune di Genova
 Analisi congiunturale Assindustria Genova con dati Istat, Infocamera, INPS, Autorità Portuali, Società Autostrade

Materiali forniti dalle PS¹¹³:

- PS IT S LIG 007 - EFESTO:
Prodotti: 3 report che fungono da materiale descrittivo del progetto (ma anche da pubblicazione) contenenti dati di ricerca-analisi e sviluppo di buone prassi per l'integrazione e il mantenimento al lavoro delle persone disabili.
- PS IT S LIG 002 - ITACA
Prodotti: brochure dell'iniziativa, brochure per le Società produttrici di tecnologia, dizionario delle competenze tecnico-scientifiche, indicazione micro-competenze, manuale sulla creazione di Itaca
Ricerche: Mappatura del contesto ai fini della sperimentazione del modello, che ha fornito indicazioni sui trend di sviluppo del settore ICT ligure - Report di analisi del contesto
Valutazioni: Software di valutazione del modello messo a punto - Report di monitoraggio
- IT G LIG 008 - E.S.S.E.R.E:
Rassegna stampa degli articoli locali e regionali che hanno argomentato sulla esperienza Equal.
Prodotti: fondo di sostegno all'impresa sociale, metodologie e relazioni fra Pubblico e Privato sociale, la responsabilità sociale delle imprese, qualità dei servizi del centro educazione al lavoro, ...
Ricerche: analisi della domanda pubblica e privata in Liguria su outsourcing, analisi della offerta, analisi dei fabbisogni e delle competenze richieste e possedute dal Terzo settore, inchiesta sulle attività finanziarie di supporto all'impresa sociale e al III settore locale, ...
Valutazioni: rapporto di monitoraggio del progetto
- ITG IT G LIG 014 - GENOA EMPLOYMENT Projet 2001 (GEP 2001)
Ricerca metodologica sugli inserimenti lavorativi rivolti a tossicodipendenti
- IT S LIG 006 - WORKNET

¹¹³ dei prodotti e delle ricerche viene indicato il solo riferimento ai contenuti o il solo titolo, non si precisa il soggetto che le ha curate, né la casa editrice che in taluni casi ha pubblicato il lavoro

Ricerche : "Occupabilità e servizi nel Tigullio: La situazione delle fasce di popolazione svantaggiate o a rischio di svantaggio in relazione alle risorse sociali ed occupazionali nel territorio."

Prodotti: Inserimento lavorativo: un modello innovativo di proposte, le linee guida per la realizzazione del manuale operativo del tutor di rete.

Valutazioni: Rapporto di valutazione esperienza transnazionale
Schede di monitoraggio Isfol 2004

- IT S MDL 245 - CALA

Ricerche: Donne Immigrate e mercato del lavoro in provincia di Genova - New Net Economy
- Lavoro Autonomo e imprenditoria femminile nella provincia di Genova

- IT S MDL 203 - Albergo in Via dei Matti Numero Zero

Ricerche:

- La cooperazione di tipo B tra maturità e radicamento: proposte per il suo sviluppo

- Ricerca di Accessibilità: Risultato dei bisogni . manuale tecnico

- Ricerca di Trademark: valutazione di quale localizzazione migliore di strutture recettive

alberghiere in Italia

Valutazione: Valutazione ex-ante

Siti consultati:

Tutti i siti istituzionali della Regione, Provincia, e Enti locali

I Siti di Assindustria, Camera di commercio

I Siti di Organizzazioni del Privato Sociale

www.italiaoggi.it

www.istat.it

www.jobtel.it

www.legambiente.it

www.sole24ore.com

Siti PS

<http://www.corerh.it>

<http://www.itaca.sogeanet.it>

<http://www.essere.equal.it>

<http://www.csgenova.org> o www.equalgep2001.org

<http://www.fontanabuona.ge.it> o www.tigullio.worknet.it

<http://www.equal-support.it>

<http://www.progettocala.it>

<http://www.viadeimatti.coop>

5. IL CASO TERRITORIALE DELLA PROVINCIA DI CATANIA

5.1. IL CONTESTO DI AZIONE: LA PROVINCIA E L'ESCLUSIONE SOCIALE

I principali fenomeni di esclusione sociale¹¹⁴

Inquadramento demografico

Con quasi 1.058.162 abitanti, Catania è la nona fra le province italiane con maggiore consistenza demografica assorbendo l'1,85% della popolazione nazionale, il 22% di quella regionale, pari a 4.972.124 unità. Anche la sua densità abitativa è piuttosto elevata, 300 abitanti per kmq per una superficie complessiva di 3.552 Km², a fronte dei circa 190 abitanti per kmq dell'intero paese (18° valore più alto). Il territorio è suddiviso in 58 comuni per circa 368.000 famiglie mediamente con 2,83 componenti (18° valore nazionale). Il **tasso di urbanizzazione è considerevole**: il 67,4% della popolazione risiede nei 14 comuni con più di 20.000 abitanti, seguendo un trend di costante concentrazione nel periodo 1991/2002. Questo ha **una conseguenza diretta sui livelli di qualità della vita e della sostenibilità ambientale**; in base, infatti, all'Ecosistema urbano 2005 di Legambiente, che riguarda tuttavia esclusivamente i capoluoghi di provincia, il tasso di sostenibilità della città di Catania è tra i più bassi di Italia. Su un campione di 103 città capoluogo, Catania risulta collocata al 99° posto. In base al rapporto annuale del Sole 24 ore, la provincia di Catania si colloca al 100° posto (con una perdita di 7 posizioni rispetto all'anno 2002), mentre Italia Oggi colloca Catania al 74° posto nonostante le infrastrutture sanitarie, sociali e per l'istruzione siano superiori alla media nazionale.

Come si evince dalla tab. 26, la popolazione rappresenta oltre un quinto del totale in Sicilia.

Tab. 28 Distribuzione della popolazione per classi di età e sesso 2002

	0-14		15-64		>64		totale
	maschi	femmine	maschi	femmine	maschi	femmine	
Catania	95.863	91.810	343.127	358.898	71.844	96.620	1.058.162
Sicilia	430.123	409.690	1.606.594	1.668.605	365.457	491.665	4.972.134
Italia	4.184.191	3.962.607	19.095.478	19.177.645	4.486.554	6.414.595	57.321.070

Fonte: Istat 2002

Presenta una struttura molto giovane con individui di età inferiore ai 14 anni che rappresentano il 18% della popolazione locale, e gli anziani che assorbono una quota di appena il 15%. Catania "provincia giovane" è una tendenza confermata dall'analisi di alcuni indicatori strutturali della popolazione:

- l'indice di vecchiaia, in altre parole il rapporto percentuale tra la popolazione di 65 anni e più, e la popolazione di 0-14 anni, assume un valore molto basso (89,3); per l'Italia, l'indice è pari a 133,80
- il saldo demografico, a differenza di molte altre realtà meridionali, è positivo (+ 4.198 unità, 23° valore nazionale)¹¹⁵.
- L'indice di dipendenza strutturale degli anziani, ossia il rapporto percentuale tra la popolazione di età 65 anni e più e la popolazione in età attiva (15-64 anni), è pari al 23,99, dato molto positivo, sia rispetto a quanto si rileva nel resto della Sicilia (24, 9), sia rispetto alla media nazionale (28,5).

La popolazione straniera

Così come per altre realtà siciliane, modesta è la presenza di stranieri rapportati alla popolazione residente: a Catania sono presenti, infatti, circa 1.244 stranieri ogni 100.000 abitanti (per il 91,5% extracomunitari con regolare permesso di soggiorno), un valore inferiore al dato siciliano e del Mezzogiorno, ma pari a meno della metà del dato nazionale (tab. 27).

¹¹⁴ Il Paragrafo delinea le principali problematiche di esclusione sociale della Provincia Catanese, per come essi sono percepiti dai testimoni privilegiati e per come emergono da una breve analisi dei dati e delle fonti informative

¹¹⁵ Piano Territoriale Provinciale, Ufficio Pianificazione Territoriale, Assessorato al territorio, schema di massima 2004

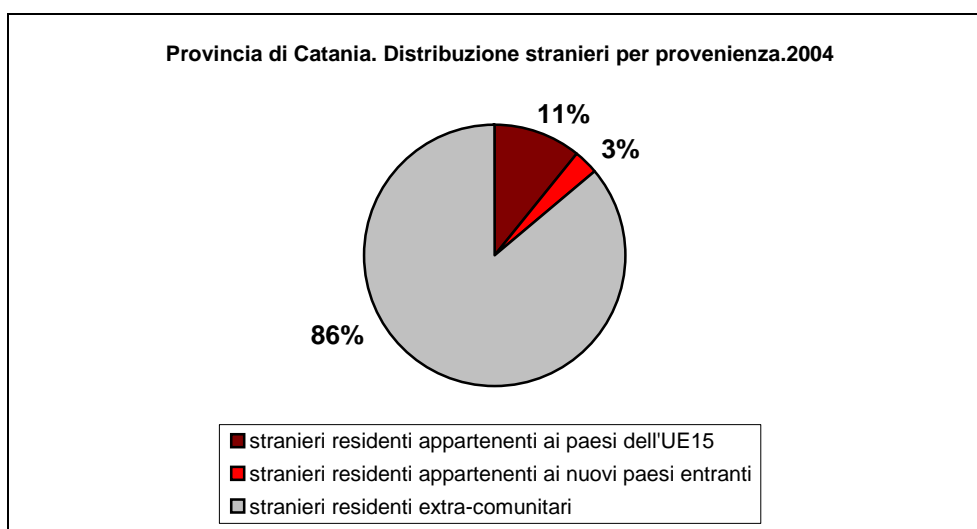
Tab.29 Distribuzione stranieri per provenienza, Italia, Mezzogiorno, Sicilia, Catania. 2002

	Catania	Sicilia	Mezzogiorno	Italia
stranieri residenti appartenenti ai paesi dell'UE15	1.047	5.071	20.537	132.067
stranieri residenti appartenenti ai nuovi paesi entranti	298	1.317	7.562	40.948
stranieri residenti extra-comunitari	8.275	43.011	148.066	1.161.874
TOTALE	9.620,0	49.399,0	176.165,0	1.334.889,0

Fonte: Istat 2002

Risalta, osservando i dati presenti nel grafico sottostante, la percentuale degli extracomunitari residenti rispetto al totale della popolazione straniera, quasi l'87%.

Nella sola città di Catania, gli immigrati presenti, regolarmente censiti, sono 7.327, di cui 3.149 donne e 4.239 uomini, rappresentati dalle comunità storiche dei mauriziani, il 35% del totale, a cui seguono i provenienti dalla Sry Lanka e dal Senegal, che incidono rispettivamente per il 18,39% ed il 9,65%.



Il mercato del Lavoro

La provincia di Catania si presenta come una delle aree economiche più importanti in Sicilia, capace di esercitare degli influssi che condizionano fortemente le attività delle province limitrofe.

“Posta sul versante orientale della Sicilia, su una delle più importanti direttrici del traffico marittimo, Catania e la sua provincia hanno potuto mantenere frequenti contatti con i paesi del bacino del mediterraneo e riceverne benefici effetti sin dai tempi antichi. Il sistema della mobilità extraregionale (porto, aeroporto) a Catania, potrebbe, però, ambire ad una funzione più importante nei rapporti economici con l'esterno dell'isola, nel moderno contesto intercontinentale del mediterraneo” (Piano Territoriale Provinciale, Ufficio Pianificazione Territoriale, Assessorato al territorio, schema di massima 2004, 17).

I principali e ordinari ambiti di lavoro consistono nell'attività industriale, agricola, commerciale e turistica: ¹¹⁶

Negli ultimi anni la provincia ha registrato un certo sviluppo grazie, da un lato, all'attività infrastrutturali e al risveglio di una serie d'attività a cui l'area è stata da sempre “tradizionalmente vocata”, quali il turismo e gli insediamenti commerciali, e, dall'altro, allo sviluppo ed al potenziamento d'attività technology based, soprattutto nella filiera microelettronica, che potranno consentire alla provincia di posizionarsi in termini competitivi su scala globale.

Se si considera la tabella 28, infatti, sulla distribuzione degli occupati per settori d'attività, spicca il dato degli occupati nel settore del terziario in genere (73% del totale degli occupati), come pure quella sulla percentuale dei lavoratori dipendenti, pari al 75%.

¹¹⁶ dal sito della provincia regionale di catania: www.provincia.catania.it – sezione Economia

Tab.30 Il mercato del lavoro della Provincia di Catania. 2004

	Totale Occupati	di cui Agricoltura	di cui Industria	di cui Altre attività	dipendenti	indipendenti
CATANIA	309.960	20.567	63.800	225.593	232.121	77.839
Sicilia	1.405.467	116.969	294.193	994.304	1.052.201	353.266
Italia	22.054.249	1.075.306	7.018.703	13.960.244	16.046.179	6.008.070

Nonostante dati positivi di sviluppo della provincia di Catania negli ultimi periodi, l'evoluzione dei tassi di occupazione dal 1999 al 2004, messa in evidenza dalla tabella 29, denotano come la *percentuale di occupati della Provincia di Catania crescano in maniera quasi impercettibile*, passando dal 34,0% al 34,4%, un dato pressoché identico a quanto presente a livello regionale, ma di ben 8 punti inferiore al dato medio nazionale.

Tab. 31 Tassi di occupazione. Confronto 1999-2004 per classi di età e territori

	- classe 15-24		- classe 25-29		- classe 30-64		- classe 15-64		Totale	
	1999	2004	1999	2004	1999	2004	1999	2004	1999	2004
Sicilia	12,7	13,2	36,2	40,8	48,3	50,6	39,1	41,8	32,1	34
CATANIA	14,4	13,5	37,9	43,6	48,3	50,2	40	41,7	34	34,4
Italia	25,2	24,9	57,7	62,6	58,7	62,2	52,5	56	42,4	44,8

Fonte Istat: 1999-2004

Così, pur evidenziando una diminuzione del tasso di disoccupazione nel periodo 1999-2004 (come mostrato in tab. 2.6), *i tassi di disoccupazione rimangono tra i più alti d'Italia*, soprattutto per la fascia di età compresa fra i 30 e i 64 anni. La provincia di Catania arriva a collocarsi infatti al 10° posto nel Paese fra le province con il più alto livello di persone senza lavoro, il che rappresenta un drammatico indicatore della debolezza del territorio. Un dato quasi triplo rispetto alla media presente a livello nazionale, ma praticamente in linea con il dato medio regionale (22%).

Tab. 32 Tassi di disoccupazione. Confronto 1999-2004 per classi di età e territori

	- classe 15-24		- classe 25-29		- classe 30-64		- classe 15-64		Totale	
	1999	2004	1999	2004	1999	2004	1999	2004	1999	2004
Sicilia	60,06	55,1	48,5	41,3	19,3	15,6	27,2	22,2	27	22
CATANIA	60,07	53,5	49,6	41,8	15,7	13,5	24,7	20,3	24,5	20,1
Italia	32,09	27,1	25	19,6	7	5,6	11,6	8,8	11,04	8,7

Fonte Istat: 1999-2004

Nel '99 gli iscritti nella lista dei disoccupati della Provincia di Catania sono risultati essere 255.742 unità (-8,2%)¹¹⁷

Occorre puntualizzare che si tratta di dati ufficiali che non tengono conto di alcuni fattori, tra cui il più rilevante è quello del lavoro sommerso, e, che soprattutto in Sicilia e nella provincia di Catania è un fenomeno largamente diffuso, soprattutto nelle fasce di età più giovani, che trovano lavoro con forme più o meno flessibili di part-time, soprattutto nel settore dei servizi, e che sfuggono alle rilevazioni ufficiali del mercato del lavoro. Se dunque si tenesse conto del lavoro irregolare, quasi del tutto ignorato dalle rilevazioni correnti, il numero effettivo di occupati, espresso in "unità di lavoro standard" (ULA) si accresce in misura apprezzabile, a detrimento in tutto o in parte delle persone dichiaratesi disoccupate.

Grave è infatti il peso dell'economia sommersa: il 35,9% degli occupati totali risultano irregolari, 23° valore più alto del Paese, dato inferiore solo al valore medio siciliano che è pari al 38,1%.¹¹⁸

Il Tasso di attività, (il rapporto tra le persone appartenenti alle forze di lavoro e la popolazione di 15 anni e più) che misura la parte di popolazione che partecipa attivamente al mercato del lavoro a prescindere dal fatto che siano occupate oppure in cerca di lavoro, è pari a 0,44, più basso dal tasso medio nazionale, pari allo 0,49 ma di poco superiore a quello regionale, che risulta essere 0,42 (fonte Istat 2004).

Dal Rapporto dei Carabinieri relativamente alle attività realizzate nell'anno 2004, emerge che "hanno verificato la posizione contrattuale e i ritmi lavorativi dei dipendenti di 4580 aziende industriali e commerciali, imprese edilizie ed agricole (4565 i controlli nel 2003). Di queste 2605 hanno impiegato

¹¹⁷ (fonte: Camera di Commercio Catania, relaz. 99).

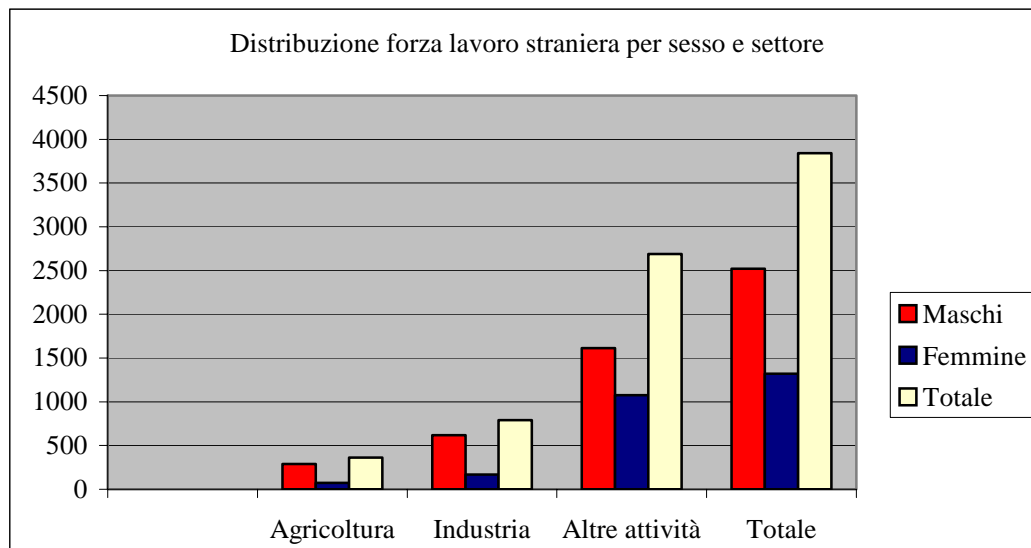
¹¹⁸ Jobtel luglio 2005 . www.jobtel.it

personale in maniera irregolare. Dei 39749 lavoratori controllati, 22406 sono risultati regolari e 9090 irregolari, di cui 8253 "in nero". Gran parte dei lavoratori "irregolari" – secondo il report – si concentra al Nord dell'Isola (6993 suddivisi tra le province di Trapani, Palermo e Messina), seguita dal centro (1399 tra le province di Caltanissetta, Enna e Catania) e dal sud (698 tra le province di Agrigento, Ragusa e Siracusa). Anche per quanto riguarda i lavoratori "in nero", presenza massiccia nella zona nord della Sicilia (5185, pari al 62,83%), seguita dal centro (2473, pari al 29,96%) e dal sud (595, pari al 7,21%).

Inoltre, nel corso delle operazioni di verifica ed accertamento, i carabinieri **hanno recuperato evasioni contributive** pari ad oltre € 19,5 milioni e avviate le procedure per la riscossione di € 3.5 milioni pari a 8254 illeciti amministrativi. 579 Le irregolarità in agricoltura per un importo pari a poco più di € 306.000. Il dato più rilevante è caratterizzato dal riscontro di una elevata **area di lavoro trasversale, denominato "in grigio"**: una sottile forma di sommersione per abbattere i costi aziendali di produzione e gli obblighi normativi. In sostanza il personale dispone di regolare contratto di assunzione ma senza godere del pieno rispetto delle norme previdenziali e con corresponsione di retribuzione non conforme. I settori più "colpiti" sono l'edilizia, strutture ricettive ed esercizi pubblici, agricoltura, metalmeccanica, trasporti, tessili ed abbigliamento. "Il fenomeno – è scritto nel rapporto dei carabinieri – si conferma invasivo, straripante, solidamente diffuso e radicato in tutta la Regione"¹¹⁹

Quanto alla condizione della popolazione straniera sul versante occupazionale, su una forza lavoro pari a 4.714 unità (fonte Istat), 1744 sono quelle senza un lavoro, pari al 37%. Per quando concerne la distribuzione della forza lavoro per settori, osservando il grafico 5.1, si nota come la maggior parte di essi sia occupato nel terziario, commercio e servizi, di cui 2.880 dipendenti e 962 indipendenti.

Grafico 5.1



Fonte: Istat 2004

Un problema che si registra è che, nell'ambito della legge "Bossi-Fini", "rilevante è la documentazione attestante **rapporti di lavoro mai posti in essere** allo scopo di permettere all'extracomunitario di ottenere (o rinnovare) il permesso di soggiorno. Dei cittadini extracomunitari controllati, l'area di provenienza più numerosa è risultata quella del Nord Africa e paesi Medio Orientali (367 uomini e 61 donne), seguiti da quelli dei paesi europei non appartenenti all'UE, Estremo Oriente e Africa Nera. Su un totale di 891 lavoratori trovati in attività, 242 sono risultati "irregolari" e 79 "clandestini".

"Drammatici risultano anche i numeri relativi allo **sfruttamento del lavoro dei minori**. Su un totale di 843 controlli sono stati individuati 454 tra bambini (al di sotto dei 15 anni) ed adolescenti occupati illecitamente, con un tasso di irregolarità pari al 53,86%. I settori di impiego sono in gran parte esercizi pubblici (138), il commercio (175), l'artigianato (69), attività affini o complementari"¹²⁰.

Scarso è, poi, il livello di sicurezza nei luoghi di lavoro. "Nell'ambito della "Campagna europea per la sicurezza" a giugno e a settembre, nell'ambito di 552 ispezioni effettuate nel settore edilizio, sono state impartite 1086 prescrizioni, denunciati alla magistratura 444 datori di lavoro, riscontrate 1849 violazioni

¹¹⁹ dal Rapporto dei Carabinieri del 2004, citato in un documento di rassegna stampa del 23-01-2005 dell'Assessore Scoma in riferimento alle attività dei Uffici Regionali del Lavoro e alla necessità di incentivare per il 2005 più ispettori e più controlli

¹²⁰ Ibidem

(molte delle quali di carattere penale). Inoltre sono state comminate 1093 ammende (pari a € 956.540,25) e sottoposti a sequestro 174 cantieri edili a causa di situazioni ambientali di grave pericolo per l'incolumità delle maestranze. Su delega dell'autorità giudiziaria sono anche state effettuate 29 inchieste per infortuni sul lavoro nel campo dell'edilizia (25), industria (1), agricoltura(3)¹²¹.

Nel complesso nella provincia di Catania, in riferimento all'andamento del mercato del lavoro si possono mettere in luce in termini di problematiche di esclusione sociale:

- **gli elevati tassi di disoccupazione, tra i più alti d'Italia**
 - **il senso di insicurezza ed eccessiva precarietà nel lavoro**
 - **il grave il peso dell'economia sommersa, del lavoro nero e irregolare**
 - **il "lavoro grigio", l'evasione contributiva e fiscale**
- (tutte problematiche più accentuate se riferite agli immigrati)**
- **lo sfruttamento del lavoro minorile**
 - **la scarsa sicurezza nei luoghi di lavoro**

Lo sviluppo economico¹²²

In provincia di Catania, nel 2002, risultano avere la loro sede legale all'incirca 83.400 imprese che, se in termini assoluti pongono la provincia al 12-esimo posto in Italia e al 1° in Sicilia, assai rilevante è infatti la quota delle ditte individuali (70,4%) e quella delle piccolissime imprese (meno di tre addetti) che, con un'incidenza che sfiora l'84%, colloca Catania al 11-esimo posto. La componente degli artigiani (23,3%) è inferiore al valore medio nazionale (28,6%) ma superiore al dato del Mezzogiorno (22,1%).

Le attività economiche presentano un livello dimensionale molto ridotto¹²³, mettendo in luce la debolezza della struttura imprenditoriale e la loro difficoltà ad affrontare importanti processi di sviluppo e di crescita in settori più competitivi per la propria inadeguatezza finanziaria, manageriale, organizzativa, e produttiva.

La distribuzione settoriale del tessuto produttivo, se si eccettua la forte penetrazione del commercio (36%, settimo posto in Italia) e la modesta quota di alberghi e pubblici esercizi (2,4%, penultimo valore seguito solo da Trapani), riflette abbastanza fedelmente il quadro nazionale. La crescita media imprenditoriale nell'ultimo anno è stata pari al 4% (11-esima migliore prestazione italiana), spinta soprattutto da un tasso di mortalità bassa e da una natalità non elevatissima.

Il valore aggiunto prodotto nella provincia di Catania, nel 2002, è di circa 14.500 milioni di Euro e costituisce l'1,24% dell'ammontare nazionale, ponendo Catania fra le province meridionali che più contribuiscono alla formazione del valore aggiunto. La dinamica economica provinciale, nel periodo 1995/2001 è stata leggermente inferiore alla crescita del reddito prodotto in Italia (-1,7%). In termini relativi, nel 2002, ciascun residente ha prodotto un PIL che ammonta a poco più di 13.700 euro, un dato di poco superiore a quello medio della regione ma nettamente inferiore agli oltre 20 mila euro prodotti in media dell'intero paese. Nonostante il fatto che le imprese artigiane abbiano un'incidenza superiore, in termini di presenza, rispetto al contesto del mezzogiorno, il contributo di queste imprese al valore aggiunto (5,4%) è invece inferiore a quello della ripartizione (7,3%) e risulta essere il sesto peggior e valore a livello nazionale. I settori che spiccano per valore aggiunto, rispetto all'andamento nazionale, sono i servizi destinati alla vendita (28,4%) e le costruzioni (5,2%)

Le condizioni economiche dei residenti appaiono sensibilmente inferiori al livello medio italiano e risultano peggiori di molte altre del Mezzogiorno. In termini di valore pro-capite, il reddito disponibile (quasi 11 mila euro), infatti, si attesta su livelli lievemente superiore rispetto alla media isolana (10.6949), mentre sconta un sensibile ritardo rispetto al contesto nazionale (oltre 15 mila euro).

In conclusione, la provincia di Catania risulta essere **una importante area economica della Sicilia**, che si distingue per il sistema produttivo in leggera crescita¹²⁴, **ma molti sono gli elementi critici** su cui investire.

Il sistema economico catanese risulta infatti caratterizzato dai seguenti aspetti problematici:

- una **eccessiva frammentazione della dimensione media delle attività produttive e da un carattere ancora molto familiare delle unità produttive;**
- una **focalizzazione su beni e servizi a basso valore aggiunto e di prima trasformazione** (all'interno delle filiere agro-alimentari, manifatturiere e di servizio, le attività del contesto produttivo sono focalizzate su processi di prima trasformazione, caratterizzati da uno scarso accumulo di conoscenza e know how specialistico);

¹²¹ Ibidem

¹²² elementi estratti dal Piano Territoriale, schema di massima 2004

¹²³ Fonte SDI Repertorio Imprese Siciliane, 2000

¹²⁴ sulla base dei dati della sede regionale dell'ISTAT, del banco di Sicilia e dell'Istituto Tagliacarne

- **un orientamento ancora molto locale del sistema competitivo imprenditoriale e l'assenza di sistemi locali con vocazioni più specialistiche** (sono state individuate macro-aree di riferimento che, sulla base dell'analisi ISTAT, rappresentano Sistemi Locali di Lavoro, ma che non si identificano con la definizione dei "sistemi locali di produzione specialistica" o aree-distretto, quanto piuttosto di "proto-distretti" o processi aggregativi nati attorno a produzioni tipiche del territorio o per le quali l'area ha sviluppato un sapere specifico);
- **la persistenza di saggi di redditività, produttività e competitività inferiori ai valori nazionali;**
- **insufficienti reti infrastrutturali a sostegno delle attività produttive.**

A questi aspetti si aggiunge la considerazione, emersa durante le interviste, di **una parziale relazione fra mondo produttivo, enti locali e mondo della ricerca**, anche se recentemente, i rapporti di interscambio con i circuiti della conoscenza e dell'innovazione (università, centri di ricerca pubblici e privati, ...) si sono andati consolidando anche per lo sviluppo di un'area gravitazionale ad elevato contenuto high-tech in una zona del territorio metropolitano di Catania. Emerge anche **una insufficiente carenza di strutture turistiche e delle risorse naturali territoriali e di una mancanza di concertazione fra operatori privati e di enti locali. Non si intravede una visione di sistema che consenta di posizionare interventi e strategie in un progetto di sviluppo dell'intero territorio. Inoltre viene messa in evidenza la scarsa capacità di accesso del sistema produttivo agli strumenti di sostegno comunitario e l'assenza di finanza avanzata per lo sviluppo.** La struttura finanziaria del provincia di Catania è caratterizzata da un assetto tradizionale ed ancora poco orientato verso una finanza evoluta.

Dimensione sociale del contesto

La ricerca sul campo, i diversi incontri tenuti con i referenti delle PS ed alcuni loro partners, ma principalmente le interviste effettuate con gli attori privilegiati del territorio, direttamente o indirettamente interessati dal programma Equal, hanno consentito di tracciare un quadro delle principali forme di disagio sociale che vive la provincia di Catania, come anche le sue potenzialità di sviluppo per il futuro.

I principali aspetti problematici sono identificati in:

- **disabilità e svantaggio sociale urbano;**
- **evasione scolastica e dell'obbligo formativo;**
- **forme di devianza minorile – giovanile (anche legati alla criminalità);**
- **disagio degli anziani con età superiore ai 65 anni**, che vivono da soli (spesso i figli emigrati in Italia) e con capacità reddituali molto basse (pensione minima) non in grado di sostenere spese affitto e spese generali;
- **carenza di servizi di cura e di assistenza alla persona e alla famiglia** (servizi per gli anziani, servizi di sostegno alla famiglia, esistenza di centri diurni per minori, di centri sociali per i giovani, asili nido);
- **carenza alloggi abitativi** per persone in stato di povertà socio-economica;
- **senso di insicurezza del cittadino.** La situazione riguardo alla criminalità comune, soprattutto minorile, e mafiosa si presenta ancora grave e gli indicatori recenti lo confermano: secondo il rapporto 2004 sulla Qualità della Vita di Italia Oggi, Catania è al 66° posto per quanto riguarda il tasso di criminalità;
- **forme di disagio e maltrattamento delle donne.**

In riferimento ai fenomeni migratori di Catania, si evidenziano i seguenti aspetti problematici:

- **insufficienti politiche di accoglienza e di integrazione dell'immigrato** in relazione all'aumento degli sbarchi, all'affollamento dei centri di permanenza territoriale;
- documentazione false attestanti rapporti di lavoro mai posti in essere allo scopo di permettere all'extracomunitario di ottenere (o rinnovare) il permesso di soggiorno - **situazioni di irregolarità e/o di sfruttamento dello straniero all'entrata;**
- **disadattamento identitario dei figli di stranieri immigrati.**

Parallelamente, gli elementi di forza emersi dalla ricerca sono:

- la vitalità di una nuova soggettualità sociale capace anche di progettare e gestire interventi contro il degrado e l'esclusione sociale;
- elevata qualità delle infrastrutture sanitarie e per l'istruzione;
- l'elevata incidenza di classi giovanili sul contesto territoriale;
- la crescita della scolarizzazione delle donne;
- la diffusione di esperienze significative di educazione alla legalità nelle scuole;
- un nuovo protagonismo delle istituzioni locali nel campo delle politiche sociali.

Aspetti urbanistici e ambientali

Dal punto di vista urbano e ambientale, la Provincia di Catania è connotata da **un considerevole tasso di urbanizzazione** con conseguenza diretta sui livelli di qualità della vita e della sostenibilità ambientale.

Molte zone del contesto catanese versano in stato di **degrado urbano**, soprattutto nell'area metropolitana di Catania, dando vita a quartieri marginali.

Il progressivo degrado fisico, urbanistico, igienico-sanitario hanno condotto a gravi forme di disgregazione socio-economica che minacciano la normale vivibilità, connotandosi come circuiti ad alta concentrazione di persone extra-comunitarie e per la manifestazione di **fenomeni criminali minorili e mafiosi**.

Carente in tali contesti periferici la **rete di servizi essenziali e di reti infrastrutturali**, queste ultime anche nei paesi della provincia di Catania.

La carenza delle reti infrastrutturali rappresenta uno dei nodi più critici su cui intervenire attraverso un adeguato piano strategico. Occorre favorire l'incremento e qualificare l'interscambio di merci e mobilità delle persone, attraverso il miglioramento della connessione fra reti locali e reti globali.

Considerazioni di sintesi

Le condizioni di vita della provincia etnea appaiono insoddisfacenti rispetto a molti degli indicatori della qualità di vita. Pur essendo una provincia di snodo per la realtà siciliana e mediterranea, con grosse potenzialità di sviluppo e crescita del suo territorio, si colloca ancora tra le ultime province italiane nelle graduatorie relative alla qualità di vita dal punto di vista socio-economico complessivo. Molti, di seguito sinteticamente riepilogati, sono gli elementi problematici emersi in questi anni, che hanno indotto molte persone, famiglie e porzioni di territorio a vivere forme di esclusione sociale, e su cui Equal doveva inserire alcune sue azioni sperimentali di risoluzione.

I principali fenomeni di esclusione sociale

... Dal punto di vista del Disagio sociale in senso stretto

In sintesi

- le diverse forme di disagio sociale urbano e di disabilità;
- l'evasione scolastica e dell'obbligo formativo;
- il disagio degli anziani con età superiore ai 65 anni, che vivono da soli (spesso i figli emigrati in Italia) e con capacità reddituali molto basse (pensione minima) non in grado di sostenere spese affitto e spese generali.
- carenza di servizi di cura e di assistenza alla persona e alla famiglia
- forme di disagio e maltrattamento delle donne
- forme di devianza minorile – giovanile (anche legati alla criminalità)
- carenza alloggi abitativi per persone in stato di povertà socio-economica
- Non ancora sufficienti politiche di accoglienza e di integrazione socio/lavorativa/abitativa, anche in relazione dell'immigrato in relazione all'aumento degli sbarchi, all'affollamento dei centri di permanenza territoriali;
- documentazioni false attestanti rapporti di lavoro mai posti in essere allo scopo di permettere all'extracomunitario di ottenere (o rinnovare) il permesso di soggiorno. Situazioni di irregolarità e/o di sfruttamento dello straniero all'entrata;
- problema di disadattamento identitario dei figli di stranieri immigrati.
- gli elevati tassi di disoccupazione, tra i più alti d'Italia;
- il senso di insicurezza ed eccessiva precarietà nel lavoro;
- il grave il peso dell'economia sommersa, del lavoro nero e irregolare;
- il "lavoro grigio", l'evasione contributiva e fiscale; (tutte problematiche più accentuate se riferite agli immigrati)
- lo sfruttamento del lavoro minorile;
- la scarsa sicurezza nei luoghi di lavoro.

Immigrazione

Lavoro e occupazione

Economia e sviluppo

Area economica in crescita importante per la Sicilia ma caratterizzati da:

- una eccessiva frammentazione della dimensione media delle attività;
- produttive e da un carattere ancora molto familiare delle unità produttive;
- una focalizzazione su beni e servizi a basso valore aggiunto e di prima trasformazione;
- un orientamento ancora molto locale del sistema competitivo imprenditoriale e l'assenza di sistemi locali con vocazioni più specialistiche;
- una persistenza di saggi di redditività, produttività e competitività inferiori ai valori nazionali;
- insufficienti reti infrastrutturali a sostegno delle attività produttive;
- una parziale relazione fra mondo produttivo, enti locali e mondo della ricerca;
- una insufficiente carenza di strutture turistiche e di valorizzazione delle risorse naturali territoriali, e di una mancanza di concertazione fra operatori privati e

Ambiente - Territorio

- d enti locali;
- una scarsa capacità di accesso del sistema produttivo agli strumenti di sostegno comunitario e l'assenza di finanza avanzata per lo sviluppo.
- alto tasso di urbanizzazione con conseguenza diretta sui livelli di qualità della vita e della sostenibilità ambientale;
- degrado urbano – quartieri marginali, soprattutto nell'area metropolitana di Catania;
- alto tasso di criminalità con relativo senso di insicurezza del cittadino (soprattutto criminalità minorile e mafiosa);
- carenza di servizi infrastrutturali.

5.2. LO SCENARIO DELLE POLITICHE IN ORDINE AL LAVORO E ALL'INCLUSIONE

Dopo aver indicato i principali fenomeni che caratterizzano il territorio della provincia di Catania, di seguito si riporta una sintesi di alcuni strumenti implementati e utilizzati per il periodo 2000-2005 a livello regionale e provinciale e lo stato generale delle politiche in ordine al lavoro e all'inclusione, articolati, per comodità espositiva, in aree tematiche: dello sviluppo, sociali e del lavoro.

Sugli strumenti di politica di sviluppo locale del territorio

Il P.O.R. Sicilia: strumento trasversale alle politiche di sviluppo del territorio¹²⁵

Il Programma Operativo Regionale della Sicilia (POR Sicilia 2000/2006) ed il relativo complemento di programmazione predisposto sulla base del PSM e del QCS è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2000) 2348 dell'8/08/2000.

La finalità generale del Programma Operativo assume integralmente l'obiettivo generale del QCS, che prevede la "riduzione significativa del divario economico e sociale delle aree del Mezzogiorno, in modo sostenibile, accrescendo le competitività di lungo periodo, creando condizioni di accesso pieno e libero al lavoro, facendo leva sui valori ambientali e di pari opportunità".

Tendendo conto delle specificità della regione, la strategia complessiva poggia su due priorità principali: quella dello sviluppo duraturo e quella della coesione sociale.

Il programma si articola sui sei assi di sviluppo seguenti¹²⁶:

Asse 1: Tutela e valorizzazione delle risorse naturali

La "risorsa ambiente" riveste una particolare importanza per la Sicilia in quanto, in forza della sua diffusione e diversificazione nel territorio, la sua valorizzazione può rappresentare un volano per la ripresa civile, economica e d'immagine dell'isola.

Per la protezione delle risorse e loro valorizzazione, le azioni programmatiche sulle quali è incardinata prioritariamente la politica ambientale regionale fanno riferimento alle seguenti aree: risorse idriche, difesa del suolo e protezione della fascia costiera, gestione dei rifiuti, rete ecologica, energia.

Asse 2: Risorse culturali

La consapevolezza del nesso forte che lega risorse ambientali e culturali, delle opportunità per lo sviluppo che i relativi interventi di protezione e valorizzazione offrono al sistema economico siciliano e della diversificazione che può derivarne per l'offerta turistica regionale, motiva la scelta di connettere in un'unica politica di carattere territoriale gli interventi relativi a beni culturali, ambientali e turismo.

Asse 3: Valorizzazione delle risorse umane e sviluppo dell'innovazione

Tale Asse riveste un carattere di centralità per immettere un forte tasso di innovazione nel sistema sociale nel suo complesso. Fattori chiave per tale valorizzazione sono: l'integrazione tra i sistemi di costruzione di capitale umano (scolastico, formativo e della ricerca); l'inclusione delle fasce deboli e svantaggiate anche attraverso il recupero delle energie disperse; la promozione delle pari opportunità; la riqualificazione della Pubblica amministrazione per meglio rispondere ai nuovi compiti; l'attivazione di politiche attive per favorire l'inserimento e/o il reinserimento nel mercato del lavoro. La realizzazione del programma necessita di un forte impegno nel campo della ricerca scientifica per sostenere adeguatamente le azioni più innovative, anche in un'ottica di medio-lungo periodo. Questa opzione strategica ha carattere trasversale e informa tutti gli assi prioritari del Programma.

Asse 4: Sistemi locali di sviluppo

Negli ultimi anni si è fatta strada una diffusa progettualità dal basso che, facendo leva sul potenziamento delle risorse locali, opera in direzione della creazione di nuova occupazione.

L'approccio allo sviluppo locale presuppone un processo di animazione propedeutico alle azioni e la costruzione di metodologie e strumenti utili a realizzare un efficace processo decisionale di attuazione e monitoraggio delle politiche di sviluppo.

L'articolazione in specifici sistemi produttivi (industriali, artigianali e commerciali, turistici, agricoli e della pesca) è concepita in un'ottica di integrazione territoriale degli interventi, per meglio centrare le azioni che possono condurre ad un consolidamento delle attività produttive.

¹²⁵ FontI: Sito Internet Regione Sicilia: www.euroinfosicilia.it

¹²⁶ Elenco assi e fonti di finanziamento estratti dal documento: Catania Provincia di'Europa – Programma Operativo Regionale 2000-2006 e Complemento di Programmazione, Biblioteca della Provincia Regionale di Catania

Asse 5: Riqualificazione urbana e territoriale

L'asse prende in considerazione sia la qualità della vita urbana, sia la dotazione di "servizi evoluti" per lo sviluppo. Questo obiettivo strategico è finalizzato a ridurre i fenomeni di degrado ambientale e di marginalità sociale nelle grandi città, a potenziare le funzioni urbane, ad elevare i valori di urbanità della regione quali condizioni necessarie per assicurare lo sviluppo economico e sociale.

Parallelamente viene individuata una strategia di sviluppo per i numerosi centri urbani medi che rappresentano l'armatura urbana del territorio siciliano ed hanno un forte legame con i sistemi produttivi locali, da sviluppare attraverso la costruzione di una struttura reticolare tra le sedi di erogazione dei servizi ed i soggetti economici e sociali.

Asse 6: Potenziamento delle infrastrutture per la competitività

Il completamento ed il potenziamento del sistema infrastrutturale siciliano si rende necessario per attenuare la persistente situazione di isolamento e di perifericità in cui tuttora si trova la Sicilia ed aumentare la competitività del sistema produttivo regionale, operando, nel contempo, in direzione di un riequilibrio territoriale tra aree forti e aree deboli, aree costiere ed aree interne. Altrettanto strategica è l'azione di implementazione di rete telematiche interconnesse a servizio della Pubblica amministrazione, delle imprese e dei cittadini.

Fonti di finanziamento

Le risorse comunitarie provenienti dai Fondi Strutturali costituiscono quasi il 51% delle risorse pubbliche del programma. Il co-finanziamento nazionale pubblico dei programmi operativi è assicurato da risorse statali e regionali che, in linea con il precedente ciclo di programmazione, sono stimate in quote rispettivamente dell'ordine del 70% e del 30%.

Il POR Sicilia persegue anche l'obiettivo della massimizzazione delle risorse esterne al programma. Funzionale a tale scopo è l'Intesa Istituzionale di programma stipulata tra il governo nazionale e quello regionale nel settembre 1999, dalla quale scaturisce l'impegno a far convergere l'azione delle parti, attraverso appositi strumenti di attuazione, verso gli obiettivi di sviluppo individuati in ambito regionale.

Il programma comporta una spesa pubblica complessiva di 7 585,864 milioni di euro. Il cofinanziamento della Comunità europea ammonta a 3.857,946 milioni di euro, equivalenti al 50,9 per cento della spesa pubblica complessiva, dei quali 2.267,494 milioni di euro provengono dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), 783,983 milioni di euro dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), 756,469 milioni di euro dal Fondo sociale europeo (FES) e 50 milioni di euro dallo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), mentre il resto è erogato dalle autorità nazionali. La partecipazione che, secondo le stime, sarà erogata dal settore privato si aggira intorno ai 1.830 milioni di euro. I tassi di partecipazione per i vari settori saranno coerenti con quanto indicato nel QCS. A livello generale, il tasso medio di partecipazione del FESR è pari a circa il 45% della spesa pubblica; quello del FSE è pari a circa il 70% della spesa pubblica; quello del FEOGA è pari a circa il 57% della spesa pubblica; infine quello dello SFOP è pari a circa il 55% della spesa pubblica.

L'approccio integrato: alcuni strumenti della programmazione negoziata locale

A) I Piani Integrati Territoriali (PIT)

I progetti integrati costituiscono lo strumento principale per la realizzazione di tale approccio programmatico che intenda perseguire la strategia regionale di sviluppo dei territori e dei sistemi locali. I progetti integrati rappresentano la modalità più appropriata alle esigenze dello sviluppo "dal basso", che la Regione Siciliana intende promuovere con l'attuazione del POR. Anche i documenti prodotti dal partenariato nei "tavoli provinciali" sottolineano la necessità di perseguire l'integrazione territoriale e di "disporre di strumenti operativi in grado di attivare sinergie originali, per valorizzare tutte le potenzialità che i contesti territoriali e le comunità locali sono in grado di esprimere.

I progetti integrati sono un complesso di azioni intersettoriali che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio, e giustificano un approccio attuativo unitario.

"Il valore aggiunto della strategia delineata va ricercato nell'integrazione delle azioni, sia lungo filiere, sia nel territorio, ottimizzando pertanto verticalmente l'efficienza degli interventi e ricercando orizzontalmente tutte le possibili sinergie con altri interventi concentrati territorialmente"

Per fare qualche esempio applicato al contesto di Catania:

a) le economie del turismo - Calatino Sud Simeto

Idea forza: Fare del territorio l'oggetto di un progetto di condivisione delle conoscenze, dei linguaggi e dei significati che produca identità, permettendo agli uomini in esso presenti di scoprire le ragioni e i vantaggi della loro vicinanza fisica ed elaborare la loro intelligenza collettiva per perseguire insieme uno sviluppo equo e duraturo

b) Catania città metropolitana. dal sistema diffuso alla metropoli accogliente.

L'idea forza del PIT, agendo sui due grandi campi suddetti, è di dare pieno e organico avvio al processo di formazione e consolidamento della città metropolitana, attraverso interventi tesi a promuovere uno sviluppo sostenibile con l'ambiente, il territorio, il sistema economico locale e segnatamente: riqualificare complessivamente il tessuto urbano; aggiornare i processi e gli approcci allo sviluppo urbano; modernizzare il sistema metropolitano; sperimentare e sviluppare alcune funzioni di eccellenza.

B) I Patti territoriali

In Sicilia sono stati istituiti 34 Patti territoriali, in provincia di Catania ne sono stati attivati 6, che vengono riportati, di seguito, in apposita tabella.

	PATTO TERRITORIALE	COMUNE
1	AREA JONICA-ETNEA	Calatabiano, Castiglione, Fiumefreddo di Sicilia, Giarre, Linguaglossa, Mascali, Milo, Piedimonte Etneo, Randazzo, Riposto, Sant'Alfio, Santa Venerina, Zafferana
2	CALATINO SUD SIMETO	Caltagirone, Castel di Judica, Grammichele, Licodia Eubea, Mazzarrone, Militello Val di Catania, Mineo, Mirabella Imbaccari, Palagonia, Raddusa, Ramacca, San Michele di Ganzaria, Scordia, Vizzini
3	CATANIA SUD	Catania: Sub Area del Comune di Catania, Litorale Sud
4	COMUNI DI ACI	Acireale, Aci Castello, Aci Catena, Aci Sant'Antonio San Gregorio, Valverde
5	SIMETO ETNA	Adrano, Belpasso, Biancavilla, Bronte, Camporotondo Etneo, Misterbianco Motta Sant'Anastasia, Nicolosi, Paternò, Pedara, Ragalna, Santa Maria di Licodia, San Pietro Clarenza, Trecastagni
6	SUD ETNEO	Acì Bonaccorsi, Gravina di Catania, Mascalucia, San Giovanni la Punta, Sant'Agata li Battiati, Tremestieri Etneo

C) I Contratti d'Area

Con presupposti e modalità di attuazione analoghe al Patto territoriale, il contratto d'area nasce principalmente per risolvere i gravi problemi, in primo luogo occupazionali, causati dalla crisi delle grandi aree industriali. La strumentazione è ancora in fase sperimentale; l'ASI di Catania ha presentato un progetto che riguarda gli agglomerati industriali i Pantano d'Arce (Catania), Tre Fontane (Paternò) e Piano Tavola (Belpasso).

D) I Contratti di programma

Il "Contratto di Programma" è uno strumento di grande potenza con cui l'Amministrazione centrale può promuovere, attraverso l'erogazione di capitali a fondo perduto, l'investimento diretto nel Mezzogiorno da parte di grandi imprese, di consorzi di medie e piccole imprese, di distretti industriali. E' con questo strumento che sono stati realizzati gli investimenti della SGS Thomson a Catania, investimenti che hanno profondamente alterato in modo positivo il quadro di convenienza dei sistemi locali prescelti e che hanno dischiuso opportunità non ancora pienamente sfruttate.

E) Il Leader II"

Con Decreto Presidenziale n. 252 del 29.10.1996, è stata adottata la stesura finale del Programma Regionale "Leader II"; tale decisione segue l'approvazione del Programma deliberato dalla Commissione Europea.

L'iniziativa "Leader II" è rivolta alle zone rurali delle Regioni dell'Obiettivo 1 e 5b (zone rurali svantaggiate). In Sicilia sono stati attivati oltre 20 progetti Leader, di cui cinque nelle provincia di Catania, che riguardano le seguenti aree: Simeto-Etna, Terra del Sole, Comune di Caltagirone, valle dell'Etna ed E.S.A Alcantara.

F) I PRUSST.

Con Decreto Ministeriale n. 1169 dell'8.10.1998, il Ministero dei Lavori pubblici - Direzione Generale del Coordinamento territoriale ha reso disponibili le somme non utilizzate per i programmi di riqualificazione urbana, di cui al D.M. 21.12.1994. Tali somme sono destinate alla promozione, alla partecipazione ed alla realizzazione di programmi innovativi in ambito urbano, denominati: "Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio". Per quanto attiene il territorio di riferimento, è stato attivato un Prusst di eccellenza che comprende la provincia di Siracusa, il Calatino, i comuni ricadenti nell'area del Simeto-Etna e la città di Catania, nonché il Prusst di Valdemone che interessa l'area nord della provincia di Catania, parte della provincia di Messina e le aree a nord-est della provincia di Enna.

G) I Patti Territoriali Agricoli

La delibera CIPE dell'11 novembre 1998 ha provveduto ad estendere all'agricoltura ed alla pesca gli strumenti previsti dalla programmazione negoziata consentendo all'inizio del 2000, attraverso uno specifico bando, la presentazione di iniziative concertate ed attinenti al settore primario.

Pur in presenza di un quadro di risorse finanziarie assai contenute sul piano nazionale, marcato interesse hanno rivestito tali iniziative sia nell'ambito regionale che in quello provinciale con la presentazione, rispettivamente, di 24 e 5 iniziative.

In dettaglio, sono stati presentati ed approvati, a seguito di una specifica procedura di valutazione, i seguenti patti territoriali specializzati nei settori dell'agricoltura e della pesca:

1. Patto agricolo Simeto-Etna
2. Calatino sud Simeto
3. Patto agricolo delle ACI
4. Patto agricolo dell'Alcantara e della riviera ionica
5. Ionico-etneo

La Provincia Regionale di Catania e l'Osservatorio Europeo¹²⁷

Nello scenario sopra descritto si colloca la scelta della Provincia Regionale di Catania di attivare la funzione dell'Osservatorio Europeo che, istituito nel 1997 è il punto di riferimento, in ambito provinciale, per le politiche comunitarie ed i programmi dell'Unione Europea. "L'OE vuole essere una risposta concreta al problema della scarsa diffusione delle informazioni relative alle politiche, agli interventi ed alle iniziative che fanno capo alle istituzioni comunitarie. Il proposito è di incentivare l'accesso alle iniziative dell'UE da parte delle Amministrazioni comunali e degli altri organismi operanti nel territorio etneo. L'Osservatorio è uno sportello di informazioni per gli utenti privati (giovani, studenti, imprenditori, associazioni) e per i rappresentanti degli enti locali, mentre fornisce uno specifico e completo servizio di consulenza alle varie strutture dell'Amministrazione Provinciale.

Considerazioni sul quadro delle politiche di sviluppo del territorio¹²⁸:

Dalla ricerca esplorativa su campo, privilegiando in particolar modo gli aspetti legati allo sviluppo nei territori **del lavoro partenariale integrato**, sono emersi i seguenti aspetti:

- **un positivo avvio del lavoro integrato per il raggiungimento degli obiettivi strategici di sviluppo dei territori.** La cultura partenariale, è ritenuta *"faticosa ma avviata e in corso di maturazione, a stadi diversi, a seconda dei territori, delle aree di policy e delle linee di relative finanziamento"*.
- **L'utilizzo, a livello regionale, di precedenti esperienze di aggregazione partenariale, per definire le priorità dei bisogni territoriali** e per condividere gli indirizzi di intervento. Viene riferito che, prima dell'avvio di Equal, ancora nel '99-2000, in riferimento al Programma Operativo Regionale, *"la Regione ha lavorato con un partenariato costituito a livello regionale per individuare insieme le priorità su cui incentrare gli interventi. Il partenariato era composto da una cinquantina di organismi (Associazioni di Categoria e Sindacati, Istituzioni, Terzo Settore, Ambiente e Pari Opportunità): una sorta di Forum dei Fondi Strutturali. Si decise di investire su sei diverse aree di intervento... Il programma Operativo Regionale ha potuto così recuperare alcuni elementi degli aspetti problematici della realtà Siciliana, emersi dall'analisi congiunta, e collocarli come priorità stessa di azione pubblica in alcune sue misure"*.
"Un'altra esperienza importante di indirizzo congiunto e condiviso dell'uso delle risorse pubbliche rispetto alle necessità siciliane, si è avuta anche con la conversione delle risorse CIPE, in genere utilizzati per aspetti strutturali, in azioni di tipo più sociale, attraverso i Programmi APQ. Su un piano locale, gli APQ, hanno previsto l'impostazione di un lavoro partenariale territoriale, atto a convogliare l'uso delle risorse in determinate aree urbane degradate, e con il coinvolgimento di diversi soggetti locali".
- **una maggiore presenza partecipativa e progettuale, in questi anni, del III Settore e dell'Associazionismo Non Profit**, anche per via delle esperienze di concertazione maturate in tavoli più strettamente sociali, in particolare quelli relativi alla l. 285 sull'infanzia e l'adolescenza. *"E' stata, questa, una occasione che ha fatto maturare una maggiore consapevolezza del ruolo del Privato Sociale. ... Questo mondo viene percepito per la sua capacità di essere portavoce dei bisogni territoriali locali, e viene utilizzato come fonte di analisi e di informazione. Da poco anche per le sue capacità tecniche-esperienziali, peraltro in crescita. In Sicilia c'è un Privato Sociale interessante in alcuni settori... Ma non c'è una grossa rete del Terzo Settore organizzato che arrivi a livello regionale. Oggi le forme di rappresentanza del Terzo Settore a livello regionale vivono alcuni momenti di debolezza e di crisi"*.
- **Consapevolezza solo recente a livello locale della potenzialità dei Piani e della cultura programmatoria partecipata**
In riferimento alle esperienze di programmazione in termini di sviluppo locale, si dice che si possa cominciare a parlare di Piani a partire dall'ultimo POR. *"Ci sono i PIT, i Piani di Operativi regionali che sono stati svolti a livello provinciale, locale e che hanno prodotto dei tavoli di concertazione interessanti, pur con molti limiti e problemi. L'esperienza la si può ritenere importante perché è stata una sorta di costrizione per tutti a ragionare in termini di sviluppo del territorio"*.

ma si registra anche:

- **una scarsa competenza da parte dei Comuni e delle USL sulla analisi dei fenomeni di esclusione sociale e sul coordinamento di processi di governance locali integrati**,. *"In sede di coordinamento dei Piani Locali, le cooperative e le associazioni sono state in grado di esprimersi*

¹²⁷ Fonti: sito della provincia regionale di Catania www.provincia.catania.it, sulla sezione Osservatorio Europeo

¹²⁸ Dalla rielaborazione delle interviste a testimoni chiave di politiche pubbliche afferenti allo sviluppo locale dei territori, sul piano regionale e locale: le loro dichiarazioni vengono riportate in corsivo e fra virgolette

con buona conoscenza e consapevolezza dei bisogni locali. Di contro, è emersa scarsa competenza da parte degli enti locali che devono crescere”.

- **Lentezza nei processi associativi fra Comuni**, che si associano di più sul piano dello sviluppo locale e meno su altri ambiti di politica locale.
I Comuni cominciano ora ad associarsi, anche se si associano di più sul versante dello sviluppo locale.” Dopo che erano partiti i Patti Territoriali, i Gal, ..., il rafforzamento fra soggetti ha permesso un nuovo modo di recuperare una identità comune per leggere il territorio. Questo movimento di relazioni, di partenariato locale, sta lasciando qualcosa sul territorio. In campo sociale questo è successo un po’ meno. Riguardo ai PIT, le misure sui servizi sociali sono stati poco intrecciati. Più sui beni culturali e sul sostegno alle imprese.
- **Nascita di diverse Agenzie di sviluppo locali**, anche nel territorio catanese, partorite grazie ai Leader, i PIT, i Patti Territoriali, ..., ma la rappresentazione che ne viene data, a parte qualche esperienza positiva segnalata nella zona di Caltagirone è quella, spesso, di “*strutture autocentrate sulla loro sopravvivenza*” e “*che devono crescere rispetto alla loro capacità di stimolare l’Ente Locale e i soggetti del territorio a coniugare e a integrare ambiti di policy diversi per lo sviluppo comune.*”
- **Scarso ruolo attivo dei Sindacati**, che si ha la rappresentazione non abbiano un ruolo molto propositivo. “*Hanno la difficoltà di integrarsi con i soggetti di politica locale, arrivando a condividere poco le iniziative e le progettualità complessive*”.
- **Una separazione ancora forte fra mondo produttivo, enti locali e mondo della ricerca-innovazione** “*Occorre scatenare un processo di nuovi strumenti di lettura e di intervento sui territori in forma nuova, in grado di recuperare un atteggiamento esplorativo e di ricerca innovativa a soggetti che funzionano a compartimenti stagni. Catania è una città particolare. E’ la Milano degli anni ‘60. Il fenomeno dell’Etna-Valley potrebbe portare allo studio del territorio in un’ottica di prospettive di sviluppo avanzato*”
- **Non emergono ancora in maniera forte i sistemi di rappresentanza locale economica.**
“*La Programmazione Negoziata deve puntare di più sulle Associazioni datoriali, Imprenditoriali, ... come una delle leve fondamentali per lo sviluppo dei territori. “Le imprese vanno direttamente in rapporto con il politico, ma dietro a questa forbice, il rischio è che si schiacci sempre di più la funzione di rappresentanza e di rilettura complessiva dei fenomeni, con tutte le dovute conseguenze.”* “*Nelle politiche generali verso le regioni e le zone svantaggiate, occorre recuperare forza nei sistemi di rappresentanza complessiva e contrastare i localismi e gli interessi privati e clientelari*”

Sulle politiche del lavoro e dell’occupazione

Il sistema dei Servizi Pubblici per l’Impiego nella regione siciliana

La riforma dei servizi per l’impiego che ha coinvolto in questi anni il resto delle regioni italiane, trova una caratterizzazione del tutto specifica nel contesto regionale siciliano. Una premessa da fare, infatti, è che dal punto di vista strettamente legislativo, “le recenti norme sul decentramento amministrativo (legge 15 marzo 1997 n. 59), e il successivo decreto legislativo n. 469 del 23 dicembre ‘97, riguardante il conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti di competenza statale, non trovano applicazione nell’ambito della Regione Siciliana, poiché ai sensi dell’art. 15 dello Statuto, norma di rango Costituzionale, sono state soppresse le Circoscrizioni Provinciali e gli Organi ed Enti pubblici che ne derivano e si stabilisce che spetta alla Regione Siciliana la diretta legislazione esclusiva e l’esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali. Le relative norme di attuazione, approvate, ai sensi dell’art. 43 dello statuto, con DPR n. 1138 del 1952, successivamente integrato con DD.PP.RR.NN. 76 e 143 del 1979, hanno disposto il trasferimento all’Amministrazione Regionale delle funzioni esercitate in materia dagli Organi Centrali e periferici dello Stato e, con esse, dei competenti uffici del Ministero del Lavoro esistenti in Sicilia: Ispettorati del Lavoro ed Uffici del Lavoro, disciplinati dal DPR 520 del 1955 e della Legge 629/61, nonché del relativo personale inquadrato nei ruoli regionali ai sensi della Legge Regionale n. 53 del 29 dicembre 1985. Aggiungasi che, per effetto dell’art. 20 seconda comma, dello Statuto, la Regione svolge altresì le attività amministrative secondo le direttive del Governo dello Stato, in quei settori di intervento in cui permane la titolarità della competenza statale, trattandosi di materia in cui è riscontrabile un preminente interesse nazionale, o che esulano dalla sfera delle attribuzioni propria della medesima regione.”¹²⁹

Va perciò osservato che con il vecchio “ D.P.R. 25 giugno 1952, n. 138, modificato ed integrato con D.P.R. 16 febbraio 1979, n. 76, le attribuzioni agli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie

¹²⁹ elementi estrapolati dal Masterplan del Dipartimento Agenzia Regionale per l’Impiego e per la Formazione Professionale, I Servizi per l’Impiego, Versione 2001

riferentesi ai rapporti di lavoro, la previdenza e l'assistenza sociale sono svolte nel territorio della regione siciliana dall'Amministrazione Regionale. Così come va messo in evidenza che le province "regionali", istituite dall'ordinamento regionale siciliano, sono soggetti giuridici diversi da quelli previsti dal regime nazionale. Al riguardo, infatti, in conformità a quanto disposto da una recente norma regionale e precisamente dall'art. 12 della Legge Regionale n. 24/2000, l'Agenzia Regionale per l'Impiego e la formazione professionale, Dipartimento dell'Assessorato Regionale Lavoro, Previdenza Sociale, Formazione Professionale ed Emigrazione, può stipulare convenzioni con i predetti Organismi, per l'attivazione di misure di politica attiva del lavoro attraverso gli sportelli Multifunzionali"

"Relativamente ai servizi pubblici per l'impiego essi si avvalgono di una rete organizzativa capillare e diffusa nell'intero territorio regionale attraverso Uffici Periferici. Tali servizi pubblici all'impiego si avvalgono di enti ed organismi, organizzati in Sportelli Multifunzionali, che svolgono attività di supporto intelligente allo svolgimento delle funzioni attribuite ai titolari dei servizi pubblici all'impiego, nonché aventi il compito di erogare all'utenza gli interventi previsti dal Dlgs n.181/2000"¹³⁰.

Considerato questo scenario, il percorso che la Regione Sicilia si è dato in questi anni (2001-2005), in ambito di politiche del lavoro è finalizzato al disegno di un proprio **modello regionale di S.P.I.** che passa attraverso l'implementazione del **sistema regionale dei servizi all'impiego**, coinvolgendo tutti i soggetti (pubblici e privati) che già svolgono funzioni in materia di servizi per l'impiego e avviamento al lavoro, e includendo anche quei soggetti pubblici e privati con i quali possono essere attivati raccordi funzionali allo scopo di svolgere politiche attive del lavoro. Quest'ultimo elemento rappresenta il punto centrale per il decollo del sistema regionale per l'impiego per l'organizzazione e la fruizione di servizi integrati di informazione, accompagnamento alla ricerca di lavoro, orientamento.

L'Agenzia regionale per l'impiego, in questo contesto, assume un ruolo generale di indirizzo, programmazione, promozione, per la messa a regime del **sistema regionale dei servizi all'impiego**, grazie agli strumenti ed alle risorse finanziarie aggiuntive che derivano in particolare dalla Misura 3.01 del POR Sicilia, con particolare riguardo alla realizzazione di tutte quelle iniziative di politiche attive del lavoro volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. A questo ruolo si aggiunge, altresì, quello di fornire assistenza tecnica e monitoraggio, con l'obiettivo di qualificare le attività dei servizi per l'impiego e di supportare le attività programmatiche.

Agli **Uffici provinciali del Lavoro ed alle sezioni circoscrizionali dell'impiego**, titolari delle funzioni pubbliche per l'impiego, la normativa vigente assegna le funzioni di gestione del collocamento, delle politiche attive del lavoro di rilevanza provinciale, di integrazione dei servizi formativi, incluso azioni d'informazione, orientamento, consulenza ai cittadini ed alle imprese per favorire il miglioramento del rapporto tra domanda e offerta di lavoro e per stimolare la nascita e/o lo sviluppo delle imprese e l'aumento dell'occupazione.

Nell'ambito di questa articolata serie di attività finalizzate a fornire servizi pubblici e promuovere politiche attive del lavoro, obiettivo prioritario sarà quello di aiutare i **Centri per l'Impiego**, oltre che gestire direttamente, stabilire, in ragione di specifici bisogni locali, forme di collaborazione con qualificate strutture pubbliche o private, ivi comprese strutture operanti nell'ambito del sistema provinciale di formazione professionale, attraverso la formula della convenzione sulla base di standard definiti dall'Agenzia per l'impiego.

Per un migliore funzionamento del *sistema regionale dei servizi all'impiego*, la Regione si è data tempi e modi per adeguare il vecchio assetto organizzativo, dettagliando indicazioni di funzionamento ed obiettivi di servizio a tutte le strutture coinvolte. Il disegno della riorganizzazione individua tre livelli distinti che devono riorganizzarsi rispetto alle loro funzioni base entro il 2002 e rispetto a funzioni più "avanzate" entro il 2006.

"Il **primo livello** è quello regionale, rappresentato dal Dipartimento Agenzia per l'Impiego, che per materie interessate si concerterà anche con il Dipartimento Lavoro ed il Dipartimento Formazione Professionale. A questo livello sono deputate le seguenti funzioni chiave:

- linee d'indirizzo e normative e raccordo con gli organi nazionali e comunitari
- politiche e programmazioni settoriali
- coordinamento strategico ed integrato
- verifica e controllo delle attività di sistema e della coerenza con i programmi
- monitoraggio delle attività e dei risultati
- promozione delle attività di comunicazione istituzionale e dei target informativi
- promozione ed aggiornamento del personale
- In questo ambito il Dipartimento Agenzia per l'Impiego, svolgerà altresì
- compiti di assistenza tecnica e monitoraggio a supporto dell'esercizio delle funzioni e compiti finalizzati alla qualificazione e sviluppo del sistema regionale per l'impiego.

¹³⁰ IBidem

Il secondo livello è riferibile all'ambito provinciale. Le competenze assegnate dalla normativa nazionale e regionale agli Uffici Provinciali del Lavoro. E' a questo livello che si esplicita la funzione "forte" di coordinamento territoriale ed integrazione delle politiche del lavoro ed, all'interno di esse, del settore dell'orientamento.

Il terzo livello organizzativo è rappresentato dall'articolazione sub provinciale dei servizi. La loro differente organizzazione è in relazione alla natura del servizio e della loro localizzazione. La politica localizzativa che la Regione ha adottato è quella della massima articolazione dei servizi su base territoriale, al fine di rispondere sia ad un'esigenza di copertura della domanda, sia alla necessità di fornire risposte ai bisogni in relazione ai diversi stadi in cui essa è esplicitata: bisogni informativi, bisogni di consulenza/orientamento, bisogni più complessi che richiedono apporti specifici.

Quest'ultimo rappresenta il "livello di base" dei servizi che erogano servizi (informazione-consulenza orientativa-formazione orientativa) secondo modelli e metodologie omogenee in tutto il territorio regionale. I Centri per l'Impiego erogano servizi di sportello all'utenza individuale e agiscono sul territorio con modalità progettuali integrate con le iniziative locali per l'occupazione, avvalendosi di enti ed organismi, organizzati in Sportelli Multifunzionali, che svolgono attività di supporto intelligente allo svolgimento delle funzioni attribuite ai titolari dei servizi pubblici all'impiego. I Centri per l'Impiego si muovono quindi all'interno del sistema di relazioni interne ed esterne dei servizi all'Impiego: relazioni di tipo integrativo e funzionale in un'ottica di massima funzionalità ed efficacia della "rete" del sistema. In particolare i Centri per l'impiego, all'interno del SISTEMA REGIONALE, svolgeranno un ruolo centrale nell'integrazione tra servizi per l'impiego e politiche formative e del lavoro, da realizzare tramite l'erogazione di: servizi relativi alle funzioni e ai compiti in materia di collocamento; di servizi di orientamento, di informazione, di promozione, di consulenza anche per lo sviluppo di nuovi lavori e l'autoimpiego; di promozione dell'inserimento lavorativo e di agevolazioni ed incentivi all'assunzione, con particolare riferimento ai soggetti svantaggiati, di promozione di consulenza e di supporto tecnico alle attività di formazione professionale; di analisi della domanda e dell'offerta di lavoro a livello provinciale; di politica attiva del lavoro. Il funzionamento dei Centri per l'Impiego trova un complemento operativo e strumentale, capillarmente diffuso in tutto il territorio, negli Sportelli Multifunzionali che operano già nel settore dei servizi informativi, consulenziali ed orientativi in sinergia con il sistema scolastico e della formazione professionale"¹³¹

Complessivamente, da un nostro sguardo d'insieme e dalla rielaborazione delle interviste a testimoni di politica locale, in riferimento al funzionamento dei Centri per l'impiego e all'utilizzo della legge '68 del collocamento mirato e individuale in situazioni di disabilità e svantaggio, si è registrato nel corso di questi anni un movimento di riorganizzazione complessivo dei servizi da parte della Regione, degli Uffici Provinciale del Lavoro, degli sportelli locali, anche se viene ritenuto che "il processo proceda molto lentamente fino a non essere percepito sul piano locale, con le relative difficoltà di riconvertire le funzioni originarie". Non si percepiscono ancora interventi e iniziative di politiche attive del lavoro territoriali forti e soprattutto non sono avvertite in maniera chiara le attività decentrate territoriali degli sportelli. Più sostenuto deve poter essere il rapporto di tali enti con i circuiti di formazione e istruzione di base, la rete dei servizi socio-sanitari locali e in particolare con il sistema produttivo locale (profit e non profit) al fine di offrire i servizi di base di propria competenza, ma anche partecipare alla creazione di percorsi sperimentali di politica attiva del lavoro, sostenibili socialmente e in un'ottica di sviluppo dei territori.

Inoltre, viene messo in evidenza il problema legato all'alto tasso di disoccupazione e alle scarse risorse locali. "E' difficile trovare collocazione per chiunque, molto di più per le persone in stato di svantaggio. Azioni e iniziative cominciano ad esserci, ma il tutto si scontra con la scarsa realtà occupazionale generale".

"Si denota, inoltre la scarsa conoscenza da parte dei cittadini, e soprattutto dei giovani, degli strumenti e servizi utilizzabili in termini di orientamento, informazione, promozione, consulenza anche per lo sviluppo di nuovi lavori e l'autoimpiego; o di sostegno all'inserimento lavorativo e di agevolazioni ed incentivi all'assunzione del lavoro presso terzi. Emerge un senso generale di sfiducia. "Non c'è un atteggiamento attivante. Vi è scarsa conoscenza del mercato del lavoro e della sua nuova configurazione. C'è la cultura del posto fisso o della libera professione".

Sullo strumento della Formazione

In Sicilia, negli ultimi anni, si registra la nascita di molte centinaia di Enti di Formazione Professionale. La possibilità di utilizzo dei Fondi Sociali Europei nelle regioni Ob. 1, a sostegno dello sviluppo di competenze e della crescita generale dei territori in via di sviluppo e le disposizioni regionali hanno indirizzato e incentivato molti soggetti ad investire in tale settore di attività lavorativa. Gli enti della formazione sono stati utilizzati, perciò, sia come circuito per l'offerta di servizi diretti ai cittadini, sia come opportunità e volano essi stessi di sviluppo occupazionale.

Solo a Catania, risultano circa 500 gli Enti che hanno già intrapreso il percorso dell'accreditamento.

La ricerca su campo ha evidenziato scetticismo in merito all'affollamento di tali enti nel contesto siciliano e catanese, a volte alla qualità della loro offerta e, soprattutto alla loro capacità di utilizzo di risorse in un'ottica di promozione di percorsi reali di integrazione -inclusione sociale occupazionale, in rete con altri soggetti. Vi è la percezione, da parte di molti testimoni chiave intervistati e/o di partner delle PS Equal, che i Piani della **Formazione regionale abbiano rappresentato delle opportunità per alimentare e distribuire fondi a molti soggetti** che, in tal modo hanno potuto trovare possibilità di esercizio lavorativo essi stessi, **ma non sempre riuscendo a garantire qualità del servizio e capacità**

¹³¹ Ibidem

tecnica di collegamento dell'offerta formativa a reali possibilità di inserimento occupazionale dei soggetti formati. La percezione che emerge, è quella che in molti casi **la formazione, da strumento trasversale a supporto di percorsi di integrazione professionale e lavorativa, sia divenuta politica di azione in sé stessa**, su cui investire in maniera significativa ma spesso in forma isolata, prescindendo dalla necessaria articolazione di azioni progettuali per una presa in carico complessiva dei destinatari rispetto ai loro bisogni di collocazione sociale e lavorativa nel contesto locale.

Viene commentato, che in Sicilia, **sull'area formazione, di recente siano state presentate in Regione proposte di riordino del sistema formativo, che prevedono un forte ruolo pubblico, con tutte le implicazioni di merito. Un referente afferma che "Il risultato è che in Italia si privatizza, in Sicilia si rende pubblica una funzione privata. Poiché non è possibile dire che si smantella una struttura di 5000 persone, si arriva a trasformare in una struttura pubblica gli enti che potrebbero invece essere orientati in altro modo."**

Di fatto nell'agosto 2005 si legge dai comunicati stampa regionali che la V commissione legislativa dell'Ars regionale deputata, ha espresso il suo parere favorevole al disegno di legge che riordina il settore professionale in Sicilia prevedendo la nascita **dell'Ente Regionale del Sistema Formativo Integrato.**

Tra i punti salienti del DDL c'è l'articolo 19 che prevede l'istituzione dell'Ente regionale del sistema formativo integrativo: «si tratta di una associazione composta dalla Regione che deterrà la quota di maggioranza e dagli Enti – afferma l'assessore Scoma – a cui sarà affidata la gestione del sistema formativo». I patti parasociali per il costituendo Ente, che determineranno le modalità e gli standard minimi di accesso, dovranno, tra le altre cose, prevedere «strumenti idonei a garantire – aggiunge – la regolarità del pagamento delle spettanze del personale addetto alla formazione».

Il disegno di legge prevede pure un maggiore e migliore raccordo tra la formazione professionale e il sistema della Pubblica Istruzione «grazie al quale la Sicilia si metterà in linea con le riforme statali in materia di istruzione, formazione e lavoro»¹³².

E' prevista infatti l'istituzione del **sistema dell'offerta formativa integrata**: «sostanzialmente vuol dire che è previsto che le istituzioni del sistema educativo di istruzione e formazione collaborino, anche associandosi, la possibilità di cambiare scelta – prosegue Scoma – tra i percorsi liceali ma anche di potere passare dai percorsi liceali a quelli dell'istruzione e formazione professionale e viceversa».

La legge di riforma prevede inoltre – sempre nell'ambito di una migliore integrazione tra i sistemi della formazione e dell'istruzione – un raccordo tra gli assessorati al Lavoro e alla Pubblica Istruzione al fine di definire un calendario delle attività formative.

La "riforma" prevede l'istituzione – in raccordo con l'Ufficio Scolastico Regionale – dell'Anagrafe degli studenti che consentirà di avere tutti i dati sui percorsi scolastici, formativi e sull'apprendistato a partire dall'età di 14 anni.

«Viene anche semplificata la disciplina dell'apprendistato – aggiunge Scoma, che guida l'assessorato a cui viene affidato il coordinamento di tutte le attività formative, eccetto quelle relative alle professioni sanitarie: in attesa della regolamentazione dei profili formativi, infatti, l'apprendistato professionalizzante viene rimesso ai contratti collettivi nazionali di lavoro oppure (in loro assenza) alle direttive impartite dall'assessorato al Lavoro».

Le politiche sociali

Lo stato di avanzamento della l. 328/2000¹³³

A. Sul piano delle disposizioni regionali

Già con la L.R. 9 maggio 1986, n. 22 "Norme per la gestione dei servizi socio-assistenziali in Sicilia", la Regione aveva in parte anticipato alcuni aspetti innovativi della l. 328/2000. Negli anni '90 si sostenevano, infatti, i principi del lavoro di rete fra servizi, la definizione di un piano triennale socio-assistenziale comune, l'ispirazione al principio della prevenzione, l'esigenza di un collegamento fra le strutture e i servizi comunali e i presidi sociosanitari, l'indirizzo sulla formazione e l'aggiornamento degli operatori, il riferimento ad un livello distrettuale di coordinamento dei servizi socio-assistenziali. Con l'avvento della l. 328/2000, perciò, il sistema sociale siciliano, non deve essere completamente rifondato ma deve opportunamente essere adeguato. "Da sistema di carattere socio-assistenziale deve poter compiere dei passi verso una dimensione di carattere sociosanitaria integrata, andando verso la definizione del Piano Regolatore Sociale, nel rispetto delle prerogative di autonomia che la costituzione attribuisce alla Regione Sicilia."

Così, con DGR del luglio 2002, la Regione adotta il Piano Sociale "Verso il Piano Regolatore Sociale della regione Sicilia – Linee Guida di indirizzo ai Comuni per la Redazione dei Piani di Zona – Triennio 2001-

¹³² Fonti: rassegna stampa del Settore Formazione e Lavoro estrapolata dal Sito della regione Sicilia www.eurosicilia.it

¹³³ Elementi estrapolati da: *L'attuazione della riforma del Welfare locale, Rapporto di ricerca n. 6, Formez – Area Editoria e Documentazione, 2003*

2003", che, definendo le linee di indirizzo per le politiche sociosanitarie, assume per il primo triennio un carattere sperimentale finalizzato alla adozione successiva del Piano Regolatore Sociale.

La Sicilia non ha, perciò, scelto di recepire gli atti di indirizzo emanati a seguito della 328/200, né sono stati disciplinati i LEA e i LIVEAS, anche se il Piano ribadisce i principi fondamentali enunciati dalla 328/2000. Si propone piuttosto di affermare una strategia operativa volta a definire e consolidare l'indirizzo sociosanitario come punto di coesione di una rete territoriale per il contrasto all'esclusione sociale e per il sostegno allo sviluppo, nel rispetto della architettura istituzionale che tende ad attuare un modello federalista solidale su scala regionale.

Le province assumono un ruolo centrale nella riorganizzazione del sistema dei servizi sociosanitari regionale. "Le province rappresentano il terminale territoriale della Regione nella esplicazione dei compiti di governo, di controllo e di promozione del territorio e rappresentano, nella dimensione locale, l'ente sovra-comunale in grado di trasferire il processo di integrazione oltre i confini del Distretto sociosanitario". Ai Comuni vengono attribuite le funzioni previste dalla L. 328/2000 ed in particolare la titolarità "della generalità delle funzioni e dei compiti relativi alla programmazione, organizzazione ed erogazione dei servizi sociosanitari".

I comuni si associano, in ambiti territoriali coincidenti, di norma con i Distretti Sanitari.

La distrettualizzazione territoriale prevista dalla L. 328/2000, già attuata per le prestazioni sanitarie, si è attuata, in Sicilia, con l'avvio del primo triennio della L. 285/1997, attraverso la costituzione degli ambiti territoriali di intervento, a livello provinciale. Considerata positiva l'esperienza del primo triennio della L. 285/1997, si è deciso di definire gli ambiti territoriali di riferimento del processo attuativo della 328/2000, nei termini di Distretto sanitario, "attraverso un programma di supporto culturale ed organizzativo atto a rinforzare le logiche concertative fra soggetti locali in un'ottica di pianificazione sociosanitaria integrata". Le città metropolitane della Regione, fra cui Catania, hanno determinato il proprio ambito quale Distretto unico Socio Sanitario per semplificare i processi di coordinamento e integrazione.

I Distretti SocioSanitari individuati a livello regionale sono risultati in numero di 55.

La Regione, "per garantire il coordinamento di un processo finalizzato allo sviluppo di un sistema di welfare delle responsabilità e un nuovo modello di governance", ha istituito una sua Cabina di Regia presso l'Assessorato Enti Locali e presieduta dall'Assessore, con componenti misti. La cabina di Regia ha organizzato il Tavolo di Concertazione Regionale, luogo di confronto e decisione sul piano politico-istituzionale con i diversi livelli istituzionali e i vari soggetti sociali, e si avvale del supporto dell'Ufficio di Piano, che rappresenta la commissione tecnica per le attività di accompagnamento e assistenza.

Ad oggi, l'attuazione della riforma dei servizi sociali sta permettendo alla Sicilia un esercizio interessante dei principi del federalismo e della sussidiarietà. Con la programmazione dei nuovi strumenti di attuazione degli interventi in campo sociosanitario, sono stati coinvolti per la prima volta gli enti locali nella individuazione dei bisogni del territorio e delle priorità che emergono rispetto ai fenomeni sociali più rilevanti. Altrettanta importanza è stata riconosciuta alla collocazione, accanto ai soggetti istituzionali, delle organizzazioni del terzo settore (associazionismo, volontariato, cooperazione sociale), coinvolgendole nella individuazione delle priorità, nella co-progettazione e nell'esecuzione delle azioni.¹³⁴

I passaggi principali compiuti nell'ultimo anno (2004) dalla regione nel campo delle politiche sociali sono:

- l'approvazione delle Linee guida per l'attuazione del Piano socio sanitario della Regione;
- l'individuazione dei 55 distretti sociosanitari e l'approvazione dei relativi piani di zona;
- il trasferimento della prima annualità delle risorse disponibili (pari, per 3 anni, a 130 milioni di euro) e la circolare per l'affidamento dei servizi sociosanitari, che definisce ruoli e regole anche per gli enti locali, per evitare incertezze che finirebbero per ripercuotersi sul livello e la qualità dei servizi resi ai cittadini

Di recente approvazione, poi:

- il Piano Triennale dei servizi a favore dei disabili e il Piano di Programmazione 2004/2006 delle politiche sociali¹³⁵

"Per il 2004, sono stati trasferiti alla regione quasi 92 milioni di euro del Fondo nazionale per le politiche sociali, somme già iscritte in bilancio. Nei prossimi mesi saranno trasferite le risorse del 2005, che ammonteranno, in totale a 93,6 milioni di euro, mentre per il 2006 la regione riceverà 95,56 milioni. Parte dei trasferimenti, afferma Stancanelli, pari a quasi la metà del totale (135milioni nel triennio 2004/06), serviranno per rafforzare e portare avanti gli interventi stabiliti dai piani di zona dei 55 distretti sociosanitari della Sicilia. Con il resto, 146 milioni nei 3 anni,

¹³⁴ elementi estrapolati dalla lettura di documenti scaricabili dal sito regionale, in particolare i Comunicati Stampa del 29 aprile 2005 della Conferenza delle Autonomie Locali dell'Ass. Stancanelli "Il modello di welfare siciliano attua il federalismo e la sussidiarietà" - Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali

¹³⁵ elementi estrapolati dal Comunicati Stampa scaricabili dal sito regionale dell'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali del 2 agosto 2005 "Servizi Innovativi per anziani, disabili e famiglie"

financieremo una serie di progetti che abbiamo ritenuto prioritari e che porteremo presto anche all'attenzione delle parti sociali".

Il programma individua alcune iniziative innovative, che verranno avviate nei prossimi mesi in forma sperimentale, e per le quali sono state stabilite le risorse da utilizzare. Si fa riferimento ad esempio a ludoteche negli ospedali pediatrici, sostegno agli ultrasessantacinquenni in condizione di povertà, una banca dati per l'inserimento lavorativo degli ex detenuti, il varo di sportelli informativi dove mettere in contatto le famiglie con la rete dei servizi sociali in Sicilia, fondi per finanziare anche nei prossimi anni il bonus da 1.000 € per i nuovi nati in Sicilia. ...

Per sostenere il processo di implementazione del percorso di pianificazione, la regione ha previsto nell'ambito dell'**Azione 3** del "S.I.R.I.S. – Sistema Informativo Regionale Integrato Socio-sanitario", di cui al D.A. n.2517/S9 del 25 settembre 2003 - il Programma regionale di formazione e consulenza per le province di tutta la Regione, compresa Catania Il programma, denominato FORSIRIS (Formazione per il Sistema Informativo Regionale Integrato Socio-Sanitario), ha l'obiettivo di rafforzare e consolidare il processo di avviamento del Piano Socio-sanitario siciliano.

B. Sul piano locale¹³⁶

I referenti di politiche locali catanesi intervistati in ambito sociale ritengono che il percorso territoriale di costruzione dei Piani di Zona in riferimento alla l. 328 del 2000, abbia rappresentato uno dei processi più importanti e dispendiosi di co-progettazione partecipata vissuti dalla città e provincia di Catania. E' stato un percorso che ha visto il coinvolgimento di numerosi soggetti che hanno dedicato molte energie, tempo e idee nel tentativo di una ri-definizione complessiva della rete dei servizi locali. Riferiscono di una "fase di definizione interna delle competenze, poi di una fase di lavoro pubblico con il coinvolgimento delle imprese sociali e della società civile del territorio. Si sono organizzati dei tavoli tematici e si è intrapresa una fase di co-progettazione insieme... Ma - sostengono - la partecipazione grupppale, per come sono andate le cose, prima è stata suscitata e poi tradita"! Ne parlano come di una grossa occasione sciupata, oltretutto con il rischio di aver alimentato la sfiducia di molti soggetti nelle istituzioni.

A detta di diversi referenti intervistati, purtroppo, la situazione è stata tale da arrivare a un disconoscimento dei tavoli tematici e anche dello stesso tavolo di piano generale. "Nel complesso, l'esperienza non è andata bene. C'è il rischio oggi di una involuzione del territorio. I progetti finali sono stati estrapolati non rispettando il lavoro congiunto che tutti hanno tentato di fare, pur con le difficoltà e i limiti registrati. Sono stati screditati tutti, compresi il gruppo piano. I progetti finali non sono mai stati comunicati e trasmessi a nessuno. Oggi occorre ripartire da lì, riconsiderare quello che è successo, effettuare una valutazione."

La 328, sembra essere stata, invece, una buona opportunità di sviluppo partecipato in un'altra area poco distante da Catania, dove le cose hanno funzionato meglio.

Le valutazioni che emergono si riferiscono a diversi fattori.

Innanzitutto, al fatto che la prima progettazione del Piano di Zona a Catania, enfatizzata e attesa da molti soggetti, come banco di scommessa importante sul piano locale, si sia accavallata con i cambiamenti politici della giunta, con tutte le conseguenze che ne sono derivate. I riferimenti politici del Piano sono stati molti. Erano interessati al Piano di Zona ben 5 assessorati.

Si sono perciò registrate evidenti e immediate criticità dal punto di vista **dell'interpretazione politica del Piano**: la 328, sembra sia stata intesa "più come un flusso finanziario per mantenere attivi gli stessi servizi precedenti, che come una opportunità reale di pianificazione locale atta a riconfigurare la rete dei servizi sociali integrati della zona". Per cui è stato difficile il passaggio da una pratica di lavoro sociale assistenziale a quella di evidenziazione di diritti da garantire e di forme di empowerment sociale da sviluppare in forma nuova.

Forti criticità, si sono registrate anche dal punto di vista della **gestione del processo** da parte dell'Ente Locale. "Il Gruppo Piano era costituito da un referente tecnico e un referente amministrativo che insieme ad altre figure dovevano tener conto del lavoro dei tavoli tematici che si sviluppavano nei 76 comprensori L'Azienda ULS ha valorizzato il coinvolgimento dell'area sociale della sanità, per cui sono stati messi in campo i direttori dei distretti socio-sanitari. Anche il comune di Catania, ha visto il coinvolgimento di numerosi assistenti sociali e altrettanto numerosi i soggetti esterni del privato Sociale". Ma, ad un certo punto del processo, "non sono state garantite informazioni chiare e trasparenti e non sono stati curati molto i passaggi fra i livelli tecnici, politici e strategici complessivi con regole chiare e condivise".

Si è manifestato uno **scarso investimento nella valorizzazione del management sociale per la conduzione del processo**. "La progettazione sociale non può essere affidata a degli amministrativi; deve essere affidata a progettisti sociali, a figure che sanno leggere i fenomeni di esclusione sociale e lavorano in campo sociale. La salute deve poter portare tutti a riflettere su una idea di sviluppo di capitale sociale complessivo in un territorio con sue specifiche caratteristiche. Però questa competenza è difficile che passi"

¹³⁶ elementi estrapolati dalle rielaborazioni delle interviste ai testimoni intervistati

Durante l'esperienza sono emersi **elementi di difficoltà e di rappresentanza anche da parte del III Settore**, che poteva avere una maggiore voce in capitolo in tutta la partita. E' stata evidenziata una carenza di obiettivi rispetto al livello di coinvolgimento di ognuno: **"tutti partecipavano a condizione di gestire. Non si è respirata molto la cultura della partecipazione indipendente dalla necessità successiva di gestire servizi"**. **"Ancora forte è il fenomeno del consociativismo: la gestione legata a forme clientelari."**

Si è avvertita la mancanza di un supporto tecnico anche da parte della regione. La regione ha previsto come interlocutore un referente regionale per ogni tavolo di piano, ma questo non si è dato. Anche le **linee guida del Piano Regionale si prestano a questo poiché non offrono indicazioni di priorità particolari** su cui invitare i territori a lavorare.

Attualmente, riferiscono che dei Piani di zona del 2001-2003 a Catania, non sia ancora partito niente. **Dovrebbero partire i nuovi piani sociali ma, dei vecchi, "è solo un gran mistero". Sarebbe opportuno rielaborare quello che è successo. Inoltre, il rischio è di rimanere paralizzati se non si spendono i soldi messi a preventivo. Adesso occorre sempre di più valorizzare la valutazione della progettazione sociale.**

Nel complesso, le politiche regionali e locali, in questi anni, evidenziano un interessante movimento, finalizzato, pur senza recepire direttamente la l. 328/2000, a generare un percorso di ri-pensamento e una integrazione della rete dei servizi socio/sanitari integrati, nell'ottica di avvalorare forme di inclusione sociale regolate sul piano regionale. Ma, le manovre operative di co-progettazione integrata territoriale si sono rapportate con una cultura locale ancora poco matura e pronta ad affrontare percorsi complessi di superamento di forme assistenzialistiche per uno sviluppo promozionale di empowerment sociale comunitario.

Il contesto locale catanese, in particolare, è riuscito a cimentarsi in un grosso sforzo di pianificazione sociale territoriale, ma lo scenario che si è evidenziato, è ancora quello di ambiti di politica settoriali e separati, interessati al mantenimento e al controllo del proprio network di soggetti e servizi locali, di un uso "utilizzatorio" della partecipazione da parte di tutti i soggetti territoriali più che "civico" in sé stesso, di un prevalere ancora di spinte clientelari. Il movimento complessivo, ha perciò messo in luce la fragilità di tutti, oltre che chiaramente del livello comunale e provinciale istituzionale rispetto alla capacità di porsi alla guida di processi che richiedono la garanzia di informazioni chiare e trasparenti e la cura dei passaggi fra i livelli tecnici, politici e strategici complessivi con regole chiare e condivise.

Positivo, nonostante tutto, il riconoscimento maggiore emerso verso le realtà associative e del Privato Sociale, da parte degli Enti Pubblici. La provincia di Catania ha istituito anche un Albo Provinciale e un Registro delle Associazioni di Volontariato

Le politiche per l'immigrazione

A una prima rilevazione, le *politiche regionali* hanno un taglio rivolto al controllo degli sbarchi e dei clandestini, all'ospitalità degli stranieri regolari e alla loro integrazione culturale e lavorativa, contrastando i fenomeni illegali, molto rilevanti ovviamente nella regione, attraverso:

- *PON Sicurezza* che tratta i problemi di sicurezza delle coste e quindi di contrasto all'immigrazione clandestina, accompagnandoli alla formazione di mediatori culturali;
- *POR Sicilia* che tratta prevalentemente la questione dell'inserimento lavorativo integrandola con le attività dei centri per l'Impiego (misura 3.01), quella della formazione (misura 3.04 e 3.08) e la legalità e emersione del lavoro sommerso (3.21);
- con decreto del 7 febbraio 2005 sono stati definiti i criteri per il finanziamento di attività a favore di immigrati attraverso i finanziamenti attribuiti alla Regione Sicilia del *Fondo Nazionale per l'Immigrazione*. Le attività ammesse sono volte alla diffusione dell'informazione per gli immigrati, a supporto di soluzioni alloggiative e alla consulenza legale.
- il progetto recentissimo CILEO dell'Assessorato Regionale al lavoro volto alla legalizzazione dei clandestini attraverso formazione interaziendale e la creazione di un call-center per gli immigrati.

A Catania, nello specifico, è molto attivo l'interesse per le politiche dell'immigrazione. E' stato istituito il Progetto Immigrati Centro Interculturale "Casa dei Popoli" da parte dell'Assessorato alla Promozione Sociale ed all'Immigrazione¹³⁷, con una delega assessoriale ad hoc. Si tratta di un Laboratorio dove la politica a favore delle comunità straniere si coniuga con la promozione culturale e l'offerta dei servizi. All'interno del circuito è stato attivato anche un servizio di mediazione-informazione, punto di riferimento per cittadini stranieri e italiani. Nel tempo l'ente comunale ha sviluppato una rete capillare e sviluppato iniziative e progettualità con diverse locali che, a vario titolo, operano nel territorio, come l'Azienda

¹³⁷ Informazioni avute dai referenti del progetto e dai materiali progettuali disponibili.

Sanitaria, le Scuole, l'Università, l'I.N.P.S., la Questura, l'U.P.L.M.O., oltre ad avviare una collaborazione con alcune rappresentanze diplomatiche dei paesi a forte incidenza immigratoria. Partecipa al network dei Centri Interculturali italiani. Ha utilizzato i fondi comunitari (Programma Urban) per la ristrutturazione dei locali e l'acquisto di attrezzature, anche negli anni successivi si è impegnato a reperire fondi esterni all'amministrazione comunale, attingendo al fondo nazionale per le politiche Migratorie e ai fondi U.E. (come ad esempio Equal che ha portato il Comune di Catania ad essere attivo in Integra e coinvolto in Azimut).

I Progetti gestiti in Partnership, in questi anni sono stati prevalentemente:

- il Progetto SIRAT in collaborazione con alcune realtà del Privato sociale (Consorzio il Nodo e ARCI) e il CIR (Consiglio Italiani Rifugiati), che ha consentito l'attivazione di percorsi di accoglienza e integrazione per richiedenti asilo, profughi e rifugiati
- il Progetto INTEGRA L.O.F.A.R.A' C.A.T.A.N.I.A. (Lavoro, Orientamento, Formazione, Alloggio Richiedenti Asilo: Costruire Accoglienza Tramite Azioni Nuove In Agreement), in collaborazione di partner locali quali ANCI, UNHCR, CENSIS, ARCI; ACLI, ... Il progetto si propone di realizzare azioni integrate volte all'effettivo inserimento nel contesto sociale e lavorativo, dei rifugiati, richiedenti asilo e immigrati con protezione umanitaria presenti nel territorio provinciale, con una attenzione particolare ai destinatari della Rete di Accoglienza del P.N.A in Sicilia

Nel complesso, si tratta di una politica che in questi anni a livello regionale e provinciale ha manifestato una certa spinta a implementare nuovi sviluppi progettuali, anche se ancora centrati sul controllo e sulla sicurezza. Si avverte la necessità di affrontare tutta la complessità e le sfumature che portano con sé il fenomeno migratorio, che interpella le politiche locali nell'ottica di un loro ri-orientamento generale nella salvaguardia di forme di accoglienza integrate e inclusive a 360°.

5.3. CONCLUSIONI: LA DOMANDA DI INNOVAZIONE TERRITORIALE E LE DIREZIONI POSSIBILI

Dall'esame dei principali fenomeni di esclusione sociale registrati in questi anni nel contesto provinciale catanese e dallo stato dell'arte emerso delle politiche regionali e locali, scaturiscono alcune domande di cambiamento che il territorio muove verso le politiche locali, suggerendo alcune indicazioni di prospettiva.

Equal è stato un laboratorio progettuale specifico che si è inserito proprio all'interno di queste caratterizzazioni contestuali in ordine alle politiche dell'occupazione e inclusione sociale, che, oggi, nel processo di valutazione dei suoi impatti intermedi, scegliamo di considerare.

Ambito	domanda di innovazione
Problematiche socio/economiche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Innalzare i livelli occupazionali, soprattutto per le classi giovanili, affrontare il problema del lavoro precario e sommerso; ▪ Incentivare il processo di "recupero" economico, soprattutto in alcuni settori; ▪ Affrontare le problematiche sociali legate a stati di degrado urbano, alla forme di povertà, alla criminalità, alla dispersione scolastica, al disagio abitativo, soprattutto nelle periferie marginali - incentivare risposte a sostegno di minori, famiglie, anziani, disabili; ▪ Incentivare le pari opportunità per un sistema di servizi finalizzato a tutelare la sicurezza della donna e a rimuovere le cause che ostacolano la loro partecipazione alle misure di politiche attive del lavoro; ▪ Affrontare questioni "specifiche" in relazione all'immigrazione, a partire dai meccanismi di entrata alla integrazione socio/lavorativa/abitativa.
Politiche del Lavoro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incentivare interventi e iniziative forti di politiche attive "da radicare territorialmente"; ▪ Migliorare e rendere chiare le attività decentrate territoriali degli sportelli del lavoro regionali; ▪ Incentivare il rapporto di tali enti con i circuiti di formazione e istruzione di base, la rete dei servizi socio-sanitari locali e in particolare con il sistema produttivo locale (profit e non profit) al fine di offrire i servizi di base di propria competenza, ma anche compartecipare alla creazione di percorsi sperimentali di politica attiva del lavoro; ▪ Incentivare la conoscenza da parte dei cittadini, e soprattutto dei giovani, dei nuovi strumenti e servizi utilizzabili - <i>superamento</i> della cultura del posto fisso
Politiche sociali	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Superare la cultura assistenzialistica per rinforzare forme di sviluppo ed empowerment territoriale; ▪ Rinforzare il processo avviato verso il Piano Regolatore Sociale regionale e sostenerlo a livello locale in termini di maggiore capacità di programmazione sociale integrata; ▪ Accrescere i processi di integrazione tra dimensione sociale e sanitaria (Enti Locali - AUSL) e con ambiti di politica locale strettamente collegati all'ambito sociale: quelle abitative e del lavoro); ▪ Sostenere la crescita di competenze del terzo settore, in particolare rafforzare la

	<p>capacità di proporsi come soggetto attivo di politiche;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Superare la settorializzazione e autoreferenzialità delle politiche e dei soggetti- investire sulla promozione di una cultura partecipativa dotata di maggiori livelli di fiducia e senso "civico"; ▪ Investire e innalzare il livello del management sociale, della capacità di lettura dei fenomeni emergenti, della progettazione locale, della valutazione.
Politiche dell'Immigrazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Necessità di avviare lo Sportello Unico dell'immigrazione; ▪ Sostenere e rinforzare il lavoro svolto dal Consiglio Territoriale per l'Immigrazione costituito da vari soggetti (Ufficio del Lavoro, Questura, Provveditorato degli Studi, INPS, associazioni locali....). Dotarlo di maggiori strumenti di impostazione progettuale e di verifica dell'attuazione delle decisioni prese; ▪ Studiare in forma concertata (Questura, Prefettura, Istituzioni, Associazioni, Parti Sociali) le soluzioni alle problematiche specifiche del fenomeno migratorio a Catania; ▪ Incentivare interventi di crescita e consapevolezza dei diritti e responsabilità degli stranieri - Rinforzare il lavoro di relazione con le Associazioni degli stranieri.
Politiche dello Sviluppo, urbane e ambientali	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rafforzare i processi di sviluppo locale basati sulla valorizzazione delle risorse endogene (<i>fiere agroalimentari, settori ambientale, turistico, culturale ...</i>) anche attraverso il potenziamento del Terzo Settore; ▪ Rafforzare il sistema imprenditoriale e alcuni comparti (ad esempio il distretto delle nano e micro tecnologie nell'area dell'Etna Valley della provincia di Catania per la crescita tecnologica ed economica del Mediterraneo) - e integrare la provincia nel sistema internazionale; ▪ Accrescere la consapevolezza solo recente della potenzialità dei Piani e della cultura programmatoria partecipata - Incentivare la competenza tecniche dei Enti locali e pubblici sulla analisi dei fenomeni di esclusione sociale/economica e sulle pratiche pianificatorie locali integrati; ▪ Rinforzare i processi associativi fra Comuni ; ▪ Superare la separazione ancora forte fra mondo produttivo, enti locali e mondo della ricerca-innovazione - Rinforzare il ruolo di tutti soggetti territoriali, in particolare il ruolo poco attivo dei Sindacati; ▪ Incentivare i sistemi di rappresentanza locale economica- Superare forme di autoreferenzialità e interesse privatistico delle piccole imprese ▪ Accrescere l'integrazione tra i vari strumenti partenariali attivati (Patti, PIT, ...). <p>Sul piano degli interventi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Innalzare i livelli di sicurezza e controllo del territorio; ⇒ Migliorare la qualità dell'area metropolitana (Incentivare servizi e infrastrutture); ⇒ Incentivare le politiche di recupero e riqualificazione dei territori caratterizzati da forte degrado; ⇒ Potenziare le politiche dei trasporti e dell'accessibilità; ⇒ Incentivare le politiche di conservazione dei beni naturali e di sviluppo, trasformazione e valorizzazione ambientale; ⇒ Studiare nuove forme risolutorie al problema della questione abitativa; ⇒ Sperimentare l'avvio di nuovi settori.

5.4. IL PROGRAMMA EQUAL

La gestione regionale del programma

Dalle descrizioni dello stato dell'arte della gestione regionale del programma, fornite da alcuni referenti regionali e dai referenti partner dei progetti Equal Fase 1, non è emerso un uso strategico-politico forte del programma, nell'ottica della sperimentazione e integrazione di nuove politiche di inclusione sociale e lavorativa.

La competenza del programma Equal è stata affidata al Dipartimento della Formazione Professionale afferente all'Assessorato Regionale del Lavoro, della Previdenza Sociale, della Formazione Professionale e dell'Emigrazione della Regione Sicilia. Si tratta di un Dipartimento che ha sempre gestito i fondi FSE e tutte le risorse relative alla formazione professionale. Per ragioni riorganizzative interne, la gestione della competenza è rimasta "in stato di sospensione fino alla fine del 2004 - primi mesi del 2005 (periodo conclusivo dell'Equal 1), in cui sono state ri-precise le nomine. Questa situazione ha creato la rappresentazione di una pressoché assenza di riferimenti regionali, generando un senso di solitudine e abbandono nelle PS territoriali e un certo rallentamento nelle regolari operazioni di gestione e rendicontazione amministrative. In Sicilia, perciò, il meccanismo della certificazione della spesa, di per sé faticoso rispetto ai passaggi e alle attese necessarie, ha appesantito e condizionato l'andamento del programma a livello locale.

Al 36° mese è stato dichiarato rimborsato solo il 16% su un totale di spesa effettuata pari al 56% circa del finanziamento. I dati di avanzamento del programma Equal delle PS che insistono nel territorio di Catania risultano, infatti, più bassi che in altri territori esplorati.

Tab.33 Stato di avanzamento del programma Equal per le PS Geografiche che insistono nel territorio di Catania

CODICE	TITOLO	ASSE E MISURA	SPESA CERTIFICATA AL 15 GIUGNO	DATA FINE (CON PROROGA)
IT-G-SIC-069	TE.SE.O (Terzo settore e occupazione)	Imprenditorialità 2.2	57,4 %	Luglio 2005
IT-G-SIC-096	AZIMUT (Azione Sviluppo Sistema Integrazione sociale Immigrati)	Occupabilità 1.1	58,7%	Luglio 2005
IT-G-SIC-107	S.IN.TE.SI. (S.istema IN.tegrato TE.rritoriale per la SI.cilia)	Imprenditorialità 2.2	50,3%	Luglio 2005

Il programma si è collocato all'interno di un quadro variegato di strumenti attivi nella regione Sicilia per affrontare le diverse forme di esclusione sociale, quali POR, PIT, i Piani di Zona ... ma senza tessere con questi relazioni progettuali specifiche. Non emergono rapporti di scambio con ambiti di policy regionali diversi da quello della formazione, utili ad una implementazione e gestione integrata del programma in grado di incidere sulle politiche dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

La rappresentazione che emerge è che non esista ancora la consuetudine ad una programmazione unica, per cui il risultato è quello di una non integrazione fra programmi e misure di intervento diversi quali i Leader (Agricoltura), gli Urban (Lavori Pubblici), e gli Equal (Formazione professionale). L'idea di una integrazione o di un coordinamento congiunto interpolicy è espresso come movimento necessario e da implementare, e che dovrà intravedersi con più forza in futuro.

Il programma Equal, nella sua fase iniziale, perciò, pur con il riconoscimento di sue caratteristiche particolari, sembra aver assunto la connotazione di un normale FSE.

Occorre precisare che la Sicilia è una Regione a Statuto autonomo e in quanto tale, gode di maggiori poteri di autonomia, sia sul piano decisionale e programmatico che gestionale. La Sicilia ha un suo governo regionale e il suo tavolo finale decisionale è rappresentato dalla giunta comunale stessa. I singoli assessorati, hanno perciò, più ampia possibilità e potere di espressione decisionale, con una probabile induzione a rivendicare con maggiore forza l'esclusività della gestione propria di alcuni spazi.

Rispetto alla scelta degli assi e delle misure su cui investire le progettualità, da parte della Regione risulta espressa una aderenza alle indicazioni del DOCUP generali e un dettaglio sui criteri da adottare per l'utilizzazione delle risorse assegnate alla regione siciliana per la gestione dell'iniziativa comunitaria Equal. Le progettualità territoriali sono state libere di spaziare sui diversi assi e temi. E' stato nominato un nucleo di valutazione esterno per la selezione dei progetti, che ha provveduto ad esaminare, sulla base dei criteri approvati dal comitato di sorveglianza nazionale, i dossier di candidatura che hanno superato l'ammissione alla valutazione, attribuendo a ciascun progetto il relativo punteggio.

I progetti non ammessi erano da intendersi quelli che:

- non possedevano i requisiti di accesso alla valutazione ai sensi del paragrafo 5.2.2 dell'avviso ministeriale n. 02/2001;

- non ottenevano il punteggio minimo di 460/1200;
- erano prive di anche uno solo dei seguenti elementi, considerati imprescindibili: carattere innovativo rispetto agli interventi diversamente finanziati; mainstreaming; valore aggiunto della proposta rispetto alle politiche regionali di sviluppo (presente l'indicazione di valutare Equal rispetto al suo innesto nel quadro ordinario delle politiche locali della Regione).

Con Equal seconda fase sono stati selezionati 24 nuovi progetti, contro i 18 di Equal 1, con un relativo ridimensionamento degli importi.

Durante il percorso di Equal Prima Fase, non si evidenziano strategie di messa in rete delle PS o una particolare cura nell'implementazione processuale del programma e dei partenariati, quanto piuttosto una sola tenuta degli aspetti gestionali amministrativi-finanziari.

Nel passaggio dalla prima alla seconda fase possono essere rilevati due elementi che denotano un processo di apprendimento del sistema regionale gestionale del programma:

- L'attivazione della Assistenza Tecnica per sostenere una implementazione accompagnata del percorso. Viene riferito, in sede di intervista, che è in fase di costruzione il data base dei progetti e che si intende intraprendere un'ottica di animazione territoriale e di coinvolgimento delle Amministrazioni locali allo scopo di riuscire ad avere in seguito una ricaduta del lavoro di Equal sui diversi contesti territoriali.

- Una maggiore articolazione dei fenomeni di esclusione sociale trattati dai progetti selezionati. In merito, dalle osservazioni sulle progettualità in corso Equal II nel solo contesto provinciale catanese, si evidenziano differenze interessanti sia riguardo ai fenomeni di esclusione sociale trattati nella prima e nella seconda fase di Equal, sia al tipo di soggetti che compongono i partenariati.

E' raddoppiato il numero dei Progetti Equal che insistono sul territorio di Catania (da 3 geografici si è passati a 6). Le progettualità hanno allargato il loro campo di azione e focalizzato l'attenzione su aspetti problematici diversi di Catania. Da una attenzione forte al problema dell'immigrazione e del Terzo Settore, pare di intravedere un allargamento di interesse di azione verso altri aspetti problematici.

I fenomeni di esclusione trattati sono infatti ora incentrati: sulle problematiche di inserimento socio-lavorativo di soggetti svantaggiati intesi in senso più ampio e diversificato (disabili, donne, immigrati); sul potenziamento del terzo settore, sul mantenimento delle competenze dei piccoli commercianti e di immigrati che rischiano la fuoriuscita dal circuito lavorativo.

Quanto ai soggetti che compongono i partenariati, molto più circoscritti come numero, si osserva una presenza ancora molto forte degli enti e delle società private che si occupano di formazione, progettazione e consulenza, ma si intravede un coinvolgimento più forte degli enti locali e di altri enti pubblici come l'Usl, l'Ente Parco delle Madonie, la Camera di Commercio e l'Università, così come il coinvolgimento di nuovi e diversi soggetti del Terzo settore e del Volontariato, espressione di interessi locali di svantaggio.

5.5. LE PS GEOGRAFICHE E SETTORIALI PRESENTI NELLA PROVINCIA DI CATANIA

Nel territorio della provincia di Catania, in riferimento a Equal 1, insistono tre partenariati di sviluppo Geografici e due Settoriali. Le Ps si concentrano in particolare sull'asse Imprenditorialità, le geografiche TE.SE.O e SINTESI, e sull'Asse Occupabilità, la geografica Azimut e la Settoriale Treno. La sola PS Inte.gra settoriale fa capo all'Asse Rifugiati Politici. Sono invece assenti interventi sul versante dell'Adattabilità e delle Pari opportunità.

Schematizzando, nella tabella seguente si può avere una visione d'insieme delle caratteristiche generali dei progetti geografici e settoriali rispetto all'Asse, al fenomeno di esclusione trattato, all'ente capofila (nazionale nel caso delle Ps Settoriali).

CODICE	TITOLO PS	ASSE	ENTE CAPOFILA	FENOMENO DI ESCLUSIONE TRATTATO
IT-G-SIC-069	TE.SE.O Terzo settore e occupazione	Imprenditorialità	A.T.S. TE.SE.O	Rafforzamento del Sistema dell'Economia Sociale Il progetto mira, attraverso una serie di interventi integrati, al rafforzamento del Sistema dell'Economia Sociale quale sbocco occupazionale alternativo ai due Sistemi tradizionali, Pubblico e Privato per affrontare il problema legato alla disoccupazione di soggetti in stato di svantaggio
IT-G-SIC-096	AZIMUT Azione Sviluppo Sistema Integrazione sociale Immigrati	Occupabilità	C&B s.r.l.	Immigrazione - integrazione sociale e lavorativa degli immigrati Si tratta di una serie di Azioni finalizzate allo sviluppo del sistema di integrazione sociale e lavorativo degli immigrati
IT-G-SIC-107	S.IN.TE.SI. S.istema IN.tegrato TE.rritoriale per la SI.cilia	Imprenditorialità	Eurofamiglia - soc coop. Soc a r.l. onlus	Svantaggio Sociale - Rafforzamento del Sistema dell'Economia Sociale Il progetto è volto al potenziamento dell'economia sociale (terzo settore) nelle direzioni della sostenibilità e della qualità delle imprese e dei servizi, valorizzando le risorse del territorio (turismo e colture biologiche ...) per un inserimento socio-lavorativo di soggetti svantaggiati
IT-S-MDL-328	Integ.R.A. Integrazione Rifugiati e Richiedenti Asilo	Richiedenti Asilo	A.N.C.I. - Assoc.ne Naz.le Comuni Italiani	Integrazione socio-economica dei rifugiati e di coloro che richiedono asilo in Italia Il Progetto si occupa della integrazione socio-economica dei rifugiati e di coloro che richiedono asilo in Italia, migliorando la qualità dell'accoglienza.
IT-S-MDL-263	T.R.E.N.O.	Occupabilità	Assoc.ne Mecenate '90	Inserimento lavorativo dei soggetti più deboli sul mercato del lavoro. Il Progetto è orientato a creare le condizioni per l'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli sul mercato del lavoro e al miglioramento della situazione occupazionale generale, in particolare nelle aree rurali in declino e marginali, valorizzando le risorse territoriali.

Si indicano di seguito, alcune altre informazioni delle PS Settoriali, rispetto ai loro partners locali di riferimento a Catania e alle altre aree di sperimentazione, oltre a quella del contesto territoriale di Catania.

TITOLO PS	ASSE E FENOMENO DI ESCLUSIONE TRATTATO	PARTNER TITOLARE E PARTNER LOCALE	LE AREE TERRITORIALI DI SPERIMENTAZIONE OLTRE ALLA NOSTRA DI INTERESSE
IT-S-MDL-328 Integ.R.A.	Richiedenti Asilo Integrazione socio-economica dei rifugiati e di coloro che richiedono asilo in Italia)	Comune di Catania	Comuni di Bergamo, Forlì, Genova, Ancona, Roma, Bitonto (Ba)
IT-S-MDL-263 T.R.E.N.O.	Occupabilità Inserimento lavorativo dei soggetti più deboli sul mercato del lavoro.	CIOFS-FP Catania (Assoc.ne Centro Italiano Opere Femminili Salesiane)	Liguria, Toscana, Piemonte

I fenomeni di esclusione sociale trattati

In riferimento ai **Fenomeni di esclusione sociale** trattati, analizzando i diversi focus delle PS che hanno operato nella provincia di Catania, si può osservare la loro prevalente concentrazione sulle difficoltà di

integrazione socio-lavorativa di soggetti svantaggiati (intesi come disoccupati e gruppi target particolari in stato di svantaggio sociale), immigrati e rifugiati politici, e sulle necessità di potenziamento del Terzo Settore, pur con una attenzione forte allo sviluppo locale del territorio. In particolare, andando a scorrere velocemente i singoli progetti:

- Le PS TE.SE.O e S.IN.TE.SI si sono orientate al **Rafforzamento del Sistema dell'Economia Sociale**, anche se con ottiche diverse.

Te.Se.O. mira, attraverso una serie di interventi integrati, al potenziamento del Sistema dell'Economia Sociale quale sbocco occupazionale alternativo ai due Sistemi tradizionali, Pubblico e Privato, per affrontare il problema legato alla disoccupazione di soggetti in stato di svantaggio. Si è di fronte al connubio delle *politiche di sviluppo del terzo Settore* con le *politiche dell'inclusione sociale di soggetti in stato di svantaggio* (accompagnamento-inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati).

S.in.te.si, invece, si occupa del potenziamento dell'economia sociale (terzo settore) nelle direzioni della sostenibilità e della qualità delle imprese e dei servizi, per una valorizzazione e rilancio delle risorse del territorio (turismo e colture biologiche ...) da finalizzare all'inserimento socio-lavorativo di soggetti svantaggiati. Si fa più riferimento, perciò, alle *politiche di sviluppo del terzo Settore* coniugate a quelle di *Sviluppo locale territoriale*.

- La PS Azimut si è occupata di **integrazione sociale e lavorativa degli immigrati**, avendo come politica di riferimento l'**immigrazione**.
- La settoriale Integ.r.a si è interessata al fenomeno di **esclusione sociale dei rifugiati e di coloro che richiedono asilo politico** in Italia. Il Progetto è volto alla integrazione socio-economica dei rifugiati e di coloro che richiedono asilo in Italia, migliorando la qualità dell'accoglienza e la progettualità possibile in campo lavorativo. Le politiche di riferimento sono quelle dell'*inserimento socio/lavorativo di soggetti svantaggiati* e dell'*immigrazione*, pur considerando tutte le specificità del caso in riferimento al target.
- La settoriale T.r.e.n.o si è concentrata **sull'Inserimento lavorativo dei soggetti disoccupati e in stato di svantaggio** sul mercato del lavoro in particolare nelle aree rurali in declino e marginali, valorizzando le risorse territoriali. La politica di riferimento è quella dell'*inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati* coniugata con quella dello *sviluppo locale del territorio*.

Nel complesso, in riferimento alle problematiche rilevanti del contesto catanese, si può ritenere che tutte e cinque le PS hanno intercettato problematiche significative anche se non sempre quelle prioritarie del territorio. Le Ps hanno messo in campo idee e attività che comunque hanno prodotto risultati sui diretti beneficiari, colmando necessità delle politiche ordinarie, ma non hanno incentrato la loro attenzione primaria su fenomeni scottanti, quali ad esempio il problema degli stati di svantaggio di fasce giovanili e donne nelle periferie urbane, del lavoro sommerso e irregolare, della criminalità diffusa in certe aree ancora in stato di degrado per aspetti socio/economici e culturali da incentivare, ecc...

In particolare, le scelte operate dal numero esiguo dei partenariati geografici, evidenziano una sorta di sintonizzazione, da un lato, con i fenomeni migratori presenti a Catania, e dall'altro, con il naturale stato di avanzamento del Terzo settore come strategia di sviluppo socio-economico e di inclusione sociale di fasce deboli del territorio catanese.

In riferimento alle diverse e ordinarie politiche locali di contrasto ai fenomeni di esclusione sociale del territorio, tra le diverse PS, Integ.r.a sembra essere il partenariato che maggiormente ha intrapreso la sperimentazione su una problematica nuova per il territorio di Catania e che sembra possa lasciare un suo patrimonio in termini di esperienza acquisita e conoscenze a disposizione. Si tratta, infatti, di una questione ancora molto indietro in termini di trattazione sul piano regionale e nazionale, ed è stato utile per Catania potersi cimentare in merito, in un'ottica di confronto nazionale. Si tratta di un percorso che, per quanto abbia faticato nel rimanere aderente al destinatario scelto, il rifugiato politico, sconfinando spesso sul problema dell'immigrazione in generale, ha coinvolto più soggetti nello sperimentare una traccia procedurale e tecnica interessante, ri-utilizzabile per altre situazioni generali di svantaggio nel campo dell'immigrazione.

Il partenariato: attori, risorse, relazioni

Il partenariato doveva giocare un ruolo fondamentale nella realizzazione del programma Equal. Nelle comunicazioni veniva enfatizzata l'opportunità che tutti i soggetti competenti, come le autorità pubbliche, i servizi pubblici dell'occupazione, le associazioni non governative (ONG), le imprese (in modo particolare le PMI) e le parti sociali, potessero essere coinvolti nelle attività durante il periodo di vita della partnership.¹³⁸

¹³⁸ Si veda Commissione Europea, "Comunicazione agli stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria Equal relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro" (2000/C 127/02)

Quanto ai partenariati dei progetti che hanno operato nella provincia di Catania, si rilevano dimensioni e composizioni diverse, afferenti a network di ambiti di politica differenti:

- la Ps Te.se.o è costituita da soli quattro partner afferenti ai mondi della Formazione privata e pubblica e della cooperazione sociale;
- la Ps Azimut da cinque partner, afferenti al circuito della formazione, degli Enti locali, dell'università;
si tratta in entrambi i casi di partenariati circoscritti rispetto al numero.
- la Ps Equal S.in.te.si, al contrario, è composta da numerosi e variegati soggetti (37 soggetti) rappresentativi delle istanze dell'imprenditorialità sociale e dello sviluppo locale del territorio: volontariato e impresa sociale, circuiti aziendali afferenti alla catena del turismo e dell'agroalimentare, numerosi enti locali della provincia di Catania, enti pubblici di riferimento per lo sviluppo occupazionale, economico e territoriale.

Quanto alle Ps Settoriali, Integ.r.a di dimensioni più ampie e T.r.e.n.o, di dimensioni medie, recuperano per le loro azioni locali un numero di soggetti più circostanziati e già attivi sul territorio, scegliendo come capofila il Comune di Catania nel primo caso, un ente di formazione afferente a un grosso istituto religioso nel secondo caso.

Per quanto riguarda le PS Geografiche, si può osservare, soprattutto per quelle volte al potenziamento e sviluppo di impresa sociale, che, nel complesso c'è stato lo sforzo di mobilitare all'interno del partenariato i soggetti di politica ordinaria di riferimento dei problemi affrontati, riferendosi con ciò soprattutto al Terzo Settore, che in un caso compartecipa attivamente alla gestione delle attività (Te.se.o), nel secondo caso è addirittura capofila del processo partenariale (S.in.te.si).

La Ps più articolata è quella di Sintesi, che avvicina mondi del pubblico, del privato, del non profit e che tenta una coniugazione fra soggetti interessati al rafforzamento dell'impresa sociale, all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e allo sviluppo locale del territori.

Molti soggetti fra questi hanno alle spalle alcune esperienze del lavoro partenariale e di gestione dei fondi europei, dei principi della concertazione e dell'azione collettiva con Istituzioni e soggetti privati, ma con Equal hanno potuto realizzare percorsi più sostenuti e maggiormente integrativi di soggetti anche esterni agli FSE.

Nonostante Catania sia un contesto molto addensato di Società di Formazione e di Consulenza, altri soggetti sono stati coinvolti nell'occasione Equal, come appunto alcune Cooperative Sociali e alcune Associazioni locali, l'Università e qualche Istituto scolastico pubblico o privato, alcune categorie di rappresentanza e le parti sociali che, in particolare, venivano considerati, da testimoni chiave soggetti, poco presenti nei percorsi di programmazione locale.

In riferimento alle sole PS Geografiche nel loro complesso, si riportano schematicamente la tabella del numero dei partner divisi per tipologia e della percentuale di budget gestito all'interno del partenariato da vari soggetti

Tab.34 Distribuzione partner e budget per tipologia di partner

Tipologia di soggetti	N.° Totale di soggetti	% di soggetti	% budget gestito
Agenzia di sviluppo			
Comuni	13	26,09%	4,95%
Comunità Montane			
Ente formazione	2	4,34%	5,62%
altri Ente pubblici	8	17,39%	4,78%
Istituti scolastici	2	4,34%	4,7%
Istituto finanziari			
NO-profit	13	23,91%	38,19%
Parti sociali	4	8,69%	1,24%
Province	1	2,17%	0,39%
Rappresentanza professioni	3	6,52%	0,33%
Società servizi/consulenza	3	6,52%	39,6%
Imprese	1	2,17%	0,23%
Totale complessivo	47	100%	100%

Fonte: Elaborazioni Ismeri

Anche se il numero dei partenariati Geografici è esiguo, trattandosi di una provincia di medie dimensioni, si può osservare dalla tipologia di soggetti mobilitati nel partenariato che vi è stata un coinvolgimento abbastanza cospicuo degli Enti Locali Comunali (26,09%), il Comune di Catania in Azimut e numerosi Comuni della provincia di Catania in S.in.te.si, e della stessa provincia regionale di Catania in Sintesi. Diversi sono stati altri soggetti pubblici coinvolti con il 17,39% (come ad esempio l'APT - Azienda

Autonoma Provinciale per il Turismo, l'AUSL 3 di Catania, La Camera di Commercio, ...). Anche se in riferimento ad una sola esperienza Equal, questi dati mettono in luce un certo movimento degli Enti pubblici di compartecipazione ai processi di trattamento sperimentale dei fenomeni di esclusione sociale del territorio, considerando che, spesso, assumono più atteggiamenti di de-responsabilizzazione e delega a terzi dell'impresa progettuale e operativa individuata.

Interessante anche la numerosità di enti afferenti al Terzo Settore coinvolti, inteso sia come reti consorziali (In Te.se.o), sia come Cooperative sociali singole e Associazioni di volontariato locali più o meno organizzate. La realtà complessiva del Terzo Settore è significativa nel territorio catanese e, anche attraverso Equal, ha avuto l'opportunità di crearsi possibili stati di avanzamento sia della propria expertise di competenza e strutturazione organizzativa, che di rappresentanza e significatività nella conduzione e co-gestione del processo partenariale stesso, recuperando quindi un interessante esercizio di relazione fra pubblico - privato e il resto degli attori locali.

Assenti in prevalenza o del tutto:

- *le imprese locali*, rappresentate da Assindustria, le Agenzie di Sviluppo locale, gli Istituti Finanziari, mettendo in evidenza come l'esperienza di Equal sia stata poco recepita come opportunità per affrontare le problematiche del disagio sociale in un'ottica di maggiore attenzione alle politiche di sviluppo locale, urbanistico ed economico del territorio: siamo ancora di fronte a mondi separati e poco dialoganti;
- *le reti dei servizi sociali* rispetto alle loro articolazioni di attori, soggetti attenti alle varie sfaccettature del disagio sociale in riferimento agli stati di povertà, marginalità, devianza, disabilità, disturbo psichiatrico mentale, che, se coinvolti in Equal, potevano creare un ponte più sostenuto con le iniziative, i servizi e le programmazioni locali di tipo più prettamente sociali, attente alla dimensione dell'integrazione territoriale personalizzata e nel tempo. Qualche soggetto afferente ai Servizi Sociali è stato coinvolto maggiormente in riferimento al problema dell'inserimento degli immigrati,
- *alcuni soggetti che, per loro funzione, dovrebbero essere strategici nella trattazione delle politiche ordinarie per gli immigrati*, ma che a Catania vengono percepiti dagli interlocutori incontrati per il lavoro su campo, come poco presenti ed efficaci rispetto a possibili articolazioni di lavoro integrate: lo Sportello Unico per l'Immigrazione presso la Prefettura- ufficio di governo competente della Provincia e organo di governo delocalizzato del Ministero, la Questura, la Direzione Provinciale del lavoro, i Centri servizi per l'impiego, le parti sociali o altri enti specifici quali l'INPS o l'Ufficio Finanza, con i quali poteva essere interessante interagire per la sperimentazione di soluzioni innovative in grado di affrontare le problematiche dell'inserimento socio-lavorativo degli immigrati nella loro globalità e complessità.

Un aspetto indagato più analiticamente sul partenariato si riferisce alla distribuzione della gestione del budget del progetto da parte dei vari soggetti costituenti il partenariato stesso, allo scopo di effettuare delle valutazioni sul grado di coinvolgimento attivo dei soggetti nella gestione diretta di azioni concordate e sul relativo peso economico attribuito ai diversi enti, in relazione alle competenze reciproche riconosciute, ma anche alla leadership di forza esercitata orizzontalmente fra soggetti diversi. L'osservazione che si può intanto fare con i dati a nostra disposizione è che tutti i soggetti coinvolti nelle PS della provincia di Catania hanno gestito delle quote economiche per la realizzazione di attività contemplate nel progetto. Nessun ente è stato escluso dalla possibilità di misurarsi con la realizzabilità di anche minimi livelli di azione e con la necessità conseguente rendicontativa amministrativa che questo comporta. Una prevalenza di budget è osservabile nei soggetti capofila del percorso, dal 48% al 54%, con una dislocazione distribuita su tutti gli altri

La distribuzione del budget in sé, non è prerogativa di buon funzionamento del partenariato o di buona partecipazione attiva dei soggetti all'impresa complessiva di sperimentazione, però evidenzia uno sforzo importante, di tipo gestionale, realizzato assieme per sostenere un processo comune, e la volontà di sentire Equal come un programma investito di responsabilità perché coinvolti in azioni condivise assieme. Non si assistono a situazioni in cui i partner sono presenti solo nominalmente, al contrario, emerge una ripartizione delle responsabilità in base alle pregresse competenze nonché naturali giochi di forza nella costruzione del partenariato, e una attribuzione conseguente di quote di budget definiti.

Faticosa, perciò, per i referenti del partenariato intervistati, è risultata la gestione allineata di tutta la PS e il coordinamento del processo complessivo di sviluppo delle azioni progettuali, che hanno dovuto scontare la conseguente frammentazione e dispersione che ne è conseguita, soprattutto per la numerosa Ps Sintesi.

Quanto alle relazioni fra soggetti, gli elementi di analisi a nostra disposizione¹³⁹, evidenziano che è proprio *la dimensione partenariale e partecipativa* fra soggetti interni al partenariato ad essere enfatizzata di più, con connotazioni varie di valore incrementale sulla cultura partenariale locale. In particolare vengono sottolineati con attenzione:

¹³⁹ questionari e report di attività raccolti, verbali degli incontri di valutazione di gruppo con le Ps e interviste a partner di qualche Ps.

- *il coinvolgimento positivo dell'ente locale nella partecipazione e conduzione del percorso equal, come esercizio della sua funzione di governo dei territori,*
- *un maggior riconoscimento di stili di lavoro diversi fra soggetti del privato sociale, afferenti al mondo del volontariato e dell'impresa sociale, e pubblici, rispetto, almeno ai loro livelli tecnici di intervento (in Sintesi geografica e Integrale Settoriale),*
- *un scambio più proficuo fra Enti di formazione, di consulenza, di istruzione (in particolare l'Università), con altri soggetti deputati e attenti ad aspetti socio-economici di sviluppo inclusivo dei territori, come opportunità di utilizzo degli strumenti della formazione a soccorso reale dei fenomeni di esclusione del territorio ("L'Università di Catania ha avuto l'occasione di sperimentare nuove forme di intervento nell'ambito della formazione e della ricerca, in relazione allo specifico ambito dell'integrazione culturale. I soggetti privati che forniscono servizi di formazione e consulenza hanno potuto essere riconosciuti come significativi nella rete dei soggetti che operano sul territorio rispetto alle tematiche affrontate"¹⁴⁰).*

I risultati e il livello di sperimentazione e innovazione

Si riportano di seguito i risultati dichiarati da parte delle Ps di cui si dispongono dati (Ps Geografiche Te.se.o - Azimut e S.in.te.si e Ps Settoriale Integ.r.a), pervenuti dalla compilazione dei questionari e da qualche rapporto di attività, oltre a quanto emerso dal lavoro sul campo da Ismeri Europa.¹⁴¹, da cui possiamo trarre alcune conclusioni valutative sul livello di sperimentazione attivato nel territorio catanese con Equal Prima Fase.

IT-G-SIC-069- TE.SE.O

I risultati effettivamente ottenuti sono stati:

A) migliorata occupabilità dei soggetti coinvolti. (Il modello di accoglienza e pre-formazione mutuato dai partners Britannici di TWICS, Southampton si è rivelato un forte strumento di integrazione e di rafforzamento dell'autostima). L'effetto "gruppo strutturato", unito ad un costante coinvolgimento, ha prodotto un'elevazione dell'autostima e forte determinazione nella ricerca di una nuova collocazione lavorativa.

B) avvicinamento degli Operatori Scolastici (dei Centri Educazionali per gli adulti) alle tematiche della Cooperazione e del Terzo Settore; fino ad allora totalmente all'oscuro dell'esistenza del terzo settore quale possibilità di inserimento.

C) maggiore Visibilità della PS e della sperimentazione ad un pubblico più ampio; rete di rapporti/contatti ampliata e potenziata (networking); nuove opportunità/clienti identificati

Elementi riportati nel Questionario Ismeri Europa

IT-G-SIC-096- Azimut

I risultati ottenuti sono stati:

A) creazione di una rete di rapporti fondamentali per lo sviluppo di un sistema che sia rivolto a sperimentare continuamente strategie in vista dell'integrazione socio-lavorativa delle persone immigrate;

B) molte delle professionalità sviluppate grazie alla formazione hanno trovato una reale collocazione nel mondo del lavoro;

C) approfondimento della conoscenza sulle caratteristiche delle problematiche connesse all'integrazione socio-lavorativa degli immigrati, attraverso le attività di ricerca e le attività dell'osservatorio;

D) dotazione territoriale di una serie di servizi integrati di mediazione culturale e di orientamento e consulenza, attraverso le attività del Centro a rete;

formazione di figure professionali nuove e necessarie nel territorio considerato (Mediatori Culturali e Job Creator);

E) creazione di un buon numero di reti di collaborazione con le istituzioni pubbliche

F) diffusione delle strategie innovative del lavoro di rete e delle attività progettuali attraverso il mainstreaming orizzontale, verticale e di genere.

Per quanto riguarda la transnazionalità, essa ha consentito l'identificazione di strategie efficaci per la soluzione del problema affrontato

Per ciò che concerne il Mainstreaming, il risultato è la Visibilità della PS e della sperimentazione ad un pubblico più ampio oltre ad una rete di rapporti/contatti ampliata e potenziata (networking)

Da rapporto fine attività e questionario Ismeri Europa

IT-G-SIC-107-SINTESI

I risultati più significativi del loro percorso sono:

-Perfezionamento delle competenze possedute di dirigenti e referenti di Cooperative sociali attraverso l'approfondimento di tematiche specifiche

-Maggiori conoscenze e acquisizione di Formazione strutturata di Operatori S.A.L.

-Identificazione e sperimentazione di un percorso assistito di recupero e inserimento di soggetti svantaggiati

-Potenziamento della rete e lavoro integrato su obiettivi concordati: ampliamento delle relazioni con le imprese profit (ad esempio in riferimento alla responsabilità sociale d'impresa)

Riguardo la transnazionalità, è aumentata la conoscenza di nuove metodologie/strumenti che poi sono state trasferite nel progetto della PS nazionale; mentre per il mainstreaming, il risultato principale è rappresentato da una maggiore visibilità della PS e da una sperimentazione ad un pubblico più ampio.

¹⁴⁰ Estrapolazione dal questionario della PS Azimut

¹⁴¹ considerati anche gli elementi emersi durante le Conferenze di Valutazione, i materiali di valutazione consegnati, le interviste esplorative a partner dei progetti

IT-S-MDL-328- INTEGRA

Il progetto ha ottenuto come risultati:

A) "A tutta la platea dei beneficiari è stata offerta ampia informazione sullo *status* dagli stessi rivestito con indicazione dei diritti e dei doveri connessi, informazione sull'offerta di servizi di accoglienza presenti sul territorio locale, regionale e nazionale, mediazione linguistica, consulenza e mediazione in materia legale e sanitaria, orientamento al lavoro ed al mercato della casa. a coloro i quali si sono resi disponibili a seguire l'intero percorso progettuale (bilancio di competenza, formazione in aula e tirocinio formativo), vale a dire 60 beneficiari su 95, è stato fornito un pacchetto benefit comprendente, alloggio di prima accoglienza con colazione ed uso di cucina, trasporti gratuiti, ticket lunch o *packed lunch*, indennità per la formazione in aula, indennità per il tirocinio formativo, contributo alloggio. su un piano generale la realizzazione del progetto ha permesso l'allargamento della rete, l'offerta di nuovi servizi e una maggiore diffusione delle sensibilità relative alla tematica dell'integrazione dei r.a.r.

B) Su un piano generale Integ.r.a. ha raggiunto il risultato di riattribuire, in pratica, una dignità giuridica al cittadino richiedente asilo o rifugiato, dignità solo astrattamente riconosciuta dalla Legge a causa di una normativa per lo più carente e laddove presente vittima di un'implementazione che ne ha snaturato i principi di fondo.

In questo senso il progetto ha per es. consentito di attribuire un valore al trascorrere del tempo intercorrente tra la proposizione della richiesta di asilo e l'esito della decisione della Commissione per il riconoscimento dello status.

In merito all'integrazione socio lavorativa, poi, la scelta di utilizzare lo strumento del tirocinio formativo è stata premiante ed ha permesso di invertire sul piano nazionale una prassi giuridico amministrativa che riteneva inammissibile per il richiedente asilo l'esercizio di questo tipo di attività.

Infine Integ.r.a. ha avviato sperimentazioni e studiato modelli di possibile soluzione del problema della casa."

Da Questionario Ismeri

Nel complesso, tutti i partenariati presenti mettono in campo idee progettuali e azioni di una certa efficacia e si cimentano per raggiungere gli obiettivi presupposti e i risultati sperati rispetto ai beneficiari, ma, **non si evidenzia una alta intensità e capacità sperimentale-innovativa**, né in riferimento allo stato ordinario delle politiche dell'ambito cui si muovono, né alle precedenti esperienze locali realizzate, arrivando spesso a colmare bisogni delle politiche ordinarie e degli Enti di riferimento.

Molte azioni di Equal, isolatamente considerate, sono perciò già conosciute nel contesto catanese, ma è la loro predisposizione congiunta, più animata e giocata sul livello partenariale, a rappresentare in sé un valore aggiunto al sistema di azioni locali.

Le azioni di Equal, guardate nel loro insieme, pur collocandosi nel quadro in movimento di riforma delle politiche locali, di fatto procedono come al di sopra delle parti, poiché non sembra esserci un contesto ricettivo e rapido per assorbirle come sperimentali e possibilmente stanziali. Gli strumenti di politica locale, anche quelli immaginati come ordinari, non sono ancora ben affondati e non sono stati ancora ben metabolizzati perché lo scenario di politiche pubbliche riuscisse con naturalezza ad accogliere la dimensione sperimentale di un programma come Equal, che doveva e poteva impattare di più per trasformare la rete dei servizi integrati locali in un'ottica di sviluppo del territorio.

Per cui, i livelli e i "successi" della loro azioni sperimentali sono ritraducibili fondamentalmente in alcuni **aspetti incrementali riportabili più a forme di:**

- *potenziamento dato dalla stessa dimensione partenariale (S.in.te.si e Azimut),*
- *utilizzo più mirato, integrato e animato dello strumento della formazione all'interno del sistema Terzo settore locale da promuovere (Te.se.o)*
- *combinazione di azioni finalizzate a forme di presa in carico complessiva di utenza specifica (ad esempio i rifugiati e richiedenti asilo politico) in base ad approcci integrati e multidimensionali (Integ.r.a)*
- *attenzione alle risorse locali endogene dei territori, all'interno dei quali sviluppare forme occupazionali (T.r.e.n.o).*

Beneficiari finali fra partecipazione ed empowerment

Uno sguardo più attento è stato rivolto ai destinatari del programma Equal, che in base ai fenomeni di esclusione sociale trattati, nel questionario preparato appositamente per l'esplorazione su campo, sono stati divisi in persone fisiche e imprese, in destinatari raggiunti da azioni di avvicinamento e sensibilizzazione e in destinatari che hanno completato un percorso strutturato di attività.

In base alle osservazioni dei dati parziali delle PS geografiche di cui si dispongono i risultati¹⁴², si evidenzia che il numero complessivo dei beneficiari è più circoscritto nel caso di Ps che svolgono azioni di presa in carico di utenza specifica rispetto a possibilità di inserimento sociale/lavorativo, rispetto a Ps che

¹⁴² Non si è potuto considerare il sistema di monitoraggio del programma nazionale poiché presenta dati aggiornati al Settembre 2004 né i Rapporti di fine attività, di cui ne è pervenuto solo uno, anche in relazione allo svolgimento tuttora in corso delle loro attività, in diversi casi prorogate nel tempo.

si occupano di sostenere processi di potenziamento dell'impresa sociale che indicano un numero di beneficiari molto più elevato e con una distribuzione degli interventi su persone e imprese-sistemi, mettendo chiaramente in luce una articolazione del lavoro da un livello di presa in carico individuale del beneficiario ad azioni di sistema più complessivo.

Le persone con le quali si è intrapreso un percorso strutturato e finalizzato in modo diverso a seconda degli obiettivi della Ps, non rappresentano numeri elevatissimi se si pensa al budget complessivo; nessuna è l'impresa in carico con la quale aver avviato un percorso più organizzato, ma nell'insieme, considerando i dati disponibili, si può osservare che c'è stato lo sforzo di raggiungere un numero abbastanza consistente di soggetti o enti con i quali portare avanti la sperimentazione.

Tab.35 Destinatari avvicinati e inseriti in mpersorsi strutturali

	Beneficiari avvicinati	Beneficiari in carico	imprese avvicinate	imprese trattate	Operatori Sistemi
IT-G-SIC-069 TE.SE.O	42 uomini 93 donne	45 uomini 78 donne	Molte attraverso portale	22 non profit	28 uomini 40 donne
IT-G-SIC-096 AZIMUT	50 uomini 70 donne	5 uomini 25 donne			
IT-G-SIC-107 S.IN.TE.SI.	220 uomini 220 donne	21 uomini 20 donne	20 profit 18 non profit		10 uomini 15 donne
Totale	695 totale	194 totale	38 + altre non numerabili	22 Non profit totale	93 totale

Dalle dichiarazioni riportate sui questionari e durante gli incontri avuti con le Ps, emerge che c'è stato il tentativo di coinvolgere i beneficiari fin dalla fase di progettazione degli interventi, attraverso la partecipazione diretta nel partenariato di soggetti molto vicini ai bisogni dei destinatari scelti o attraverso il coinvolgimento in itinere di persone o enti direttamente interessati.

Le PS sembrano tenere in conto la necessità dei beneficiari e sembrano prediligere un approccio attivante, promozionale e fondato sull'empowerment; tengono presente il ruolo che rivestono i beneficiari nel programma sviluppando azioni progettuali con l'obiettivo di favorire quest'ultimi, senza palesare uno sbilanciamento evidente verso le esigenze di tenuta organizzativa ed economica dei soggetti stessi del partenariato.

Una nota di carattere dinamico che si riporta rispetto al processo di valutazione sviluppata in forma laboratoriale sul territorio di Catania, ha a che fare con la segnalazione spontanea, da parte dei referenti dei partenariati coinvolti nei gruppi di valutazione, che i soggetti da coinvolgere via intervista per la ricostruzione dello scenario catanese, fossero proprio le persone vicine ai fenomeni di esclusione sociale da loro trattati (in particolare associazioni ed enti del privato sociale), da un lato, e gli stessi beneficiari dei progetti (in particolare i giovani formati all'interno dei Progetti Integ.r.a e Azimut), dall'altro, in grado di esprimersi sui risultati e impatti di Equal, e peraltro da loro stessi coinvolti agli incontri di valutazione sostenuti. Questo tipo di indicazioni, possono essere lette come segno di un naturale gorgoglio di movimenti espressivi di istanze e bisogni sociali (attraverso forme organizzate associative e non) che cominciano ad emergere nel tessuto sociale delle realtà locali provinciali; espressioni, che forse mettono in evidenza acquisizioni di maggiore consapevolezza e competenza dal basso (empowerment locale).

Anche diversi intervistati di politiche locali, in particolare un referente responsabile di un servizio che ha accolto al suo interno per lo stage operatori formati con Equal, esprime fortemente la sua sensibilità per lo sviluppo di processi inclusivi, che però devono poter essere traghettati e resi sostenibili nel tempo, nel rispetto del problema trattato e dei beneficiari coinvolti. Dal suo punto di vista *"occorre rendere più impegnativi "i patti" fra i soggetti della partnership, al momento della stesura di un percorso progettuale sperimentale, per garantire che gli accordi presi responsabilizzino gli stessi enti a sostenere e accompagnare in modo forte e con azioni reali di sbocco professionale, d esempio, i giovani coinvolti. Le soluzioni di sbocco professionale devono essere in carico alla partnership, non possono essere demandate soltanto alla sorte dei giovani formati. Quello che spesso interessa alle società di formazione è riuscire a fornire il corso di formazione, senza mai occuparsi e preoccuparsi del loro reale futuro. "Però il guaio è che nessuno ha fatto e fa pressione perché gli enti si preoccupino dell'occupazione. Invece, tali enti andavano sentiti per far valere il peso del programma Equal".*

Dalle dichiarazioni dirette di alcuni beneficiari intervistati... *si deve partire dal bisogno del destinatario, per poi capire, mettere assieme le competenze di ognuno e dare in base a ciò che ciascuno può fare. Ma il beneficio deve arrivare effettivamente al beneficiario, non deve essere un beneficio che va all'ente stesso che eroga servizi...*" Pur esprimendo un giudizio positivo su Equal, sulla qualità delle attività

portate avanti dal progetto, sulla professionalità degli attori coinvolti a vario titolo e sugli effetti positivi che il progetto ha prodotto anche verso loro stessi, i beneficiari criticano il mancato seguito delle attività oltre la chiusura del progetto. *"E' assurdo", sottolineano, "che proprio dopo aver fatto tanti sforzi, coinvolte tante persone, prodotto i primi risultati anche in termini occupazionali, tutto debba finire, svanire senza lasciare traccia alcuna sul territorio". "…quando si lavora sulle persone, come fa Equal, e non sulla costruzione di opere pubbliche, ad esempio, è molto difficile soprattutto in fase iniziale, coinvolgere le persone (in questo caso i rifugiati e i richiedenti asilo n.d.r), far trovare loro gli stimoli giusti per partecipare alle iniziative. E' sconcertante che dopo tanti sforzi e difficoltà tutto debba stopparsi, ed anche nei loro confronti non è bello creare false aspettative.."*

Il mainstreaming

Sia durante le interviste esplorative su campo a referenti delle Ps, che durante gli incontri di valutazione, si sono registrate numerose dichiarazioni sull'importanza del mainstreaming, ritenuto essenziale per diffondere e implementare in termini di sviluppo progettuale le proprie sperimentazioni, ma di fatto non risulta ancora significativa nella sua applicazione. Non tutti gli intervistati erano a conoscenza dei progetti Equal presenti sul territorio provinciale, in qualche caso anche quando i propri enti/società/associazione di categoria di appartenenza facevano parte del partenariato di un progetto Equal.

Piuttosto che a reali impatti territoriali di mainstreaming, da intendersi come laboratorio di sperimentazione e di integrazione di politiche ritraducibili nella pratica ordinaria di lavoro, si assiste all'avvio di processi di scambio esperienziali incentrati prevalentemente sulla comunicazione e sul confronto, ma che necessitano ancora di ulteriori investimenti affinché possano avere reali ricadute di diffusività e radicabilità nel tempo.

Emerge come prevalente la convinzione che solo l'aggancio e la garanzia dell'intervento politico programmatico dell'Ente Locale e sovralocale (da parte dei Comuni, Province Regioni secondo un'ottica più verticistica che verticale) possano permettere una ritraduzione in termini pragmatici dell'esperienza realizzata. Viene registrata e lamentata l'assenza del coinvolgimento da parte delle istituzioni (locali e regionali) nel valorizzare e poi facilitare le operazioni di innesto dell'esperienza Equal su altri strumenti di politica locale.

Questo mette in luce, da un lato la debolezza del contesto politico locale, che risulta poco efficace *nell'assumersi un ruolo di regia e di indirizzo atto poi a valorizzare e capitalizzare le esperienze locali, anche a causa di una scarsa cultura progettuale strategica e valutativa nel campo delle politiche pubbliche locali.*

Dall'altro si evidenzia una "debolezza" del contesto sociale del territorio. *Emerge una cultura partenariale da incentivare rispetto agli scarsi livelli di fiducia e potere di espressione, attribuzione di responsabilità autoattribuiti sulle azioni pubbliche.*

Queste considerazioni sono accompagnate da una sensazione di blocco che impedisce agli stessi interlocutori di sviluppare un atteggiamento più fiducioso anche verso altre soluzioni, che consentano di imparare ad aprirsi dei varchi, sperimentando anche modi diversi con cui occuparsi del proprio ambito di policy e con cui tessere relazioni in altri ambiti e con altri soggetti. In alcuni casi questo è successo e viene riportato (da Azimut ad esempio) come valore aggiunto importante del processo di costruzione di rete territoriale, volano per successivi indirizzi tecnici-metodologici e nuovi sviluppi progettuale.

Una nota di carattere dinamico rispetto al lavoro esplorativo su campo realizzato, è legata allo scetticismo manifestato da parte delle PS sull'organizzazione della Conferenza di ricerca Valutativa Finale, aperta oltre alle PS anche a referenti di politica locale, con cui rielaborare assieme le valutazioni sugli impatti di Equal in ordine alle politiche locali dell'occupazione e dell'inclusione sociale. Per molti di loro, un incontro allargato in questa fase conclusiva del processo, alla presenza di referenti istituzionali, tecnici e politici, che hanno manifestato disinteresse generale sulla loro iniziativa non aveva alcun senso. Questa osservazione ha aperto una discussione generale molto interessante che poi si è conclusa solo alla fine con l'idea condivisa che, al di là di elementi oggettivi che hanno alimentato il senso di sfiducia generale, poteva essere utile una riflessione più pubblica sugli impatti che hanno prodotto le esperienze progettuali di sperimentazione in ordine alle politiche sociali e occupazionali nel contesto catanese, per commentare assieme in forma valutativa il perché siano decollate o meno.

Si sono evidenziati perciò atteggiamenti ambivalenti e oscillanti fra, il bisogno di riconoscimento per essere riusciti "a marciare" nonostante le difficoltà oggettive di carattere gestionale da un lato, e un senso di chiusura difensiva e di scarso movimento di mainstreaming collettivo dall'altro.

A questo si aggiunge il fatto che nessuna delle Ps ha scelto o ha potuto intraprendere una azione 3, se non la sola PS T.r.e.n.o, e che la spesa investita sul mainstreaming dichiarata (dai dati del questionario) è genericamente bassa (si oscilla dal 2, 16% al 5%) rispetto al complessivo budget di progetto, a evidenziare che non state utilizzate importanti strategie fin dall'inizio e in itinere per sostenere le operazioni di diffusione più in un'ottica di coinvolgimento partecipato al programma della rete esterna locale, attraverso ad esempio:

- *l'uso di tecniche di accompagnamento e animazione territoriale* come possibilità di creare veri laboratori di apprendimento, di pratiche e di saperi *in situazione*, rivolti ai vari soggetti territoriali.
- la sperimentazione concreta di una *diversa* forma di partecipazione e responsabilità nella *relazione fra Enti Privati Non Profit ed Enti Pubblici*, da intendersi, questi ultimi, più in qualità di soggetti che possano coordinare e veicolare processi integrati di sviluppo di tipo socio-economico territoriale, che dei meri ed esclusivi Enti di garanzia attraverso una programmazione normativizzante dei modelli d'azione sperimentati, o attraverso l'autorizzazione e la concessione di mandati in base a rapporti convenzionali;
- la scelta di precisi *contenuti* del mainstreaming su cui lavorare.

La transnazionalità

La transnazionalità è stata ritenuta una importante occasione di scambio di esperienze e di reciproco aggiustamento progettuale di azioni preventivate. In qualche caso (S.in.te.si in particolare) emerge come una occasione di integrazione con le azioni nazionali, arrecando benefici in termini di innovatività alle strategie e metodologie del partenariato nazionale.

Un livello dichiarato di maggiore apprendimento e ritraduzione della transnazionalità sul percorso progettuale in corso, lo si è intravisto in riferimento alle PS che hanno lavorato nel campo delle politiche dell'imprenditorialità volte a potenziare gli inserimenti lavorativi di soggetti svantaggiati e dell'immigrazione, entrambi questioni di fondamentale interesse per i diversi paesi europei, e dove l'interscambio progettuale diventa fondamentale per far avanzare i livelli di apprendimento di tutti.

I budget dedicati alla transnazionalità variano da un 6% (Azimut) ad un 20% (S.in.te.si), con conseguenze diverse rispetto alla modalità di gestione delle relazioni con i partner stranieri da parte delle ps e alla diversa articolazione di azioni. In base ai dati disponibili, risulta che sia un unico soggetto della Ps ad essere incaricato a gestire le progettualità con i partner stranieri, chiaramente con ricaduta di accrescimento diversa fra i diversi enti della Ps.

Nel complesso, però, nonostante l'aspirazione di Catania ad essere punto di riferimento per l'isola, il mediterraneo e il suo apprestarsi ad un processo di europeizzazione, di fatto *la dimensione partenariale transnazionale è stata investita molto dai partner coinvolti nei singoli progetti ma poco di possibilità virtuose di apprendimento sulle politiche locali complessive*. All'interno del percorso, gli interlocutori riferiscono di un attivo coinvolgimento di referenti tecnici del partenariato e di altri enti istituzionali locali coinvolti durante le occasioni seminariali di scambio, ma più assenti o del tutto assenti i rappresentanti politici locali che provano utilizzare tale opportunità per un avanzamento relazionale strategico importante nel circuito europeo rispetto alla sperimentazione di nuove modalità occupazionali e di inclusione territoriale, in un ottica meno localizzata e più allargata.

La gestione dei progetti

La gestione dei progetti è risultata faticosa, soprattutto per la PS più numerosa, che ha intrapreso la scelta di coinvolgere tutti i partner nella gestione di azioni concordate.

In generale, infatti, a fronte dell'interessante processo dinamico di costruzione dell'esperienza progettuale Equal, si evidenzia un costoso dispendio di energie per la tenuta gestionale delle operazioni, una grossa attenzione alla programmazione e gestione manageriale tecnica ed amministrativa-contabile che appesantisce il programma stesso.

L'esperienza più faticosa ma ritenuta positiva, la si è registrata in particolare:

- per gli Enti locali, che devono sempre più allenarsi alla gestione di programmi complessi e articolati
- per i soggetti del Terzo Settore attivi nelle Partnership di Sviluppo (S.in.te.si capofila del processo), vocati ad intervenire al sostegno delle debolezze presenti nel sistema delle imprese sociali e a sostegno di percorsi di inserimento socio/lavorativo di soggetti svantaggiati, ma con caratteristiche controbilanciate di dichiarata difficoltà a co-gestire un programma così complesso qual è Equal.

Come era emerso durante la valutazione indipendente di Equal - II anno in riferimento alla politiche per l'imprenditorialità sociale, l'entrata di tali organizzazioni in Equal, se da un lato ha rappresentato una possibilità per migliorarsi rispetto alla capacità gestionale-organizzativa aziendale, ai processi di qualità e formazione interna, dall'altro ha costituito l'occasione per scoprire queste lacune nella gestione dello stesso Equal.

In genere, mentre le Agenzie-Onlus e i Consorzi di Cooperative, le Organizzazioni di II o III livello, gli Enti più corposi, godono di una maggiore capacità gestionale, poiché per tradizione hanno bilanci interni che raggruppano voci di spesa di diversi filoni progettuali, e si predispongono a momenti di progettazione allargata di sistema molto articolato, le singole Organizzazioni del Privato Sociale, in particolare le Associazioni di Volontariato, rispondono in maniera ridotta a queste necessità, poiché allenate a doverlo fare per isolate linee di azione.

Equal ha così introdotto una interessante possibilità, per questi soggetti, di fare esperienza di programmi complessi, come mai era capitato, potendosi verificare in diretta rispetto alle proprie competenze gestionali e ai relativi strumenti/attrezzature interne, divenendo occasione stessa di crescita esperienziale al governo di complessi processi di sviluppo locale (sul versante sociale ed economico) soprattutto se la dimensione gestionale, pur garantita da uno specifico Ente, è stata praticata in modo diffuso e circolare.

Un aspetto generale di grosso appesantimento che ha negativamente condizionato le attività e gli effetti del programma di tutte le Ps geografiche, riguarda il rallentamento della erogazione dei fondi da parte della regione; ad oggi (giugno 2005) infatti, dopo cioè 36 mesi di lavoro, le PS dichiarano di aver percepito solo il 16% dei fondi, su un totale di anticipazione delle spese pari al 55%. Questa situazione ha ineluttabilmente condizionato il lavoro e, a detta di alcuni partner, scoraggiato sull'intrapresa di analoghe iniziative per il futuro.

Nota sulle PS imprenditorialità sociale

Dall'osservazione delle Ps incentrate sulla imprenditorialità sociale (Teseo e Sintesi) si denota:

- Una certa eterogeneità nell'accento e nei modi di trattare i vari nodi problematici del terzo settore, intercettati da parte dei due partenariati coinvolti (Te.se.o si concentra su "azioni tese a migliorare le condizioni di installazione e funzionamento delle imprese sociali e ad affrontare il problema degli esclusi dal mercato del lavoro, attraverso azioni formative innovative e animate", S.in.te.si "si propone di promuovere l'impresa sociale ottimizzando le risorse peculiari del territorio ed in particolare in campo culturale, della tutela e valorizzazione dei beni ambientali, del turismo e delle colture tipiche, curare il rapporto strategico fra Pubblico e Enti non Profit"¹⁴³);
- Una interessante relazione fra le problematiche inerenti il Terzo Settore - Economia Sociale affrontate dalle PS, e le caratterizzazioni contestuali di altri ambiti di policy, in particolare quelli afferenti alle politiche sociali legate all'inserimento lavorativo e allo sviluppo locale (Te.se.o cita nel suo esteso progettuale innesti possibili con il Progetto Fertilità di Sviluppo Italia e del B.I.C. Sicilia rivolti alla creazione di impresa in un'ottica di assorbimento lavorativo di soggetti in stato di svantaggio occupazionale e sociale e S.in.te.si cita sinergie possibili con Leader, Urban, PIT, Patti Territoriali, progettualità afferenti allo sviluppo locale, richiamando in particolare l'esperienza precedente del Progetto "EcoCittà 2001" che, nell'ambito della Campagna Domeniche Ecologiche 2001 promossa dal Ministero dell'Ambiente, "aveva visto lavorare assieme soggetti del terzo settore, amministratori e funzionari pubblici al fine di co-progettare e realizzare forme di rilancio del territorio")

Nonostante le differenze, in entrambi i casi forte rimane l'accento sui destinatari in stato di svantaggio. I focus problematici di esclusione e marginalizzazione su cui incentrare l'attenzione sono target specifici di utenza (immigrati, e-tossicodipendenti, minori con procedure penali, ...) o aree territoriali (interne alla provincia), rispetto a cui il potenziamento e lo sviluppo d'impresa sociale diventano strumenti di azione. In entrambi i casi si assiste a una strategia che, pur avendo a cuore il complessivo sistema di welfare locale da ri-orientare rispetto a settori da sviluppare e rapporti da valorizzare, di fatto rimane attiva la centratura su soggetti target definiti, su cui direttamente agire.

Questa osservazione, da un lato rinforza le riflessioni già espresse sull'alto livello di attenzione evidenziato verso i beneficiari e i loro bisogni di integrazione e occupazione (in un contesto comunque critico per molti soggetti), dall'altro denota un atteggiamento metodologico che prevede ancora in maniera prevalente forme di presa in carico individuale di soggetti target definiti (evoluzione moderna e positiva di approcci assistenziali e di protezione sociale) rispetto a movimenti metodologici più articolati gruppalmente e di sistema atti a riconfigurare gli assetti territoriali-politici d'insieme.

5.6.GLI EFFETTI DEL PROGRAMMA EQUAL SULLE POLITICHE PER L'INCLUSIONE SOCIALE

Il team di Ismeri Europa, ha incontrato sul territorio della provincia di Catania diversi attori/testimoni privilegiati, beneficiari dei progetti, alcuni suggeriti dalle stesse PS, altri intervistati autonomamente, sulla base di considerazioni riguardanti il ruolo istituzionale ricoperto o le competenze da essi rivestite nei settori dell'imprenditoria sociale, delle politiche per i migranti, delle politiche sociali, del lavoro, dell'ambiente e dello sviluppo locale.

Nel complesso, se si possono evidenziare ricadute interessanti sul piano dello sviluppo dei singoli progetti (in riferimento ai problemi trattati, ai soggetti coinvolti, alle azioni multidimensionali realizzate) non si denotano significativi impatti del complessivo programma Equal nel territorio di Catania, in ordine alle politiche dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

¹⁴³ Estratti da estesi progettuali

Effetti sulle politiche e gli strumenti per l'inclusione e l'occupazione

Ad oggi, sulla base dei dati disponibili, Equal Fase I non evidenzia importanti impatti sulle politiche locali dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

Alcuni benefici minimi, potenzialmente trasformativi delle politiche locali e di alcuni specifici strumenti di politica locale, arrivano:

- dal contributo operativo e strategico-politico complessivo offerto dalla Ps Settoriale in relazione alla trattazione del problema dei rifugiati politici e richiedenti asilo a catania (tematica ancora nuova sul piano nazionale);
- dall'uso combinato di alcune strategie di azione che hanno utilizzato la Formazione (strumento molto utilizzato in Sicilia) in termini di maggiore apertura e animazione territoriale, rendendola più spendibile e incisiva per affrontare le problematiche dello svantaggio e del sistema economia sociale (Te.se.o);
- dall'allargamento delle risposte, delle risorse e della rete futura disponibile per affrontare il problema dell'integrazione socio/lavorativo degli immigrati, in termini di maggiore acquisizione di conoscenza, di nuove figure professionali spendibili, di nuovi soggetti sensibilizzati;
- da una maggiore attenzione e valorizzazione rivolta al territorio (S.in.te.si, T.r.e.n.o) dove cercare di sviluppare sistemi inclusivi sul piano occupazionale e sociale e dalle pratiche di lavoro concertate utilizzate in un ottica di integrazione tra settori di politiche diverse (sociali, del lavoro e dello sviluppo locale).

In riferimento agli importanti strumenti di politica locale ordinaria in atto, non si evidenziano particolari innesti, connubi o integrazioni utili a rispondere in maniera trasformativa alla domanda di innovazione che emerge dal quadro ricostruttivo delle politiche locali, anche se è da precisare che il contesto catanese, presenta un quadro delle politiche ordinarie in movimento, dove esse stesse devono trovare un loro naturale sistema di assimilazione condivisa.

Si riportano alcune impressioni emerse dall'esplorazione su campo:

In ordine alle politiche del lavoro, in particolare ai Centri per l'Impiego, si commenta che, essendo di competenza regionale e non provinciale, se in altre realtà in questi anni si è percepito il movimento di riorganizzazione provinciale dei Centri per l'Impiego e conseguentemente una ricerca di nuova sintonizzazione con e da parte del territorio e dei circuiti pubblici privati socio-sanitari, la realtà siciliana locale, non ha evidenziato particolari fermenti in tal senso. Non si può, perciò dire che *"Equal si sia inserito in un quadro di riassetto di questi anni, quanto in una scenografia che vede una sua precisa caratterizzazione organizzata con riferimenti centrali regionali"*. Ad ogni modo, sembra non esservi stato un particolare rapporto con gli Uffici regionali per l'Impiego né con gli sportelli dei Centri Servizi per l'Impiego territoriali.

Dal punto di vista di alcuni referenti intervistati, occorre *sperimentare insieme pratiche nuove e tecnicamente valide per lo sviluppo di politiche attive del lavoro in grado di erogare servizi e creare opportunità inclusive di occupazione. Equal non si è sentito rispetto a questa esigenza locale.*

Si fa l'esempio dello strumento della borsa lavoro, *"usata solitamente per i percorsi di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, che, pur premiando le cooperative sociali o i contesti di accoglienza dello svantaggiato, alla lunga non soddisfa più. Spesso si osservano situazioni fallimentari regressive sul piano dell'integrazione sociale e lavorativa di queste persone, con il rischio di innescare una induzione ulteriore all'assistenzialismo. Invece bisogna studiare formule alternative di promozione e di accompagnamento al lavoro per favorire il recupero di forme di autonomia e di responsabilizzazione delle persone. Altrimenti si risponde solo alla domanda di lavoro dello stesso ente di formazione più che a far crescere davvero il livello di inclusione sociale.*

Lo stesso strumento che si riferisce all'ICF messo a punto in campo socio-sanitario per valutare le risorse e le potenzialità della persona, implementato a livello nazionale, spinge e orienta molto all'integrazione fra aree sociale, sanità, abitazione, lavoro, economia. Questi stimoli andrebbero potenziati con dei sistemi di implementazione interna ai servizi afferenti alle politiche del lavoro...."

"Ad oggi, anche in riferimento alla valutazione del collocamento mirato (in mano ad apposite commissioni mediche integrate) vi è una carenza di informazioni e di stile di lavoro. Occorre formare e sperimentare nuovi percorsi e meccanismi organizzativi, di raccordo istituzionale e di alta proposta tecnica."

Equal Fase 1 di fatto, ha provato ad articolare proposte e percorsi per l'inserimento socio - lavorativo e abitativo di immigrati e rifugiati politici, che però hanno una loro caratterizzazione autonoma e non sono connotati da particolari forme di svantaggio certificato e di disabilità di un qualche tipo. Pur avendo in parte intercettato e trattato il problema della disoccupazione in senso ampio e degli inserimenti occupazionali di altri soggetti svantaggiati, nella realtà catanese sono comunque presenti molte altre forme di svantaggio urbano, di marginalità e disabilità, che necessitavano di soluzioni nuove, in linea con la l. 68 e le riforme per la trasformazione delle istituzioni del mercato del lavoro.

In riferimento alle pianificazioni sociali locali, pensando in particolare agli strumenti dei Piani di Zona in linea con la l. 328 del 2000, si denota uno spirito allineato di gestione del processo partenariale interno

ad Equal, ma non si registrano elementi di contatto con il pregresso percorso di costruzione dei Piani di zona o con la programmazione locale sociale, che peraltro, scontano percorsi di avvio importanti ma nebulosi e non riusciti nel loro finale (come riportato nella parte di inquadramento delle politiche locali nella provincia di Catania).

Equal, perciò, oltre a concludere che non abbia impattato con propri contributi sul contesto sociale locale in maniera significativa, occorre rilevare che ha scontato in questi anni, esso stesso, impattandovi, le conseguenze di uno scenario caratterizzato sul piano sociale da movimenti pianificatori vivaci, ma ancora oggi imbrigliati e in cerca di uno sbocco decisivo.

Dai referenti intervistati: *"Si evidenzia ancora una separazione fra la dimensione sociale e quella sanitaria. Sicuramente il programma Equal ha scontato questa realtà di scarsa comunicazione fra i due livelli. Tra USL ed Ente Locale non c'è ancora un grande dialogo". "In questi anni, la stessa progettazione europea ha cominciato a creare interessanti fermenti di connubio, però si tratta di un quadro ancora frammentato e di esperienze occasionali. Non si registra ancora un impegno forte in tale direzione. Questo processo di collegamento e di integrazione a volte è più spinto dall'esterno, dallo stesso privato sociale, che da indirizzi interni".*

Equal non si è visto né sentito molto dentro il circuito locale, se non per i soggetti che vi hanno preso parte e per l'immediata ricaduta delle azioni realizzate. Si narrano, in campo sociale, gli strascichi delle esperienze partenariali riguardanti, il movimento della 285, della 328, si accenna al movimento degli APQ (caricato di attenzione anche per gli emergenti problemi della marginalità e del degrado delle periferie di Catania), ma non si echeggia Equal in misura forte.

Alcuni contatti dell'esperienza Equal, anche se non emergono dati chiari di impatto effettivo, vengono sottolineati in relazione alle politiche dell'impresa sociale locale (rapporto pubblico - privato sociale incentivato), dello sviluppo locale (attenzione alle risorse territoriali in un'ottica di sviluppo occupazionale e di avvio di impresa) e dell'immigrazione.

Le politiche del lavoro e le politiche sociali sembra, invece, non siano state impattate significativamente dall'esperienza Equal.

L'impressione complessiva è che **manchi una sorta di strategia di fondo**. Equal non è stato concepito come una risorsa straordinaria da innestare sui percorsi di progettazione sociale ordinari, in grado di far capire come meglio affrontare certe problematiche di esclusione sociale. *"E' come se si ripartisse sempre da zero"*. Equal è stato un trasferimento di risorse che poteva essere usato molto meglio, come occasione straordinaria per dare potenziamento a una legge quadro in grado di far ripensare e rilanciare la rete di servizi sociali integrati.

Ma purtroppo, poi, nella cultura locale, non sono previsti monitoraggi e valutazioni sul programma complessivo, di alcun tipo. C'è ancora molta carenza nella progettazione locale, nella valutazione e selezione locale e regionale. Nel complesso, dunque, si può parlare "di grande occasione persa". Le attività dovevano essere innovative nel senso di nuove o non conosciute, ma l'interpretazione non è stata corretta. Potevano essere utilizzati fondi per ripensare in maniera nuova la rete dei servizi locali in un'ottica di inclusione sociale.

"...la concertazione non ha funzionato, come pure la collaborazione tra pubblico e privato e tra gli stessi soggetti privati. Non si è fatto sistema rispetto alle risorse pubbliche a disposizione. Per il futuro, prima della partenza di un programma europeo importante come Equal, bisognerebbe, a monte, fare una ricognizione di tutti i progetti in atto, raccordarli (APQ, P.O.R., AG 21 Locale), per ottimizzare soprattutto l'uso delle risorse pubbliche e produrre maggiori benefici al territorio. Noi oggi abbiamo speso delle risorse pubbliche che non hanno portato a nessuna conseguenza nel breve periodo e non ne porteranno nel medio, non hanno portato sviluppo alcuno sul territorio. Io credo che proprio per questa ragione i benefici di Equal 1 fase sia stati nulli, e questo si deve dire".

Effetti sui meccanismi istituzionali e sul sistema di governance locale

Nel complesso, vengono evidenziati piccoli effetti di cambiamento nei meccanismi istituzionali di governo delle politiche, là dove il partenariato ha recuperato e sperimentato:

- *la presenza forte dell'ente locale o provinciale che ha provato giocare il suo ruolo istituzionale in termini di regia e di raffronto con i soggetti del territorio (in Integra, Sintesi, Azimut);*
- *la centralità del terzo settore in un processi partenariale volto all'inclusione sociale (Sintesi);*
- *la disponibilità degli Enti di formazione e di ricerca (Università) a entrare in modo più efficace all'interno di circuiti propriamente sociali (Teseo);*
- *il recupero dello strumento della formazione a sostegno di politiche di sviluppo occupazionale attraverso l'impresa sociale e la valorizzazione delle risorse territoriali (Te.se.o, T.r.e.n.o).*

Vengono evidenziati movimenti incrementali, proprio nella misura in cui il partenariato ha veicolato, attraverso tali elementi, un ri-orientamento delle impostazioni tecniche nell'interpretare i fenomeni di esclusione sociale trattati e nel reinterpretare ruoli diversi nell'affrontarli.

Quanto al potenziamento del sistema dei soggetti e delle reti, viene in parte dichiarata potenziata la rete di soggetti nuovi sui fenomeni di esclusione trattati, in particolare nel campo dello sviluppo d'impresa e dell'immigrazione, anche se rimangono ancora fuori alcuni soggetti deputati sul piano istituzionale (in Azimut, per fare un esempio, dai dati riportati nel questionario, emerge che "l'azione di sistema sviluppata ha consentito la creazione di una importante rete comprendente le istituzioni del territorio (Comune, Provincia, Università), le forze di polizia, le associazioni di immigrati, le associazioni di mediatori culturali e di job creator (create all'interno del progetto) e la Camera di Commercio". Sembrano rimanere ad esempio non attivi gli Uffici provinciali del Lavoro, i Centri per l'Impiego, i Centri Territoriali per l'Immigrazione, ... enti di riferimento istituzionali dei fenomeni migratori. "I partecipanti alla rete sono stati i protagonisti delle tavole rotonde istituzionali promosse in Equal fase I e tale rete ha portato alla formulazione del progetto azimut-evo presentato per la partecipazione ad Equal seconda fase".

Nel complesso, però, non si evidenziano mutamenti profondi nella programmazione e gestione delle politiche, quanto piccoli avvicinamenti e conseguenti modifiche comportamentali, solo in certi casi riutilizzabili per il futuro. La domanda di innovazione rimane ancora orientata ad un riassetto delle relazioni di welfare locale, nel senso di una ri-definizione del rapporto fra Pubblico e Privato Sociale, di un diverso inquadramento nella rete dei servizi locali da parte dei diversi soggetti (compresi quelli afferenti al Profit e al mercato finanziario), e di una maggiore integrazione e collaborazione tra tutti.

Alcune affermazioni da parte dei intervistati in ambito sociale-sanitario. *"Non si intravede un grosso lavoro di rete attecchito verso l'esterno, verso soggetti non coinvolti nella gestione del progetto. I risultati del lavoro partenariale sono scarsi se visti rispetto alla loro ricaduta e impatto sull'esterno"*

"I soggetti dei partenariati di sviluppo incontrati, hanno realizzato una esperienza partenariale che ha avuto senz'altro il valore aggiunto di incrementare i rapporti di conoscenza diretti fra alcune realtà prima distanti, di rinforzare e ampliare le reti interne al partenariato stesso, ad esempio fra enti privati della formazione e realtà Terzo settore, con il coinvolgimento dell'ente pubblico (rispetto alle politiche dell'immigrazione e dei rifugiati politici.) Il partenariato non ha avuto però la forza di farsi sentire all'esterno, di rimbalzare come eco sul piano delle politiche locali istituzionali."

"Tutto ciò che c'era di sociale in Equal non è stato visto. E' come se si trattasse di mondi separati. In altre regioni e zone vicine a Catania non è avvenuto così. ..."

Infine non si evidenziano forme di integrazione organizzata e continuativa fra le diverse PS, neanche tra quelle che hanno agito su tematiche affini, né con gli altri strumenti di politiche partenariali in corso (APQ, PIT, Patti Territoriali).

Trasversale alle considerazioni sopra riportate, il dato che si evidenzia dall'esplorazione con i partner delle PS, a motivo degli scarsi impatti sulle politiche locali e sui meccanismi istituzionali: un rapporto ancora distante e un senso di sfiducia nella relazione fra PS e Istituzioni politiche locali, che rappresenta sicuramente un nodo critico del programma in questa sua prima fase.

".....è vero che da soli si può fare tutto, riuscire ad ottenere risultati nonostante le difficoltà e gli equilibri politici costituiti, ma è anche vero che da soli la concertazione non la si può fare, perché sarebbe da parte nostra come una forma di autovalutazione degli impatti delle nostre azioni...".Posso dire, e credo lo possiamo dire tutti noi presenti, che i progetti sono andati bene, i risultati sono stati buoni, che gli inserimenti lavorativi programmati sono stati fatti, e questo già un progresso, perché gli inserimenti lavorativi non li fa nessuno a Catania, soprattutto i centri per l'impiego. Ma voglio dire, che nessuno ci ha mai chiesto nulla sui nostri risultati, su quello che stavamo facendo, nessuno si è interessato alla nostra esperienza positiva, e quando abbiamo cercato di informarli delle nostre azioni, ci hanno risposto del tipo, ma a lei chi la manda ?..."

Queste dichiarazioni estreme, espresse da un partner di progetto durante un incontro di valutazione grupppale, evidenzia l'humus presente in molti degli attori che hanno partecipato al programma nella sua prima fase.

Il territorio della provincia regionale di Catania, oltre alle caratteristiche proprie che le derivano dall'essere provincia di una Regione a Statuto Speciale, appare come un contesto caratterizzato ancora da una scarsa propensione all'azione collettiva tra Istituzioni e soggetti privati, e quando questa prende forme, viene interpretata come il frutto di equilibri politici consolidatosi nel tempo fra soggetti; viene espressa la sensazione di essere in presenza di tanti "sistemi chiusi", dove si agisce e si interagisce solo con chi è parte di quel sistema. Questo apparato culturale ha rappresentato sicuramente un ostacolo per la realizzazione più fiduciosa ed efficace del programma e per gli interessi degli stessi attori/partner dei progetti Equal.

Quest'ultimi, in particolare, hanno enfatizzato l'assenza della dimensione politico-strategica delle Istituzioni locali, provincia e regione, sia a monte, quando a seguito del finanziamento assegnato, cercavano direttive "da regia" su come meglio poter gestire i fondi, che a valle, quando i primi risultati rendevano opportuno un confronto con i referenti istituzionali locali, al fine di sedimentarli sul territorio. Riportano una carenza di rapporti con la dimensione politica locale, che "forse non ha compreso lo spirito del programma, non ha avuto interesse a ri-conoscere i progetti, gli indirizzi di Equal e i suoi principi"; ma di questo si attribuiscono in parte la responsabilità di non essere riusciti a praticare un mainstreaming efficace per sensibilizzare i soggetti deputati, considerandolo un limite in termini risultato negativo dei loro progetti.

Effetti sulle organizzazioni partner e sulle relazioni fra queste

L'effetto maggiore lo si è ottenuto rispetto alla costituzione di aggregazioni in parte nuove intorno ai problemi trattati. La dimensione partenariale e partecipativa fra soggetti interni al partenariato è quella che viene enfatizzata di più, con connotazioni varie di valore incrementale sulla cultura partenariale locale. In particolare viene evidenziata:

- una crescita nel rapporto di riconoscimento di stili di lavoro diversi fra soggetti del privato sociale organizzato, del volontariato ed ente locale in Integra,
- un avvicinamento virtuoso fra imprese di formazione, università, soggetti profit ed enti locali in Azimut,
- un esercizio di integrazione fra imprese del privato sociale, enti locali e pubblici, parti sociali, associazioni di categoria e alcuni soggetti in Sintesi.

I partenariati costituiti hanno avuto il merito di allargare gli FSE, in genere gestiti da Enti di Formazione, ad altri soggetti del territorio, quali in particolare:

- alcune realtà cooperative del III settore e alcune associazioni di volontariato, vicine ai bisogni territoriali, aiutandoli in una maggiore legittimazione sul piano della rappresentanza nella rete di governance locale; una opportunità di crescita e di integrazione inclusiva nella rete di welfare locale e nella gestione dei fondi europei;
- alcuni enti locali o provinciali che hanno provato a giocare il loro ruolo istituzionale in termini di regia e di confronto con i soggetti del territorio (in Integra, Azimut, Sintesi), anche se appesantiti dal punto di vista gestionale;
- alcuni enti scolastici o di ricerca (Università), che hanno potuto coinvolgersi in percorsi partenariati volti all'inclusione sociale nel proprio territorio

Nota sulle PS Settoriali

In provincia di Catania, le PS settoriali vengono riportate, per Integ.r.a, "come la diretta ritraduzione a livello locale dei partenariati costituiti a livello nazionale": "sono stati proposti rispetto alle loro finalità, obiettivi e soggetti locali in riferimento alle indicazioni nazionali degli enti che hanno articolato il percorso"; per la Ps Treno "si denota un maggiore spazio affidato affinché i referenti locali impostassero, la propria micro-sperimentazione in base ad una analisi precisa dei bisogni del proprio territorio in riferimento alle aree rurali in declino.

Là dove è stata percepita maggiore strutturazione a monte (Ps Integra), viene riportato che tale situazione ha comportato svantaggi, soprattutto in fase iniziale, ma anche vantaggi.

Gli svantaggi sono attribuiti alla situazione innaturale che vede il partenariato costituirsi avendolo definito già altrove e non per rispondere a problematiche individuate come prioritarie dagli stessi attori sul territorio; anche l'attribuzione delle risorse e delle attività tra i partner sembra seguire un tracciato all'interno di una cornice già stabilita.

Alcuni partner intervistati della PS Equal Integra, per esempio, riferiscono che è stato un processo difficile quello di riuscire a passare dallo "svolgere singoli ruoli, realizzare tot cose in base alla quota di budget assegnato, senza una visione di insieme dei benefici che un'azione collettiva comporta per il territorio" ad una modalità di lavoro più integrata tra le loro competenze e radicata sul territorio locale, e che, messe in rete possono favorire maggiore efficacia nelle risposte ai problemi individuali e un rafforzamento degli stessi soggetti individualmente considerati"

Il vantaggio dell'operare settorialmente, riportato durante la ricerca sul campo, è quello di avere avuto alle "spalle referenti forti, rappresentativi a livello istituzionale locale e nazionale e dunque più in grado di movimentarsi con maggiore mobilità e spendibilità, senza essere compromessi eccessivamente in dinamiche relazionali troppo localizzate e invischiate", anche se gli attori locali necessitavano di un servizio di maggiore "assistenza tecnica" da parte dei referenti/partner nazionali, oltre a raccomandazioni sull'avanzamento della spesa.

Nel complesso, pur osservando uno scollamento fra le attività delle Ps Settoriali e quelle geografiche, si evidenzia uno sforzo da parte degli enti capofila locali (Comune di Catania, CIOFS), di collegare le azioni del percorso settoriale alle specifiche caratterizzazione del proprio contesto, tentando una operazione di potenziamento della rete locale in riferimento ai

percorsi avviati. In particolare, per i dati a nostra disposizione, la presenza dell'ente Locale di Catania nel processo di coordinamento locale di una operazione strategico trasversale, ha potuto creare maggiore condizioni di interscambio fra lo straordinario che può generarsi dalle operazioni di un Equal settoriale con l'ordinarietà delle politiche locali (in questo caso rivolte ai rifugiati politici e richiedenti asilo e agli immigrati in generale).

5.7. CONSIDERAZIONE DI SINTESI

In sintesi, dalle valutazioni sui primi impatti intermedi del programma Equal prima Fase, si può concludere che il programma, nel territorio della provincia di Catania, non è stato utilizzato a sufficienza come occasione importante e da valorizzare per le politiche dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

Come sopra esposto, emergono **effetti positivi**:

- sulle organizzazioni e relazioni interne al partenariato, arrivando ad un ampliamento del networking locale sui fenomeni di esclusione sociale trattati,
- su alcuni meccanismi istituzionali che attraverso Equal possono rimodularsi e articolarsi su piani di maggiore efficacia, integrazione e territorializzazione degli interventi,
- sulla sperimentazione di percorsi più articolati e globali di presa in carico
- sui beneficiari, sulla cultura dell'empowerment e della partecipazione locale.

ma non si evidenziano:

- risposte a problematiche emergenti o di nuova trattazione,
- sperimentazioni di azioni e/o modelli altamente innovativi
- integrazioni significative con gli strumenti di politica locale, in un'ottica di forte mainstreaming orizzontale e verticale
- relazioni con la rete dei servizi sociali integrati e di sviluppo locale del territorio, in un'ottica di più significativo mainstreaming

Le progettualità Equal sembrano bloccate rispetto alle problematiche registrate di implementazione gestionale-amministrativo del programma, di scarsa diffusione e mainstreaming, di pressoché lontana occasione laboratoriale europea.

Le ragioni di questo sono da attribuire, sia alla caratterizzazione propria del contesto su cui il programma Equal si è inserito, rallentando i suoi potenziali effetti, sia ad alcune criticità del programma stesso che hanno ostacolato la possibilità di maggiori suoi impatti sul contesto locale.

Richiamando alcuni elementi emersi dall'esplorazione **sul contesto**, si possono, infatti, evidenziare: da un lato, una **"debolezza del contesto politico"** locale nel senso di:

- difficoltà o assenza delle Istituzioni locali nell'assumersi un ruolo di regia e di indirizzo sul piano dei processi di sviluppo territoriali e decentrati (ancora forte il riferimento ai circuiti regionali), anche per scarsa cultura progettuale strategica e valutativa nel campo delle politiche pubbliche locali;
- difficoltà nel garantire percorsi chiari e trasparenti durante i processi di programmazione socio/economica fin dalle fasi di lettura dei fenomeni di esclusione sociale. Viene evidenziata la propensione, a volte, ad un rapporto clientelare fra Istituzioni e Organizzazioni locali, uno stato di "politicizzazione" degli appalti pubblici, una scarsa legittimazione di reali e fiduciosi processi partecipativi collettivi di azione pubblica.
- difficoltà a capitalizzare le esperienze locali positive.

dall'altro, una certa **"debolezza" del contesto sociale del territorio**. Emerge ancora la difficoltà di leggere e trovare risposte efficaci ai problemi di esclusione sociale del territorio in maniera integrata da parte dei diversi soggetti, in base ai principi di base dell'azione collettiva. Si evidenzia una cultura partenariale in avvio ma da incentivare rispetto agli scarsi livelli di fiducia, di possibilità e potere di espressione, di attribuzione delle responsabilità sulle azioni pubbliche.

Nello scenario di governance, gli stessi strumenti ordinari di politica locale non risultano ancora bene affondati e metabolizzati, perché si potesse cogliere la dimensione sperimentale di un programma in grado di impattare e trasformare la rete dei servizi integrati locali, per lo sviluppo del territorio.

Richiamando invece la caratterizzazione propria **della programmazione Equal**, si denota che:

- ha visto capitolare nel territorio di Catania un numero non elevato di progetti (3 progetti Equal geografici e 2 settoriali) e su problematiche specifiche e accorpate (immigrazione e rifugiati politici) - (potenziamento di impresa sociale) - (inserimento di soggetti svantaggiati) con partenariati di piccole-medie dimensioni (tranne per Sintesi). La portata dell'esperienza non poteva essere elevata, a meno di aspetti altamente innovativi;

- ha avuto una gestione regionale poco attenta durante la fase Equal 1 sia all'uso strategico-politico del programma, sia agli aspetti amministrativi-finanziari;
- non ha garantito il territorio rispetto alle inefficienze di funzionamento dei sistemi tecnico-politici locali di gestione del programma. Viene più volte sostenuto che occorrerebbero maggiori controlli, valutazioni delle esperienze, forme specifiche di accompagnamento da realtà sovra-locali altrimenti, in casi estremi, "si lasciano i territori in stato di impotenza, sfiducia e in balia di inceppamenti o vuoti istituzionali".

A conclusione del report, le indicazioni di prospettiva emerse spontaneamente dai referenti delle ps e dai testimoni intervistati:

- *E' necessaria una regia fra le politiche regionale e la gestione locale, per indirizzare di più le scelte verso i fenomeni di esclusione sociali prioritari*
- *Le politiche dei programmi europei devono essere sussidiarie alle politiche regionali.*
- *Rendere più impegnativi. "i patti" fra i soggetti della partnership, al momento della stesura di un percorso progettuale sperimentale. "Le cordate devono essere forti anche a monte, occorre creare un partenariato in grado di avviare dei percorsi ma anche di sostenerli in un secondo momento"*
- *Avere cura della implementazione del programma in tutte le sue parti, in particolare garantire una buona gestione amministrativo- finanziaria*
- *Per alcuni Enti, Equal è stato un indebolimento alle proprie strutture finanziarie /gestionali. Il fatto di non avere avuto alcun anticipò, né alcun saldo in itinere fino a ¾ del percorso, ha impedito e impedisce agli enti di coltivare e sostenere una progettualità seria di lavoro.*
- *Garantire una regia sostenuta politicamente e corretta metodologicamente per il funzionamento del processo complessivo. Garantire informazioni chiare trasparenti e curare molto i passaggi fra i livelli tecnici, politici e strategici complessivi con delle regole chiare e condivise.*
- *Lavorare molto di più anche sulle idee progettuali.*
- *Rinforzare le forme di associazionismo e rappresentanza, anche durante le fasi di selezione dei progetti, per uno sviluppo del territorio*
- *Dall'Unione Europea e dalla regione non c'è questo tipo di attenzione. Si danno soldi direttamente alle imprese o agli enti (piuttosto che a Consorzi e o Associazioni Industriali o altro, ...), ma alla lunga questo impedisce una logica più strategica di sviluppo, incentivando invece la frammentazione delle azioni e degli enti piccoli, più orientati al loro locale e privato interesse. In Sicilia si parla di imprese piccole (imprese artigiane). Immaginare che possano coinvolgersi in politiche attive di sviluppo dei territori è molto difficile. Il loro interesse primario è quello della sopravvivenza*
- *Rinforzare la cultura dei monitoraggi e delle valutazioni dei programmi complessivi. C'è ancora molta carenza nella progettazione locale, nella valutazione (da recuperare anche durante le selezioni locali e regionali).*

BIBLIOGRAFIA

Piano Territoriale Provinciale, Ufficio Pianificazione Territoriale, Assessorato al territorio, schema di massima 2004
 Catania Provincia d'Europa – Programma Operativo regionale 2000-2006 e Complemento di Programmazione, Biblioteca della Provincia Regionale di Catania
 Commissione Europea, "Comunicazione agli stati membri che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria Equal relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro" (2000/C 127/02)
 Ismeri Europa, "Secondo Rapporto di valutazione intermedia Equal", Ottobre 2004
 L'attuazione della riforma del welfare locale, rapporto di ricerca, Formez, Area Editoriale, Anna Mura, 2003
 Masterplan del Dipartimento Agenzia Regionale per l'Impiego e per la Formazione Professionale, I Servizi per l'Impiego, Versione 2001

Dati

Database Atlante della Competitività delle Province Unioncamere, dicembre 2004
Dati Censimento ISTAT Popolazione e Industria 2001
Dati Forze Lavoro ISTAT al 2004.
Rapporto dei Carabinieri del 2004, citato in un documento di rassegna stampa del 23-01-2005 dell'Assessore Scoma in riferimento alle attività del Uffici Regionali del Lavoro
Camera di Commercio di Catania, relazione 1999-scaricabile dal sito
Fonte SDI - Repertorio Imprese Siciliane, 2000
Dati sede regionale dell'ISTAT, del banco di Sicilia e dell'Istituto Tagliacarne
Rassegna stampa del Settore Formazione e Lavoro estrapolata dal Sito della regione Sicilia www.eurosicilia.it

Siti consultati:

<http://www.guidasicilia.it/ita/main/news/index.jsp?IDNews=17339>

www.euroinfocilia.it

www.provincia.catania.it

www.italiaoggi.it

www.istat.it

www.jobtel.it

www.legambiente.it

www.sole24ore.com

www.immigirati.it

www.comune.catania.it

www.regione.sicilia.it

www.dps.tesoro.it

www.welfare.gov.it

www.europalavoro.it

Siti PS

www.progettoteseo.org

www.progettosintesi.it

www.integra-anci.it

<http://www.mecenate90.it/TRENO/default.html>

Materiali forniti dalle PS:

Ps S.IN.TE.SI: Newsletter attività

Teseo: E-learning - CDrom moduli per corso di formazione a distanza; Cdrom su Convegno transnazionale: "Fare Impresa Sociale" - Catania dicembre 2002

Azimut: DVD di presentazione del progetto e delle attività