

Combattere l'esclusione sociale nelle zone rurali



LIAISON ENTRE ACTIONS
DE DÉVELOPPEMENT
DE L'ÉCONOMIE RURALE

LINKS BETWEEN ACTIONS
FOR THE DEVELOPMENT
OF THE RURAL ECONOMY



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'AGRICULTURE

EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL
AGRICULTURE



Combattere l'esclusione sociale nelle zone rurali

“INNOVAZIONE IN AMBIENTE RURALE”

QUADERNO N. 8

OSSERVATORIO EUROPEO LEADER

LUGLIO 2000

*Il presente dossier è il risultato dei lavori svolti nell'ambito del seminario LEADER “**Fronteggiare le situazioni di esclusione nelle zone rurali**”, organizzato dal 30 settembre al 4 ottobre 1998 a Castlebar (Irlanda), in collaborazione con il gruppo LEADER South & West Mayo (E-mail: leader@smayo.iol.ie)*

*Il documento è stato redatto da **Gilda Farrell** (Vicedirettrice dell'Osservatorio europeo LEADER) e **Samuel Thirion** (INDE, Portogallo), in collaborazione con **Bernard Brunet** (SAPIE, Francia).*

***Jean-Luc Janot** (Osservatorio europeo LEADER) ha contribuito alla stesura finale del testo. Responsabile della produzione: **Christine Charlier**. Traduzione dal francese di **Clara Fusco**.*

Indice

Introduzione	5
Capitolo I	7
L'esclusione sociale: un fenomeno dalle molteplici sfaccettature	9
1.1 Che cosa si intende per "esclusione sociale"?	9
1.2 In quale modo l'evoluzione strutturale dell'occupazione in Europa genera povertà?	10
1.3 Dalla "povertà" all'"esclusione sociale"	12
1.4 Com'è possibile valutare la povertà e l'esclusione sociale?	13
1.5 L'esclusione sociale nelle zone rurali: una sfida per lo sviluppo sostenibile	13
1.6 Lotta all'esclusione sociale e sviluppo rurale	15
Capitolo II	17
Diagnosi e strategie per combattere l'esclusione sociale nelle zone rurali	19
2.1 Analizzare i bisogni: la diagnosi dell'esclusione sociale in un territorio rurale	19
2.2 Analizzare l'offerta: l'inventario delle pratiche per combattere l'esclusione sociale	26
2.3 Misurare e ridurre i divari tra bisogni e offerta	28
2.4 Conclusioni	30
Capitolo III	31
Fronteggiare l'esclusione sociale nelle zone rurali: metodi e strumenti	33
3.1 Le azioni locali mirate: embrione di un approccio territoriale più globale	33
3.2 Colmare le lacune dei servizi pubblici	34
3.3 Associare promotori, beneficiari, risorse umane e strumenti finanziari	35
3.4 Gli strumenti	38
3.5 Conseguenze delle azioni mirate e prospettive future	39
3.6 Conclusioni	40
Capitolo IV	41
Consolidare la lotta all'esclusione sociale integrandola in un'impostazione territoriale	43
4.1 Le sfide dell'approccio territoriale: dalla lotta contro l'esclusione alla coesione sociale	43
4.2 Esperienze ed insegnamenti utili per l'elaborazione di un approccio territoriale dell'inclusione	44
4.3 Potenzialità e limiti del metodo LEADER	46
Conclusioni	49

Introduzione

Sebbene la lotta all'esclusione sociale non figurasse esplicitamente tra le misure d'intervento previste dall'Iniziativa LEADER II, lo sforzo compiuto dai GAL per sfruttare appieno il potenziale endogeno dei territori rurali ha fatto sì che, nella maggioranza dei casi, venissero presi in considerazione problemi quali l'esclusione, la disoccupazione e l'isolamento. Nella fase attuativa dell'Iniziativa si è così sviluppata una certa sensibilità per tale tematica. I gruppi di azione locale (GAL) sono riusciti progressivamente ad affermare l'importanza del livello locale negli interventi per favorire la coesione sociale. In alcuni Paesi, come ad esempio l'Irlanda, questi interventi sono diventati un elemento fondamentale delle strategie adottate. La nuova Iniziativa comunitaria per lo sviluppo rurale LEADER+ evidenzia la necessità di approfondire questo argomento ed i metodi d'intervento, sottolineando l'importanza delle pari opportunità e delle azioni mirate per favorire la creazione di posti di lavoro.

Del resto, come potranno i futuri GAL del programma LEADER+, impegnati in iniziative territoriali concrete, ignorare uno degli aspetti dell'agenda europea che impone, con estrema urgenza, la ricerca di nuove impostazioni e soluzioni¹?

Il presente dossier è suddiviso in quattro capitoli:

Capitolo I - L'esclusione sociale: un fenomeno dalle molteplici sfaccettature

Capitolo II - Diagnosi e strategie per combattere l'esclusione sociale nelle zone rurali

Capitolo III - Fronteggiare l'esclusione sociale nelle zone rurali: metodi e strumenti

Capitolo IV - Consolidare la lotta all'esclusione sociale integrandola in un'impostazione territoriale

Il terzo capitolo fornisce un'analisi dettagliata di sette studi dei casi utilizzati in occasione del seminario ***"Fronteggiare le situazioni di esclusione nelle zone rurali"***:

Stato	Regione	Territorio	Titolo
Francia	Bretagna	Centre-Ouest Bretagne	Il piano rurale di inserimento della Cornouaille Morbihannaise
Francia	Alvernia	Forez et Plaine de la Loire	Ricreare il tessuto sociale per favorire l'inserimento degli agricoltori in difficoltà nella Loira
Finlandia	Oulu	Utajärvi	Favorire l'autonomia degli anziani
Italia	Trento	Val di Non	Cooperativa sociale: "Gruppo sensibilizzazione handicap"
Regno Unito	Scozia	Angus	Angus Transport Forum: una risposta ai problemi di trasporto nelle zone rurali
Irlanda	Irlanda	Tutto il territorio	RRI (Rural Resettlement Ireland): trasferimento in campagna delle famiglie urbane a rischio di esclusione
Italia	Emilia-Romagna	Sant'Arcangelo di Romagna	La Banca del tempo

[1] Per un approfondimento delle politiche comunitarie in materia di esclusione sociale si rimanda alle Comunicazioni della Commissione europea COM(2000) 78 e COM(2000) 79 nonché al sito Internet http://europa.eu.int/comm/dg05/soc-prot/soc-incl/index_it.htm

Capitolo I

L'esclusione sociale: un fenomeno dalle molteplici sfaccettature

L'esclusione sociale: un fenomeno dalle molteplici sfaccettature

Nell'ultimo decennio la povertà e l'esclusione sociale hanno assunto proporzioni inquietanti in numerosi Paesi dell'Unione europea, sia nelle zone urbane che rurali. Questo fenomeno è dovuto in larga misura all'aumento della disoccupazione, ma poiché disoccupazione, povertà ed esclusione non sono necessariamente correlate in modo diretto è fondamentale approfondire i meccanismi che mettono in relazione queste diverse dinamiche.

Il primo capitolo cercherà pertanto di far luce sulle relazioni tra disoccupazione, povertà ed esclusione sociale, delineando inoltre le caratteristiche di quest'ultimo fenomeno nell'Unione europea di oggi, in particolar modo nelle zone rurali.

Si noti, a tale proposito, che l'esclusione sociale nei territori rurali è un fenomeno relativamente poco noto e scarsamente studiato: l'esclusione sociale, più diffusa e meno evidente nelle campagne, è di norma considerata un fenomeno essenzialmente urbano. Si tratta invece di una realtà che colpisce anche i territori rurali, che devono spesso affrontare problemi quali la difficile riorganizzazione del settore agricolo, la carenza di posti di lavoro, l'alto tasso di disoccupazione, la progressiva scomparsa di servizi sociali adeguati, l'isolamento geografico, la mancanza di luoghi di incontro e di vita sociale, la carenza di alloggi per le famiglie giovani, ecc.

A titolo d'esempio, dal Programma di sviluppo rurale per l'Inghilterra (2000-2006) emerge che:

- > un elevato numero di piccoli comuni rurali non dispone dei fondamentali servizi di base. Dal 1991 l'offerta di servizi non sembra essere diminuita, tranne per quanto riguarda il servizio postale. Tuttavia, alcuni servizi sono decisamente carenti: nel 70% dei villaggi, ad esempio, non esiste alcuna rivendita di alimentari e generi di prima necessità mentre il 75% non è più servito da un collegamento settimanale di pullman o corriere²;
- > nelle zone rurali risulta più difficile stilare un inventario statistico relativo ai problemi di esclusione sociale, poiché sullo stesso territorio abitano sia famiglie benestanti che svantaggiate;

- > il ridotto livello degli stipendi ed il crescente numero di pensionati che si trasferiscono in campagna sono le principali cause della povertà nelle zone rurali. Questo genere di povertà, tuttavia, non è un fenomeno tipico delle zone isolate ma è presente anche nei territori più ricchi e più facilmente raggiungibili;
- > uno studio³ realizzato su un campione di 5 000 famiglie ha indicato che il 30% della popolazione rurale si era trovato in una condizione di indigenza nel decennio precedente, rispetto al 40% della popolazione urbana. Altri studi condotti nel 1979⁴ e nel 1990⁵ hanno rivelato che il 25% dei nuclei familiari delle zone rurali britanniche viveva in condizione di povertà o di semi-povertà;
- > il tasso più alto di suicidio osservato in base alla professione si registra tra gli agricoltori, un dato significativo sullo stato di angoscia di cui è vittima questo gruppo sociale. Considerando l'isolamento nel quale vive questa categoria di lavoratori, il tasso di suicidio può anche essere visto come un indicatore dell'esclusione sociale nei territori rurali.

1.1 Che cosa si intende per "esclusione sociale"?

I soggetti che intervengono sull'argomento non sono concordi in merito alla definizione di esclusione sociale.

EUROSTAT, l'ufficio statistico della Commissione europea, considera l'esclusione sociale un fenomeno dalle molteplici sfaccettature che impedisce agli individui di partecipare pienamente alla società⁶.

[2] Dati tratti da "Survey of Rural Services 1997",

Rural Development Commission

[3] P. Chapman et al (1998), "Poverty and exclusion in rural Britain", Joseph Rowntree Foundation, McLaughlin & Bradley (1980).

[4] Idem

[5] P. Cloke et al (1994), "Lifestyles in rural England", Rural Development Commission.

[6] EUROSTAT, Statistiques en bref, Population et conditions sociales, n. 1/2000: L'exclusion sociale dans les Etats membres de l'UE (disponibile in inglese, francese e tedesco).

Nella relazione *“Combating exclusion in Ireland 1990-94”* (Combattere l'esclusione in Irlanda 1990-94), Patrick Commins ritiene che l'esclusione sociale sia il risultato del mancato funzionamento di uno dei quattro elementi seguenti:

- > il sistema democratico giuridico-legale che dovrebbe garantire l'integrazione sociale di tutti i cittadini;
- > il mercato del lavoro che dovrebbe garantire l'integrazione economica;
- > lo Stato assistenziale che dovrebbe garantire l'integrazione sociale;
- > la famiglia e le relazioni con il proprio ambiente che dovrebbero garantire l'integrazione interpersonale.

Nel Regno Unito, ad esempio, nell'ambito del dibattito in corso sulle politiche da attuare si delineano tre tipi di approccio⁷:

- > un approccio **“inserimento”**, in cui l'occupazione diventa l'elemento chiave dell'integrazione sociale poiché influisce al tempo stesso sul reddito, sull'identità, sull'autostima, nonché sull'accesso a reti d'informazione e di contatti;
- > un approccio **“povertà”**, secondo il quale le cause dell'esclusione vanno ricercate nel reddito modesto e nella carenza delle risorse materiali;
- > un approccio **“marginalità” (sottoclasse)**, il quale considera gli esclusi come persone che si collocano al di fuori delle norme comunemente accettate dalla società e quindi portatori di una “cultura della povertà” o di una “cultura della dipendenza”. In questo approccio, gli esclusi sono responsabili della propria condizione di povertà, poiché questa si riproduce da una generazione all'altra.

Nonostante queste differenze di approccio e di definizione, è necessario operare una distinzione tra disoccupazione, povertà ed esclusione sociale:

- > La disoccupazione è la condizione di colui che viene privato di un lavoro retribuito in un determinato momento della sua vita attiva. Se questa condizione si protrae per un periodo troppo lungo e non subentra il sostegno della famiglia o delle altre reti di rapporti personali, essa diventa fonte di povertà e di esclusione sociale (disoccupazione di lunga durata).
- > Povertà significa carenza di risorse. Essa si manifesta attraverso l'impossibilità di accedere ad alcuni servizi di base e riguarda l'intero nucleo familiare.
- > L'esclusione sociale è un fenomeno più complesso nel quale intervengono, oltre al mancato accesso ad alcuni servizi, fattori sociodemografici nonché elementi legati allo statuto socioculturale e al livello della qualità della vita.

Queste tre condizioni sociali si intersecano, senza necessariamente sovrapporsi.

1.2 In quale modo l'evoluzione strutturale dell'occupazione in Europa genera povertà?

In altre parole, in che misura lo squilibrio tra l'offerta e la domanda di lavoro in Europa, responsabile della disoccupazione, è fonte di povertà?

Tra il 1945 ed il 1975 la crescita economica dell'Europa occidentale era sostanzialmente basata sulla concentrazione delle imprese. La netta crescita di produttività che ne è seguita ha praticamente garantito la piena occupazione nei Paesi industrializzati. Tuttavia, negli ultimi vent'anni, il progresso tecnologico, la mondializzazione dell'economia e, più di recente, la globalizzazione dell'informazione hanno rimesso in discussione questa realtà: dopo l'agricoltura e il settore primario, anche le grandi imprese del settore secondario hanno cessato di creare occupazione.

Attualmente, l'unico settore potenzialmente in grado di creare posti di lavoro è quello dei servizi, al quale si aggiunge l'industria degli strumenti di precisione⁸.

Pertanto, le esigenze del mercato del lavoro in termini di formazione e di esperienza professionale sono notevolmente aumentate: per le persone non qualificate continuano a diminuire le prospettive di assunzione (garantite in passato dall'agricoltura e dall'industria); per i giovani qualificati, ma senza esperienza professionale, l'accesso al mondo del lavoro risulta difficile.

La disoccupazione tende quindi a colpire le stesse persone e le medesime categorie sociali. Per tale motivo, la disoccupazione di lunga durata è un fenomeno di tale entità: le persone senza lavoro da un anno o più rappresentano all'incirca il 5% della popolazione attiva dell'Unione europea, con punte del 12% in Spagna, dell'8% in Italia e del 7% in Irlanda. Secondo EUROSTAT, circa la metà dei disoccupati si trovava in questa condizione nel 1996 e di questi il 30% era senza lavoro da oltre due anni.

[7] Schucksmith Mark, *“Social Exclusion and Economic Development in Rural Areas”*, Arkleton Centre for Rural Development Research e University of Aberdeen. Relazione presentata al seminario della rete LEADER del Regno Unito, Isola di Skye, 8-9 settembre 1999, pag. 1.

[8] Commissione europea, Direzione generale Occupazione, relazioni industriali e affari sociali, *“L'occupazione in Europa”*, 1997, pagg. 55-58.

Di norma, le categorie sociali più colpite dalla disoccupazione di lunga durata sono:

- > **i giovani** – il tasso di disoccupazione tra i giovani è doppio rispetto a quello delle fasce di età più avanzata (e addirittura quadruplo in Francia ed in Grecia), sebbene negli ultimi anni il numero di giovani senza lavoro tenda a diminuire e la disoccupazione tra le persone più anziane sia in aumento⁹;
- > **le donne** – nonostante il forte aumento relativo dell'occupazione femminile negli anni 1995-98, il tasso medio di disoccupazione delle donne nell'Unione europea si è mantenuto ad un livello elevato durante lo stesso periodo, superando in media del 3% quello della popolazione maschile.

In quale misura la disoccupazione di lunga durata rappresenta un fattore di povertà?

Dalla solidarietà familiare all'aiuto statale, diversi meccanismi di regolazione sociale consentono di attenuare gli effetti della disoccupazione di lunga durata. Molto spesso, però, tutto il nucleo familiare viene colpito da questo fenomeno: nel 1996 la percentuale di famiglie con figli a carico in cui entrambi i genitori erano senza lavoro variava dall'8% in Italia a quasi il 20%, ossia una famiglia su cinque, nel Regno Unito¹⁰. Inoltre, nella maggior parte degli Stati membri, le famiglie monoparentali (dove l'unico genitore è solitamente la madre) rappresentano la percentuale più alta della popolazione a basso reddito¹¹.

Gli aiuti statali o le sovvenzioni del sistema previdenziale o di solidarietà hanno tuttavia dei limiti: nella maggior parte dei Paesi dell'Unione europea i sussidi di disoccupazione terminano dopo un anno e coloro che sono ancora senza lavoro allo scadere di tale periodo sono costretti a trovare un'occupazione qualsiasi o a vivere col reddito minimo garantito nei Paesi in cui è prevista tale sovvenzione.

Il confronto tra gli indicatori sociali e l'evoluzione del tasso di disoccupazione evidenzia talvolta tendenze contraddittorie. Nel Regno Unito, ad esempio, Paese che in questi ultimi anni ha registrato un netto calo del tasso di disoccupazione (8,2% nel 1996 a fronte del 10,5% nel 1993; rispettivamente il 6,5% e l'8,1% per le donne), l'indicatore di reddito mostra che nel 1995-96 un quarto della popolazione e il 34% dei bambini vivevano al di sotto della soglia di povertà¹².

Varie ragioni spiegano questo paradosso:

- 1) **l'indicatore di reddito misura le ineguaglianze piuttosto che la povertà** – quando i redditi superiori al reddito medio aumentano sotto la spinta della crescita economica, il reddito medio aumenta in termini statistici. Questo non impedisce però l'incremento del tasso di povertà, poiché il reddito reale delle categorie sociali svantaggiate rimane invariato. Pertanto, non è tanto l'estensione della povertà ad essere in causa, quanto piuttosto il fenomeno della "polarizzazione" sociale. Per tale motivo, in questi ultimi anni si sono osservati contemporaneamente una riduzione della povertà assoluta in Europa, in parte dovuta ad una certa crescita occupazionale, ed un costante incremento della povertà relativa;
- 2) **l'aumento della povertà altera i meccanismi di riduzione della disoccupazione** – in effetti, tra le classi svantaggiate si osserva una diminuzione della richiesta di lavoro dovuta alla demotivazione dei lavoratori meno qualificati i quali, dopo un certo periodo, finiscono per non presentarsi più sul mercato del lavoro. Ciò spiega il calo del tasso di disoccupazione senza alcun effetto sugli indicatori sociali di povertà e/o di esclusione;
- 3) **non è più sufficiente entrare nel mondo del lavoro per uscire dalla povertà** – attualmente la creazione di posti di lavoro è sovente rappresentata dal moltiplicarsi di impieghi sottopagati e senza prospettive di avanzamento professionale, nonché dall'aumento del lavoro precario o di breve durata.

Ci si deve pertanto porre la seguente domanda: è possibile uscire dalla spirale alimentata dalla triade "basso stipendio – precarietà – stasi professionale" che getta nella povertà un numero sempre maggiore di persone e di famiglie? In altri termini, quali sono oggi le misure istituzionali di sostegno che si rivelano pertinenti in materia di integrazione o di inserimento, considerata l'inadeguatezza dei dispositivi destinati a combattere la povertà con il solo metodo del ritorno all'occupazione?

[9] *Idem*, Parte 1, sezione 1: *Sviluppi recenti dell'occupazione e della disoccupazione*, pagg. 27-41.

[10] *The Economist*, 25 settembre-1° ottobre 1999, pag. 50

[11] Si veda EUROSTAT, *Statistiques en bref*, op. cit.

[12] *The Economist*, 25 settembre-1° ottobre 1999, pagg. 49-50

1.3 Dalla “povertà” all’“esclusione sociale”

Il concetto di “esclusione sociale”, che deve essere distinto da quello di “povertà”, si è imposto alla fine degli anni ‘80 con la comparsa di nuove forme di disagio sociale in un contesto di crescita economica e di maggior competitività delle economie europee.

Queste nuove forme di disagio sociale sono il risultato di processi socioeconomici che, negli individui più vulnerabili, aggiungono al problema della disoccupazione di lunga durata o all'impossibilità di trovare un primo impiego, la perdita del senso di appartenenza alla collettività e, di conseguenza, una carenza di rapporti sociali, di punti di riferimento e di posizione sociale.

L'esclusione presuppone un tipo di privazione diverso dalla povertà: gli esclusi vengono privati del loro peso politico e della loro opinione, mentre aumenta la tolleranza della società verso le ineguaglianze.

L'esclusione sociale è anche e soprattutto il mancato accesso ai servizi di base, a cominciare da quelli che garantiscono la sopravvivenza e la dignità umana, come l'alloggio e il nutrimento. Si noti che attualmente, nell'Unione europea, circa 1,1 milioni di cittadini (addirittura 1,8 milioni in alcuni periodi dell'anno) si rivolgono ogni giorno ai servizi di assistenza per i senzatetto, soprattutto in Germania, nel Regno Unito e in Francia¹³.

Ma quali sono i fattori che determinano l'esclusione sociale?

Di norma, il processo di esclusione viene innescato dalla perdita dell'impiego (oppure, nel caso dei giovani, dal mancato accesso al mondo del lavoro): licenziamento per motivi economici, scadenza del contratto a tempo determinato, sottoccupazione, prepensionamento e qualsiasi altra forma di interruzione del rapporto lavorativo. Naturalmente, la perdita del posto di lavoro non avvia automaticamente un processo di esclusione ma si è potuto constatare che un periodo prolungato di disoccupazione, unitamente a scarse qualifiche, è sufficiente a scatenare tale dinamica.

La perdita del posto di lavoro non è però l'unico elemento in grado di innescare questa spirale. Altri fattori, abbinati eventualmente alla perdita dell'impiego, svolgono la medesima funzione. Alcuni elementi sono tipici di determinate fasi della vita, nel corso delle quali si è particolarmente esposti a questo rischio. Nell'adolescenza, in particolare, circostanze spesso correlate alla

povertà o all'emarginazione, come il fallimento scolastico, l'abbandono da parte della famiglia, ecc., possono provocare fenomeni di esclusione a catena e distruggere la vita dei giovani che ne sono coinvolti. Anche le persone anziane sono particolarmente esposte: in base ai dati di EUROSTAT, nel 1995 la percentuale di nuclei familiari composti da una sola persona di almeno 65 anni era di 3 o 4 volte superiore nelle popolazioni a basso reddito in alcuni Paesi come l'Irlanda, il Portogallo, la Danimarca o la Grecia.

In termini più generali, l'esclusione sociale è anche dovuta all'evoluzione dei meccanismi di regolazione sociale e dei valori che predominano nella società attuale.

Nel secondo Dopoguerra, l'eliminazione quasi totale della povertà assoluta è stata accompagnata, nelle società europee industrializzate, da misure di redistribuzione e di sicurezza del reddito garantite dallo Stato assistenziale, presentato come il garante del benessere di tutti i cittadini. In quegli anni, anche la crescita e la piena occupazione sembravano destinate a durare nel tempo.

Con la crisi degli anni '70 e le prime grandi ristrutturazioni industriali, il minor potere d'acquisto delle famiglie colpite dalla disoccupazione ha fatto emergere una “nuova povertà”. Non si tratta più di povertà residuale: la disoccupazione è diventata un fenomeno duraturo che conduce a forme di emarginazione denominate “esclusione”.

Si è così passati da una società in cui la povertà sembrava destinata a scomparire ad una società in cui l'esclusione sociale appare come un fenomeno intrinseco o addirittura come una fatalità. Inoltre, le condizioni per accedere alle forme di protezione sociale diventano più restrittive e gli incentivi all'occupazione (come ad esempio il rafforzamento dell'“occupabilità”, lo sviluppo dello spirito imprenditoriale, la promozione della flessibilità delle aziende e dei dipendenti, il finanziamento di politiche per favorire le pari opportunità)¹⁴ si moltiplicano in un contesto di disoccupazione cronica.

[13] Comitato delle Regioni, “Il problema dei senzatetto e dell'alloggio”, *Progetto di parere, Bruxelles, 23 marzo 1999*, pag. 9

[14] Questo approccio del problema è stato sviluppato nella relazione della Commissione “Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'Unione europea” (COM (97)102) e negli “Orientamenti in materia di occupazione” approvati dal Consiglio (GU C30 del 28 gennaio 1998).

1.4 Com'è possibile valutare la povertà e l'esclusione sociale?

Di fronte all'entità dei fenomeni di esclusione e all'impossibilità di ridurre il tasso di disoccupazione e le sue manifestazioni sociali distruttive, molti governi cominciano ad allarmarsi e a ipotizzare altre iniziative per affrontare il fenomeno¹⁵.

Attualmente, il problema consiste innanzitutto nel sapere quanti Europei vivono in condizioni di povertà o di esclusione sociale. Per rispondere a questo interrogativo il più delle volte si ricorre ad un indicatore di povertà classico, ovvero la percentuale di famiglie o di persone che dispongono di un reddito inferiore alla metà del reddito medio. Sebbene tale indicatore non si riveli sempre adatto ad alcune categorie sociali vittime dell'esclusione (minoranze etniche, anziani, persone sole), le statistiche rivelano che i genitori divisi, i nuclei familiari monoparentali, gli anziani soli e i disoccupati rappresentano la maggioranza delle categorie a basso reddito.

Esiste anche una "geografia dell'esclusione sociale" rappresentata da alcuni quartieri o sobborghi lasciati a se stessi, dai ghetti delle città, dalle zone rurali isolate, dai territori periferici, ecc. Quando un elevato numero di indigenti o vittime delle medesime forme di esclusione si concentra negli stessi spazi, l'esclusione diventa un fenomeno visibile. Ciò non toglie che molti esclusi vivano sparsi nel territorio, e siano quindi "invisibili" agli occhi della società¹⁶.

La concentrazione degli esclusi, ossia l'esclusione visibile, continua ad essere un fenomeno innanzitutto urbano. Esso è presente soprattutto nei quartieri in cui esiste una forte concentrazione di immigrati o di minoranze, nei quali l'identità etnica svolge una funzione importante nel riconoscimento reciproco, pur essendo di per sé un fattore di esclusione. Nelle zone rurali, invece, l'esclusione è meno visibile perché molto meno concentrata e talvolta addirittura nascosta. Per tale motivo, nonostante vi siano problemi analoghi, è necessario operare una distinzione tra le zone urbane e le zone rurali, sia nell'approccio che nelle politiche di lotta all'esclusione sociale.

[15] Nel marzo del 1999, il governo britannico si è prefissato di mettere fine alla povertà dei bambini. A tale scopo, i servizi previdenziali hanno realizzato 49 iniziative chiave e individuato 40 indicatori di povertà che consentono di valutare il risultato dei loro interventi. Il numero stesso degli indicatori è indice della complessità del fenomeno e della difficoltà riscontrata dai poteri pubblici di definire i contorni e trovare delle risposte standardizzate.

[16] Paul Henderson, "Social Inclusion & Citizenship in Europe, The contribution of community development", 1997, OPBOWCAHIER 5.

1.5 L'esclusione sociale nelle zone rurali: una sfida per lo sviluppo sostenibile

Come si manifestano la povertà e l'esclusione sociale nelle zone rurali? In che cosa si differenziano rispetto alla povertà e all'esclusione sociale delle zone urbane?

a) Un fenomeno antico che assume nuove sembianze

Innanzitutto è opportuno rammentare che l'esclusione sociale nelle zone rurali non è un fenomeno recente. I cambiamenti che hanno caratterizzato il mondo rurale per oltre un secolo (esodo rurale, meccanizzazione e poi industrializzazione dell'agricoltura) hanno infatti determinato delle trasformazioni sociali radicali, costringendo quattro agricoltori su cinque, e sovente anche di più, ad abbandonare il lavoro dei campi, in condizioni talvolta drammatiche.

Insieme al loro lavoro, le famiglie contadine hanno sovente perso anche la propria identità e il loro tessuto sociale, senza parlare dell'indebitamento che ne è seguito e della perdita del patrimonio di famiglia. Tuttavia, nel trentennio postbellico (1945-1975), nei Paesi industrializzati questo processo di esclusione ha assunto forme meno drammatiche rispetto a quello provocato dai licenziamenti di massa nelle zone urbane. Sotto questo aspetto l'esodo rurale ha potuto fungere da valvola di sfogo, in quanto l'agricoltore escluso dalla propria attività originaria ritrovava facilmente un posto di lavoro non specializzato, in particolare nel settore secondario, all'epoca in piena espansione.

L'abbandono forzato dell'attività agricola è un fenomeno che continua ancora oggi, in condizioni ben più difficili: la disoccupazione colpisce con forza le persone non qualificate ed i bacini di occupazione industriali insediati nelle zone rurali subiscono gli effetti dei processi di ristrutturazione e delocalizzazione ed in essi diminuiscono le possibilità di pluriattività, fissa o stagionale, sulle quali gli agricoltori in difficoltà potevano contare in passato per integrare il loro reddito agricolo. Inoltre, le crisi di sovrapproduzione in un'agricoltura che ha notevolmente ridotto il numero dei suoi lavoratori accentuano e accelerano il depauperamento degli agricoltori.

Il mondo rurale assiste inoltre al ritorno di alcuni giovani partiti per la città in cerca di lavoro; essi fanno ritorno in seguito ad un licenziamento o ad un periodo prolungato di disoccupazione, nella speranza di trovare una sicurezza e condizioni di vita più umane. Si registra inoltre un flusso di “rifugiati per ragioni economiche”, i quali lasciano la città e cercano in campagna quello spazio per vivere o sopravvivere che non sempre le zone rurali sono in grado di offrire. Nasce così la disoccupazione rurale che colpisce tutte le categorie della popolazione.

b) I fattori di esclusione sociale propri del mondo rurale

Queste grandi tendenze fanno sì che, ai fattori di esclusione comuni alle aree urbane e alle zone rurali, si aggiungano fattori specifici di queste ultime, rappresentati in particolare dal peso della tradizione e dalla dispersione delle popolazioni e delle attività.

Il peso della tradizione

Il persistere delle tradizioni ereditate dalle società rurali ancestrali ed il divario culturale rispetto alle forme di integrazione nella società moderna sono fattori di esclusione nelle zone rurali. Ad esempio, il fatto che tradizionalmente il posto di lavoro venisse procurato nell'ambito di nuclei familiari protetti fa sì che le popolazioni rurali si trovino spesso impreparate ad inserirsi in un mercato del lavoro anonimo. In termini più generali, i giovani dei territori rurali, la cui identità “rurale/tradizionale” è costantemente messa a confronto con l'identità “urbana/moderna”, si sentono fuori posto. I giovani che desiderano avviare nuove iniziative economiche trovano difficilmente sostegno perché il contesto rurale sovente non agevola l'assunzione di rischi e l'innovazione.

Questo divario tra tradizione e modernità colpisce in particolare le donne. In passato, nel mondo rurale, il loro inserimento dipendeva quasi sempre da attività complementari all'azienda agricola che richiedevano essenzialmente competenze per le quali vi è una scarsissima domanda attuale, soprattutto in alcuni settori della produzione artigianale. Oggi le donne hanno difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro, in particolare nelle zone dove non si sono ancora sviluppati l'agriturismo o le nuove attività garantite dalla popolazione femminile.

La dispersione della popolazione e delle attività

La scarsa densità demografica che caratterizza numerosi territori rurali, accentuata dall'esodo rurale, pone problemi di varia natura tra cui figurano, in primo luogo, le difficoltà di accesso ai servizi di base. La chiusura delle scuole nei piccoli centri abitati, ad esempio, rende sempre più difficile garantire l'istruzione elementare ai bambini, soprattutto se le spese di trasporto sono a carico delle famiglie. La scomparsa di altri servizi (negozi, asili d'infanzia, uffici postali, distributori di benzina, ferrovia, ecc.) aumenta la sensazione di isolamento, con un conseguente incremento dei rischi di esclusione sociale.

Per le popolazioni che vivono già in situazioni di particolare difficoltà, questo problema si pone con maggiore intensità. Le carenze dei mezzi pubblici, ad esempio, sono ancor più evidenti per i disabili, gli anziani, ecc. Gli stessi servizi di assistenza – per i disabili, per l'inserimento delle minoranze, i senzatetto, le donne o i bambini maltrattati – sono più rari, così come le agenzie di inserimento professionale in grado di organizzare dei corsi di formazione in funzione dei profili di competenze richiesti.

In termini più generali, la dispersione della popolazione, accompagnata dalla progressiva scomparsa degli spazi di vita sociale (bar e altri luoghi d'incontro), porta all'isolamento.

Sovente, persino la costruzione dei rapporti familiari diventa difficile: per molti agricoltori sposarsi è un'impresa ardua a causa dello squilibrio demografico tra i sessi e della mancanza di interesse delle donne per l'agricoltura. Inoltre, numerosi agricoltori o piccoli imprenditori senza eredi soffrono per il proprio isolamento e per la mancanza di prospettive.

Anche la scarsa densità demografica ha delle conseguenze in termini di scelte politiche. Le zone rurali hanno uno scarso peso elettorale e le decisioni macroeconomiche e macropolitiche rafforzano le tendenze alla concentrazione, sia nell'ambito dei servizi alla popolazione che nell'ambito dell'inserimento professionale. Le attuali politiche in materia di formazione e d'inserimento professionale, ad esempio, tendono ad incoraggiare la specializzazione. Quest'ultima, però, è scarsamente compatibile con la pluriattività imposta nelle zone rurali dalla precarietà del lavoro (attività a carattere prevalentemente stagionale del settore agricolo, turistico o di altro tipo).

Altri fattori specifici

Nelle zone rurali, l'esclusione sociale è collegata anche a problemi di ordine legislativo, culturale, politico, ecc. Per quanto riguarda l'alloggio, ad esempio, le leggi e le normative che favoriscono l'utilizzo del terreno a fini agricoli impediscono sovente la costruzione di abitazioni, ostacolando l'inserimento di nuove famiglie o l'accoglienza di nuovi residenti provenienti dalle città.

c) Dall'esclusione sociale all'esclusione territoriale

Nei territori rurali, il concetto di esclusione può essere applicato non soltanto alle persone o alle famiglie, ma talvolta anche ai territori – oppure, all'interno di un determinato territorio, anche ad alcune “sacche” e villaggi – che hanno difficilmente accesso alle opportunità economiche, culturali o di altro genere.

Per questo motivo alcune aree sono considerate isolate “per natura” e, nella migliore delle ipotesi, i responsabili politici le considerano ambienti da tutelare. Eppure qualsiasi luogo può diventare uno spazio per la vita sociale, a condizione che si opti per lo sviluppo locale. Ciò presuppone l'attuazione di misure finalizzate a conservare la vitalità dei territori, adottando politiche adeguate, sia che si tratti della fornitura di servizi, dell'organizzazione culturale o dello sviluppo delle professioni e delle qualifiche.

1.6 Lotta all'esclusione sociale e sviluppo rurale

L'esclusione sociale si presenta come un fenomeno complesso, per il quale è necessario considerare allo stesso tempo l'evoluzione del mercato del lavoro, i dati demografici e geografici del territorio, i punti di riferimento, i rapporti sociali ed il reddito della popolazione interessata, nonché il modo in cui si evolvono le risposte delle istituzioni. Per la sua entità e le sue recenti caratteristiche, l'esclusione sociale è diventata un fenomeno di primissimo piano.

Più che una preoccupazione di ordine sociale, culturale e politico, la lotta all'esclusione sociale è diventata un elemento essenziale ed imprescindibile dello sviluppo economico. In particolare, essa svolge una funzione fondamentale per la rinascita delle zone rurali.

Nei territori rurali, la lotta all'esclusione sociale è la condizione necessaria per poter valorizzare appieno le risorse umane.

Poiché la dispersione della popolazione e la mancanza di posti di lavoro rappresentano una seria difficoltà, la lotta all'esclusione sociale assume un'importanza particolare nelle zone rurali nell'ottica di valorizzare appieno le risorse umane.

Nella zona del Bazois (Borgogna, Francia), un'associazione “multiservizi” consente ai disoccupati di offrire servizi di prossimità. Quest'attività è integrata da un'azione che prevede l'assunzione di disoccupati di lunga durata reinseriti nel mondo del lavoro tramite attività per la conservazione ambientale o la valorizzazione di siti turistici. Parallelamente, un centro di formazione soddisfa esigenze formative personalizzate ed eroga corsi per il conseguimento di una qualifica finalizzata all'ottenimento di un impiego fisso (riassetto del territorio rurale, manutenzione dei corsi d'acqua).

La lotta all'esclusione sociale crea le condizioni per la concertazione sociale

- > La lotta all'esclusione sociale raccoglie consensi e suscita azioni collettive, spesso indispensabili per avviare nuove attività o conquistare nuovi mercati.
- > Attenua le fratture sociali con un impatto diretto in termini d'immagine del territorio e ripercussioni sul settore del turismo rurale e dei prodotti di qualità.

Nei territori meridionali della penisola Iberica (Alentejo in Portogallo e Andalusia in Spagna), l'altissimo tasso di disoccupazione osservato in queste regioni (nel 1999 l'Andalusia registrava uno dei tassi più alti d'Europa: 15%) ha spinto i gruppi LEADER ad attribuire grande importanza alle azioni per combattere l'esclusione sociale, attuate a complemento delle azioni LEADER e rivolte soprattutto alle categorie svantaggiate della popolazione.

Nei territori rurali, la lotta all'esclusione sociale crea nuove opportunità di sviluppo

Alcuni svantaggi propri del mondo rurale che costituiscono un fattore di esclusione sociale possono trasformarsi in opportunità di sviluppo e in elementi che favoriscono l'inserimento sociale.

Ciò vale, ad esempio, per il peso delle tradizioni presentato nelle pagine precedenti come un fattore di esclusione, soprattutto per le donne e per i giovani, che può tuttavia fungere da base per nuove opportunità.

Nella valle de Sousa, una zona rurale portoghese nei pressi di Porto, le donne si dedicano da secoli al ricamo. Tale attività costituisce una fonte di reddito integrativo e, per le donne che vivono da sole, addirittura la fonte

di reddito principale. Questa occupazione, retribuita pochissimo (150 EUR al mese per un lavoro a tempo pieno) e priva di qualsiasi forma di riconoscimento, mantiene le donne che basano la loro vita su di essa in una situazione di povertà e di esclusione sociale particolarmente difficile. Un'associazione creata su iniziativa del gruppo LEADER si è adoperata per professionalizzare il settore, intervenendo contemporaneamente su vari fronti: il recupero dei motivi di ricamo tradizionali, il miglioramento della qualità, la formazione delle donne e la conquista di mercati di fascia alta, liberando così le donne dal controllo dei commercianti tradizionali. Oltre all'incremento del reddito, è in gioco la dignità umana di queste donne.

Come valutare le sfide della lotta all'esclusione sociale in un territorio rurale? Come calcolare i margini di manovra di cui si dispone a tale proposito? Il presente dossier tenterà di fornire una risposta a queste domande nel secondo capitolo, prima di trattare, nei capitoli successivi, la tematica degli strumenti, dei metodi, delle prospettive di intervento per lottare contro l'esclusione sociale e l'integrazione di tale lotta in un approccio territoriale più ampio.

Capitolo II

Diagnosi e strategie per combattere l'esclusione sociale nelle zone rurali

Diagnosi e strategie per combattere l'esclusione sociale nelle zone rurali

Come valutare l'importanza della lotta all'esclusione sociale in un territorio ed individuarne gli elementi strategici da considerare in un approccio di sviluppo più generale?

Per rispondere a tale domanda verranno analizzati tre diversi ambiti:

- > la **necessità** di lottare contro l'esclusione sociale: stabilire una diagnosi dell'esclusione sociale sul territorio rurale di riferimento;
- > l'**offerta** in materia di lotta all'esclusione sociale: stilare un inventario delle istituzioni pubbliche e private coinvolte nella lotta all'esclusione sociale ed un bilancio delle misure e delle azioni realizzate;
- > i **divari tra i bisogni e l'offerta**: capire, a livello del territorio interessato, quali sono i nuovi approcci che possono aiutare a colmare tali divari e quali gli elementi strategici da considerare per combattere l'esclusione sociale.

2.1 Analizzare i bisogni: la diagnosi dell'esclusione sociale in un territorio rurale

Nelle zone rurali l'esclusione sociale assume sovente forme più complesse di quanto non si possa immaginare inizialmente. I gruppi sociali già correttamente individuati (disoccupati, disabili, anziani e persone isolate, nomadi, ecc.) e i problemi di accesso (all'occupazione, all'istruzione, ai servizi, ecc.) ai quali si pensa a priori rappresentano infatti soltanto la parte visibile dell'esclusione. Un esame più attento consentirà probabilmente di realizzare che questo fenomeno colpisce altre categorie sociali, che non ci si aspettava di vedere comparire in questa diagnosi, e che gli aspetti invisibili dell'esclusione sono spesso più determinanti di quelli visibili.

Per individuare e cogliere tutti gli aspetti dell'esclusione sociale in un determinato territorio rurale è bene procedere ad un'analisi approfondita, poiché la parte immediatamente visibile dell'esclusione o quella su cui sono disponibili delle informazioni costituiscono sol-

tanto un punto di partenza. Si procederà quindi per tappe, partendo dall'aspetto più semplice per giungere a quello più complesso, dai dati più quantitativi, uniformati, a quelli di tipo più qualitativo, difficilmente standardizzabili e quindi meno facilmente accessibili.

In questo percorso si possono individuare cinque fasi:

- > una prima identificazione degli individui o dei gruppi sociali coinvolti;
- > l'incrocio delle informazioni relative ai soggetti colpiti e ai settori d'esclusione;
- > l'individuazione degli aspetti meno visibili dell'esclusione;
- > l'analisi dei percorsi che conducono all'esclusione sociale;
- > la valutazione del contesto.

Naturalmente queste fasi sono puramente indicative: ciascun operatore dovrà adattare, integrare o rivedere questo schema in funzione della realtà del suo territorio. Non si tratta neppure di un percorso lineare in quanto è necessario spostarsi e ritornare da una fase all'altra. Per tale motivo nell'analisi dell'esclusione sociale si parlerà di cinque "porte d'accesso" piuttosto che di "fasi".

2.1.1 Prima identificazione degli individui e gruppi sociali coinvolti

Quali sono, sul territorio, gli individui o i gruppi sociali realmente o potenzialmente colpiti dell'esclusione sociale? I primi cui si pensa sono ovviamente i gruppi sociali "a rischio", ossia i gruppi portatori di un "handicap sociale" che potrebbe portare all'esclusione: rispetto alla media, gli analfabeti e le persone prive di qualifiche hanno maggiori probabilità di ritrovarsi senza lavoro, le persone geograficamente isolate e senza mezzi di trasporto rischiano di non poter accedere ai servizi, gli imprenditori isolati possono avere difficoltà per ottenere le informazioni utili per raggiungere i potenziali clienti, ecc.

Identificare sistematicamente queste persone consente “una lettura preliminare” del problema.

Le fonti di informazione che consentono di individuare le persone esposte al fenomeno dell'esclusione sociale sono molteplici e complementari:

- > i servizi statali dispongono di informazioni relative al censimento e al monitoraggio di alcune categorie della popolazione (beneficiari del reddito minimo d'inserimento (RMI), disoccupati, disabili, ecc.);
- > alcune organizzazioni o associazioni che operano con persone in difficoltà dispongono di banche dati e di informazioni qualitative ottenute grazie al loro contatto diretto con gli esclusi e alla loro esperienza sul campo.

In alcuni territori o presso talune strutture esistono delle banche dati relative ai piccoli agricoltori ed imprenditori anziani senza successori (in Francia, ad esempio, l'associazione “RELANCE” è stata fondata dalle camere dell'Agricoltura, dell'Artigianato e dell'Industria insieme al gruppo LEADER Espaces Cévennes, Linguadoca-Rossiglione, per organizzare la cessione e il rilevamento delle attività in questa zona del Massiccio Centrale, favorendo quindi l'inserimento dei giovani imprenditori).

L'osservazione diretta, che può essere realizzata ad esempio da una rete di animatori locali, costituisce un'altra fonte di informazione complementare di rilievo.

2.1.2 Incrociare le informazioni relative agli individui colpiti e ai settori d'esclusione

L'individuazione dei gruppi sociali vittime dell'esclusione sociale mette ovviamente in luce gli ambiti interessati da questo fenomeno; quelli più facilmente identificabili sono il difficile accesso all'occupazione, alla casa, all'istruzione, ai mezzi di produzione o al credito. L'assenza di rapporti sociali o familiari costituisce un altro fattore d'esclusione, meno facile da percepire.

Una volta individuati i settori d'esclusione si possono incrociare i dati ottenuti con i gruppi vittime dell'esclusione ed ottenere così una tabella a due voci.

Poiché la realtà è sempre più complessa e gli ambiti di esclusione sono più numerosi di quanti non ne possa contenere una tabella, è utile elencare un determinato numero di indicatori per rendere sistematica l'identificazione delle condizioni di esclusione. Tali indicatori si possono classificare in funzione delle vittime effettive o potenziali dell'esclusione sociale, degli ambiti di esclusione oppure in funzione del territorio.

ESEMPIO DI ANALISI INCROCIATA DEI DATI RELATIVI AI SOGGETTI COLPITI ED AI FATTORI DI ESCLUSIONE

Fattori di esclusione	Gruppi sociali vittime dell'esclusione							
	per sesso Donne	per età Giovani Anziani	per qualifica Lavoro con competenze non aggiornate	per lontananza o isolamento Anziani, famiglie monoparentali	per handicap Portatori di handicap fisici	per discriminazione economica Rifugiati economici dalle città	per discriminazione etnica Nomadi, vittime di conflitti	
Occupazione	X	X	X		X	X	X	
Accesso ai servizi di base (sanità, trasporti)				X	X	X	X	
Accesso al sostegno istituzionale				X	X	X	X	
Accesso al credito e ai meccanismi di sostegno per l'assunzione dei rischi	X	X	X			X		
Accesso ai mezzi di produzione		X				X		
Accesso a alloggi adeguati		X		X		X	X	
Assenza di meccanismi che prendano in considerazione le diversità culturali (lingua, identità)							X	
Rapporti sociali e familiari				X		X	X	
Accesso alla formazione, alle informazioni e all'aggiornamento delle qualifiche		X	X			X	X	

ESEMPIO DI INDICATORI DELL'ESCLUSIONE SOCIALE¹⁷

Reddito

1. Differenza tra reddito medio e reddito basso
2. Categorie con poche risorse (inferiori al 50% del reddito medio)
3. Percentuale di redditi bassi (inferiori al 40% del reddito medio)
4. Beneficiari del reddito minimo garantito o dei sussidi di disoccupazione (popolazione in età lavorativa)
5. Beneficiari degli aiuti sociali a lungo termine (tutte le età)
6. Localizzazione (suddivisione geografica) dei redditi bassi
7. *Localizzazione (suddivisione geografica) delle famiglie con disoccupati*

Bambini

8. Bambini che vivono in famiglie colpite dalla disoccupazione
9. Bambini che vivono in famiglie a basso reddito (inferiore al 50% del reddito medio)
10. Bambini non integrati nel ciclo d'istruzione di base
11. Bambini esclusi dalla scuola in modo definitivo

Giovani

12. Giovani disoccupati (16-24 anni)
13. Beneficiari del reddito minimo garantito o di salari ridotti (16-24 anni)
14. Giovani senza istruzione, senza lavoro né attività di formazione (16-18 anni)
15. Giovani non integrati in un'organizzazione giovanile, un centro culturale, un circolo sportivo o un'attività di gruppo (15-24 anni)
16. Giovani tossicodipendenti (15-24 anni)
17. Giovani senza una qualifica minima (19 anni)
18. *Giovani che non hanno accesso agli aiuti finanziari né al credito (18-24 anni)*

Adulti attivi

19. Adulti in cerca di un lavoro retribuito
20. Famiglie con adulti disoccupati da oltre due anni
21. Lavoratori scarsamente retribuiti (*lavoro manuale mal pagato*)
22. Lavoratori precari (*statuto di lavoratore autonomo, lavoro ciclico o saltuario*)
23. Adulti senza accesso alla formazione o in fase di *riqualificazione professionale*
24. *Famiglie monoparentali*
25. *Adulti eccessivamente indebitati*

Anziani

26. Pensionati senza altri redditi
27. *Anziani che vivono da soli*
28. Percentuale di prodotti di base rispetto alle spese
29. Beneficiari di assistenza domiciliare (%)
30. *Persone senza mezzo di trasporto, senza telefono né assistenza*

Territorio/villaggio

31. Mancanza di vita associativa, culturale, sportiva, ecc.
32. Polarizzazione del lavoro (percentuale di famiglie con almeno un adulto disoccupato)
33. Spese di trasporto elevate
34. *Assenza di negozi, bar o luoghi di ritrovo*
35. *Assenza di assicurazione per la famiglia, le imprese, le colture*
36. Senso di insoddisfazione nei confronti del territorio o del villaggio (%)
37. *Iniziative (pubbliche o private) d'intervento sociale*
38. *Difficoltà di accesso all'alloggio*

Fonte: "The New Policy Institute", Howarth Catherine et al., *Monitoring Poverty and Social Exclusion*, Joseph Rowntree Foundation, 1999.
http://www.jrf.org.uk/social_policy/D29.htm. Gli indicatori che si riferiscono in modo più specifico alle zone rurali sono stati aggiunti dall'Osservatorio europeo LEADER e sono riportati in corsivo nella tabella.

[17] Per ulteriori informazioni su questo esempio consultare: http://www.jrf.org.uk/social_policy/D29.htm.

Questi indicatori possono essere utili non solo per individuare le situazioni di esclusione, ma anche per monitorarne l'andamento (tendenza al miglioramento, al peggioramento o alla stabilità) su un periodo di un anno o più.

A livello nazionale o regionale si ricorre sovente a simili gruppi di indicatori per monitorare le tendenze o valutare l'impatto degli interventi. Conoscere bene le tendenze a livello di un territorio può consentire di adattare l'intervento statale alla realtà locale, nonché di personalizzare gli aiuti modulandoli in base ad ogni singolo caso.

Oltre a valutare l'evoluzione nel tempo, gli indicatori consentono di stabilire dei confronti tra i territori, persino tra le aree o i bacini di occupazione di uno stesso territorio. In questo modo si ha la possibilità di correggere gli interventi, concentrando ad esempio le azioni su determinate "sacche" di esclusione, piuttosto che intraprendere un'azione sull'intero territorio.

La serie di indicatori proposta ha un valore puramente indicativo, in quanto ciascun territorio deve poter costruire il proprio gruppo di indicatori in funzione del contesto. In un territorio caratterizzato da una forte polarizzazione sociale, ad esempio, il confronto tra redditi bassi e medi può non essere adatto per misurare il divario che separa i più abbienti dai più indigenti. Talvolta sono necessari anche raffronti sulle opportunità di accesso esistenti, soprattutto nei territori rurali lontani dalle città.

2.1.3 Individuare gli aspetti meno visibili dell'esclusione

La serie di indicatori, sebbene sia fondamentale per individuare le situazioni di esclusione, non è sufficiente a delineare tutti gli aspetti e la complessità di tali situazioni.

Gli indicatori di esclusione misurano le conseguenze negative del fenomeno, lasciando in ombra le competenze, il know-how e le idee delle persone colpite dall'esclusione. Eppure sono proprio questi gli elementi essenziali su cui intervenire per invertire la tendenza innescando un processo di integrazione attiva.

Inoltre, gli indicatori rivelano gli aspetti più obiettivi e più facilmente individuabili dell'esclusione: con tali strumenti gli elementi più personali e più soggettivi dell'esclusione non sono percettibili. Tuttavia, l'essenza profonda dell'esclusione sociale è innanzitutto di natura relazionale. Osservare la realtà dei rapporti sociali e dei

contatti basati sull'identità permette di valutare il grado di isolamento, la fragilità dei punti di riferimento ed il senso di appartenenza alla collettività. Ciò consente inoltre di individuare le reti di contatto alle quali si potrà ricorrere per trovare una soluzione.

Avendo constatato la mancanza di azioni di sostegno individuale ai giovani disoccupati, il gruppo LEADER Stir - ling (Scozia, Regno Unito) ha deciso di porre l'accento sulla ricostituzione del tessuto relazionale (famiglia, scuola, amici, colleghi, parrocchia, circoli, ecc.). L'obiettivo è di permettere ad ogni giovane disoccupato di trovare nel proprio ambiente l'assistenza di cui ha bisogno, soprattutto quando decide di creare un'impresa che comporta l'assunzione di rischi, garantendo inoltre la continuità di tale sostegno almeno durante le prime fasi di avvio dell'attività.

Analizzare la dimensione del tessuto sociale permette di individuare le situazioni di disagio, siano esse dovute alla disoccupazione di lunga durata o alla solitudine (problemi di celibato degli agricoltori, difficoltà proprie delle famiglie monoparentali, isolamento degli anziani che vivono da soli, ecc.). La mancanza di stima individuale e sociale è una fonte di esclusione ben più grave del mancato accesso a taluni servizi, in quanto lede la dignità umana, il senso della vita e le capacità reattive dell'individuo.

Per quanto riguarda le minoranze etniche o le popolazioni nomadi (i "travellers" delle campagne irlandesi, ad esempio) è particolarmente importante considerare il tessuto sociale e i rapporti basati sull'identità. Sovente, infatti, i pregiudizi che tendono a svilire le usanze e le abitudini tradizionali della loro comunità paralizzano i giovani e impediscono loro di crearsi un futuro diverso.

I gruppi LEADER irlandesi che lavorano con i "travellers" devono affrontare problemi quali i matrimoni tra adolescenti, l'alcolismo dei giovani e l'abbandono precoce della scuola. Il gruppo South Mayo ha scelto di lavorare sulle capacità creative e artistiche delle giovani di questa collettività. Le opere realizzate da queste ragazze grazie all'incoraggiamento del GAL hanno consentito loro di ritrovare un sentimento di autostima e di entrare in contatto con altri gruppi sociali in occasione di esposizioni o visite agli atelier.

Questa conoscenza approfondita delle situazioni di esclusione sociale che permette di individuarne gli aspetti meno visibili è nettamente migliore di quella che scaturisce dalla raccolta delle informazioni esistenti o dall'utilizzo di indicatori formalizzati. Tuttavia, essa presuppone un contatto diretto con le persone coin-

volte, difficile da ottenere senza un lavoro quotidiano in comune. Da ciò si evincono due conclusioni fondamentali per combattere l'esclusione:

- > Il lavoro di identificazione delle situazioni di esclusione e la diagnosi sono difficilmente separabili dall'azione. Infatti, è proprio durante l'azione di lotta all'esclusione che si riescono a percepire i veri aspetti di questo fenomeno e, di conseguenza, a perfezionare gli obiettivi ed i metodi di intervento. In altre parole, la lotta all'esclusione sociale non è compatibile con una strategia prestabilita che separa, sia nel tempo sia a livello delle responsabilità individuali e istituzionali, il lavoro di elaborazione dal piano d'azione.
- > Una conoscenza approfondita delle situazioni di esclusione sociale è possibile soltanto a livello locale, in quanto questo è l'unico livello che permette ai due aspetti della lotta all'esclusione di esprimersi in parallelo: l'analisi obiettiva delle situazioni d'esclusione ed una conoscenza più soggettiva, in grado di cogliere l'essenza del problema e di coinvolgere le capacità e le forme di solidarietà necessarie ad invertire la tendenza.

2.1.4 Analizzare i percorsi d'esclusione

L'esclusione non è un fenomeno statico: i periodi di reinserimento possono essere seguiti da altri periodi di disagio sociale e viceversa. L'inserimento ha quindi di per sé un carattere sporadico, soprattutto se i redditi individuali o familiari dipendono da attività remunerative di natura ciclica o temporanea.

Il "WISE Group"¹⁸, un gruppo che opera nel Regno Unito per l'inserimento dei disoccupati di lunga durata, reputa che l'inserimento a lungo termine sia il risultato più difficile da ottenere nella lotta all'esclusione sociale. Trovare un lavoro non è sufficiente, bisogna anche consolidare questo progresso con una formazione, con contatti sociali e forme di comunicazione. Secondo il gruppo, inoltre, è indispensabile che le strutture di sostegno individuale nicchie di mercato in espansione e adattino i corsi di formazione alle nuove esigenze del mercato.

Una diagnosi dell'esclusione sociale effettuata su un periodo molto limitato può quindi indurre in errore. Essa può riguardare, ad esempio, il caso di una famiglia o di una persona la cui situazione appare catastrofica, mentre i circuiti d'informazione e di solidarietà a disposizione della famiglia o dell'individuo in questione, o la sua forza di carattere, consentono di risalire la china più facilmente rispetto ad altri casi in apparenza meno drammatici.

Per tale motivo, i veri indicatori dell'esclusione sociale sono i **percorsi** che conducono a questo fenomeno piuttosto che le *situazioni* di esclusione vere e proprie. In altre parole, **l'esclusione sociale è un processo più che un dato di fatto**. Una semplice istantanea della situazione in un determinato momento non è pertanto sufficiente per stabilire una diagnosi dell'esclusione sociale. Una diagnosi di questo tipo deve prevedere anche la ricostruzione dei percorsi di esclusione ed evidenziare i fattori alla base di questo processo. I fenomeni di peggioramento continuo ed i "circoli viziosi", in particolare, sono elementi centrali dei problemi di esclusione.

Nel Regno Unito, la percentuale di famiglie in cui tutti gli adulti sono disoccupati è passata dal 6% nel 1975 al 18% nel 1999. Nello stesso periodo, la percentuale di nuclei familiari in cui tutti gli adulti lavorano è passata dal 56% al 63%. In questo caso, pertanto, si assiste ad un fenomeno di polarizzazione: l'esclusione genera esclusione, emarginando intere famiglie.

È inoltre importante considerare e valutare i fattori di rischio poiché questi possono svolgere una funzione determinante e smentire le apparenze.

I "rifugiati economici" che hanno tentato di sottrarsi alla loro condizione di esclusione in città trasferendosi nelle zone rurali, ad esempio, possono dare l'impressione di ritrovare un certo equilibrio. Eppure, nel loro caso, i fattori di rischio di esclusione sono tutt'altro che trascurabili: isolamento, assenza di sostegno locale, mancanza di preparazione alla vita rurale, ecc. La loro grande vulnerabilità scaturisce proprio da questi fattori: la minima contrarietà (perdita di reddito, perdita di capitale, malattia, ecc.) può rimettere in discussione il processo di integrazione in qualunque momento. Più dell'analisi descrittiva dei percorsi che evidenziano le grandi tendenze, la ricerca dei fattori di rischio consente una migliore percezione delle situazioni di esclusione reali e potenziali.

2.1.5 Considerare gli elementi del contesto

Le concatenazioni dei fatti ed i circoli viziosi dell'esclusione non sono casuali. Vari elementi del contesto rendono possibile e amplificano il processo di emarginazione progressiva. Alcuni di questi sono di natura economica, altri di carattere sociale o culturale. Piuttosto che stilare un elenco esaustivo di questi elementi a livello europeo o nazionale, nel presente dossier si tenterà di mostrare come si ripercuotono a livello locale nei territori rurali.

[18] The WISE Group 72 Charlotte Street, UK Glasgow G15DW;
E-mail: feedback@thewisegroup; WEB www.thewisegroup.co.uk

a) Il contesto economico

Il primo elemento al quale si pensa è naturalmente la disoccupazione. Quest'ultima deriva da una mancata corrispondenza tra l'offerta e la domanda di lavoro. Tale squilibrio riguarda sia la quantità (numero di offerte di lavoro inferiore al numero di domande) che la qualità (assenza di posti di lavoro che potrebbero essere occupati da lavoratori di una certa età, donne, giovani privi di qualifica, ecc.) e quest'ultima forma è responsabile in modo più diretto della disoccupazione di lunga durata, primo fattore di esclusione sociale. Qui di seguito vengono illustrate le implicazioni di questo squilibrio nei territori rurali.

Con la drastica riduzione della manodopera agricola, la famiglia perde progressivamente la funzione rassicurante che era solita svolgere in passato, quando garantiva un'attività ed un reddito a tutti i suoi membri all'interno dell'azienda familiare. Inoltre, alcuni mestieri o funzioni tradizionali vengono oggi rifiutati, soprattutto dalle donne e dai giovani, oppure spariscono con l'avvento delle moderne tecnologie, senza che si possa prevedere una riqualificazione professionale immediata a causa della forte concorrenza presente sul mercato.

Nella valle del Jerte (Estremadura, Spagna) la selezione manuale delle ciliegie, principale prodotto della zona, veniva tradizionalmente effettuata dalle donne. Oggi, tuttavia, queste ultime rifiutano questo mestiere faticoso e meccanico. D'altra parte, l'attuale concorrenza impone ormai l'uso di tecniche industriali di selezione. A causa del loro isolamento e della forte concorrenza a questo livello di qualificazione, la riconversione professionale delle donne della zona è tutt'altro che scontata e gli sforzi compiuti a tale proposito con l'aiuto del gruppo locale LEADER non sono sufficienti ad evitare l'esodo delle giovani più qualificate.

Anche la realtà economica a valle (situazione del mercato e dei prezzi) svolge una funzione importante nei processi di esclusione sociale. Gli agricoltori ed i piccoli artigiani sono particolarmente colpiti: la concorrenza, il calo dei prezzi e la scomparsa di alcuni sbocchi commerciali provocano, con effetto a catena, una diminuzione costante del loro reddito.

In Algarve (Portogallo), i piccoli produttori di acquavite di corbezzolo hanno assistito nell'ultimo ventennio ad una progressiva riduzione del loro mercato e ad un drastico calo del valore del loro prodotto a causa della concorrenza di alcuni alcolici importati. Per fronteggiare tale problema essi hanno ridotto i costi di produzione elimi-

nando alcune operazioni tecniche a scapito della qualità. A questo punto si sono aggravate le difficoltà commerciali ed è iniziato il processo che ha portato ad una riduzione a catena del loro reddito. Finché non è intervenuto il gruppo LEADER questi produttori sono rimasti isolati in quanto non fruibano di alcun sostegno tecnico in grado di trovare delle soluzioni alternative migliorando la qualità e riconquistando alcuni mercati.

Talvolta, anche il contesto economico a monte (offerta di servizi o attrezzature) può svolgere un ruolo determinante nel processo di esclusione.

Sovente i piccoli agricoltori con difficoltà economiche diventano preda di rivenditori di materiale e macchinari agricoli i quali, ben sapendo che gli agricoltori non possono accedere al credito, riescono ad imporre loro condizioni inaccettabili, soprattutto se questi sono poco preparati alla trattativa. Ha così inizio per gli agricoltori un processo a catena di riduzione del reddito.

b) Il contesto socio-culturale

Anche il contesto socio-culturale svolge un ruolo decisivo. I rapporti di solidarietà e di mutuo soccorso, in particolare, sono fondamentali per evitare qualsiasi processo di deterioramento. Nelle società tradizionali, questi rapporti fungevano spesso da "ammortizzatori" contro l'esclusione sociale: l'aiuto reciproco tra le famiglie nel lavoro, il risparmio, ecc. evitavano l'isolamento e permettevano di sopportare meglio i periodi difficili e garantire la sistemazione dei giovani.

Nelle società moderne questi rapporti sono praticamente scomparsi, cedendo il posto ad una ricerca di competitività più sistematica. Attualmente, tuttavia, appaiono altre forme di solidarietà.

Fare il punto sull'esclusione sociale in un territorio significa quindi considerare queste evoluzioni: quali erano in passato le forme di solidarietà e di mutuo soccorso? Che cosa ne è rimasto oggi? Sono subentrato altre forme di solidarietà ed altri rapporti sociali? Ma significa anche interrogarsi sull'evoluzione della mentalità e dei circuiti d'informazione: cosa avviene quando una persona o una famiglia si trova in stato di necessità? Qual è il grado di isolamento in cui vivono le famiglie e gli individui? Di quali mezzi dispone la società locale per individuare le situazioni di esclusione e porvi rimedio? Esistono forme di rifiuto o addirittura conflitti latenti che potrebbero peggiorare queste situazioni?

Dietro la domanda sull'evoluzione della mentalità si cela la questione dei valori: che cosa è rimasto dei valori di solidarietà nella società locale? Attraverso quali canali si trasmettono? Sono in pericolo?

È inoltre necessario considerare l'evoluzione dei rapporti tra le generazioni. Per quanto riguarda le aziende agricole è opportuno, ad esempio, analizzare le modalità di successione. Talvolta può succedere che i giovani si indebitino eccessivamente per riacquistare l'azienda dai loro genitori o da coloro con i quali dividono l'eredità. Le misure comunitarie a favore del prepensionamento e dei giovani agricoltori tentano per l'appunto di evitare questo problema.

c) Il contesto democratico e la partecipazione alla vita sociale

Mentre in passato il problema della povertà si poneva esclusivamente in termini di distribuzione dei redditi, oggi il fenomeno dell'esclusione, sia in città che in campagna, riflette anche questioni relative alla partecipazione alla vita sociale. In altre parole, è opportuno interrogarsi sullo statuto dei cittadini in merito all'esercizio del potere e, di conseguenza, sulla reale applicazione della democrazia, ma anche sul modo in cui le capacità individuali e collettive vengono stimolate e prese in considerazione.

I cambiamenti in atto nella società hanno profondamente mutato i meccanismi di suddivisione delle risorse e degli statuti sociali. Attualmente tre meccanismi intervengono nell'attribuzione ai cittadini delle risorse o degli statuti sociali: il mercato (redditi provenienti dal lavoro) che tende ad accentuare le ineguaglianze; lo Stato ed i sistemi di protezione sociale che tendono a ridurle mediante l'assegnazione di sussidi di vario genere ed infine le reti di solidarietà. Per quanto riguarda queste reti si constata un passaggio di responsabilità: le reti associative, familiari o locali assumono infatti un'importanza crescente nel trasferimento delle risorse, ma anche nell'attribuzione di uno statuto e nella ricostruzione del tessuto sociale e del senso di appartenenza alla collettività.

I fenomeni d'inserimento/esclusione sociale devono essere analizzati in funzione delle caratteristiche di questi meccanismi. In effetti, la povertà non può più essere trattata come un semplice problema di accesso al reddito e, considerata la complessità dei meccanismi che intervengono nell'esclusione sociale, il trattamento non può rimanere a livello individuale: è necessario individuare misure di compensazione sociale o collettiva alle carenze dei sistemi che generano povertà¹⁹.

Nelle zone rurali, in cui il tessuto sociale è generalmente forte, i processi di esclusione e la riduzione dello Stato assistenziale possono essere compensati da forme di sostegno da parte della comunità, dall'organizzazione in rete e da forme di solidarietà locale. Gli analisti e gli ideatori delle politiche sociali concordano sull'importanza dell'approccio a livello "comunitario" o "locale" e sul fatto che i rapporti sociali locali possano fornire soluzioni su misura al problema dell'esclusione sociale. Invece, laddove il tessuto sociale e i rapporti basati sull'identità sono fragili, è più difficile trovare una soluzione. Per quanto riguarda l'opportunità dell'approccio locale, rimangono da chiarire alcuni punti: è possibile agire localmente sul piano sociale senza che i ruoli dei vari livelli (Stato, comuni, ecc.) siano definiti e garantiti chiaramente? Come si possono evitare risultati talvolta contraddittori negli interventi realizzati sul territorio con fondi pubblici?

2.2 Analizzare l'offerta: l'inventario delle pratiche per combattere l'esclusione sociale

Una volta valutata l'estensione e la gravità del problema dell'esclusione sociale ed individuate le peculiarità di questo fenomeno in un dato territorio si può procedere all'esame delle soluzioni disponibili, ossia le forme di intervento attuate dallo Stato e dai poteri pubblici, nonché le azioni realizzate da organismi privati (organizzazioni caritative e umanitarie, associazioni, cooperative sociali, ecc.).

2.2.1 Gli interventi statali

Lo Stato interviene a vari livelli per combattere l'esclusione sociale.

> La lotta alla disoccupazione è oggetto di misure di intervento specifiche. È lo Stato, infatti, a garantire (sempre più spesso in collaborazione con le amministrazioni locali) l'iscrizione dei disoccupati e i sussidi di cui essi fruiscono (indennità di disoccupazione), oltre a gestire i sistemi di collocamento e la formazione professionale. Ma lo Stato interviene anche creando direttamente posti di lavoro (gli "emplois-jeunes" in Francia, i lavori di pubblica utilità in Italia, in Spagna, ecc.). Nella maggior parte dei Paesi, queste funzioni sono svolte da apposite agenzie.

[19] Schucksmith Mark, *op.cit.*, pag. 2; Philip Lorna & Schucksmith Mark: "Conceptualising Social Exclusion", Arkelton Centre for Rural Development and Research e University of Aberdeen. Documento presentato in occasione del XVIII Congresso dell'European Society for Rural Sociology, Svezia, 24-28 Agosto 1999.

- > Anche la lotta contro la povertà è oggetto di misure specifiche che assumono forme estremamente diverse in funzione dei singoli Paesi: introduzione di un reddito minimo garantito o di un sistema di credito d'imposta (il "Working Families Tax Credit" nel Regno Unito, ad esempio).
- > Le forme di esclusione più tradizionali, quali quelle di cui sono vittime i disabili, sono già da tempo oggetto di misure specifiche nel settore della sanità, dei servizi o della formazione.

Per quanto riguarda la lotta all'esclusione sociale, gli interventi dello Stato sono generalmente contraddistinti da:

- > un carattere relativamente settoriale – si rivolgono ad un gruppo destinatario definito in base ad un preciso problema (giovani disoccupati, disoccupati di lunga durata, famiglie monoparentali, disabili, ecc.);
- > un processo decisionale centralizzato che interessa l'intero territorio nazionale o regionale; talvolta ciò rende i trasferimenti statali non percettibili da parte delle comunità locali;
- > un carattere amministrativo ("sportelli anonimi") – i rapporti umani sono sovente carenti o dipendono sostanzialmente dalla buona volontà dei singoli impiegati agli sportelli;
- > l'assenza di continuità sul lungo periodo – si moltiplicano i dispositivi, elaborati in funzione dei singoli casi in base all'urgenza e ai fondi disponibili;
- > il fatto che essi non coinvolgono nella ricerca delle soluzioni le categorie interessate della popolazione e non illustrano chiaramente ciò che ci si attende dal dispositivo in termini di impatto locale;
- > la loro rispondenza a norme prestabilite piuttosto che a obiettivi definiti sul campo.

In sintesi, gli interventi statali dovrebbero considerare maggiormente la realtà e le potenzialità locali. Esiste tuttavia una certa volontà di decentrare gli interventi pubblici. Le autorità comunali, in particolare, partecipano all'elaborazione dei programmi attuati "a favore della collettività", che tendono essenzialmente a creare posti di lavoro socialmente utili o di pubblica utilità. L'idea dei "patti territoriali" che dovrebbero conferire alle parti locali voce in capitolo rappresenta un passo avanti, sia dal punto di vista della ridistribuzione delle competenze, sia per quanto riguarda la ricerca di coerenza nei dispositivi di intervento.

Si osserva anche un'evoluzione nella volontà di coinvolgere le parti locali nell'applicazione sul territorio di misure nazionali volte a combattere l'esclusione.

In Europa, lo Stato sociale è in piena fase di ristrutturazione e si tenta di sostituire le precedenti politiche "passive" con nuove politiche di inserimento "attive". Ma poiché in molti casi i dispositivi di inserimento e di lotta all'esclusione sono stati ideati per integrare i sistemi di protezione sociale, attualmente si assiste ad una forma di istituzionalizzazione dell'esclusione. I dispositivi messi in atto hanno creato un settore specifico, quello degli esclusi, dal quale, ci si rende conto oggi, è difficile uscire²⁰. Quando si trattano esclusivamente i sintomi dell'esclusione, senza valutare i meccanismi che generano tale fenomeno, si corre il rischio di emarginare i gruppi più vulnerabili della popolazione, attribuendo loro uno statuto particolare ed impedendone qualsiasi reale reinserimento.

Inoltre, alcune caratteristiche delle politiche di inserimento rendono talvolta difficili gli interventi sul campo:

- > queste politiche mancano di continuità, limitandosi a prevedere dispositivi transitori, a carattere specifico e puntuale, che si diffondono senza una coerenza globale in funzione delle disponibilità di bilancio;
- > non sfruttano, o sfruttano in modo insufficiente, le capacità dei singoli beneficiari di migliorare la propria condizione, creando e mantenendo così forme di dipendenza nei confronti dei servizi sociali;
- > le valutazioni sull'impatto esercitato sono inesistenti o troppo limitate.

2.2.2 Gli interventi del settore privato

Nei territori rurali, molteplici azioni private coesistono con gli interventi statali.

- > Molte di queste azioni sono di natura caritativa o assistenziale, create da organismi di solidarietà, associazioni, organizzazioni umanitarie, chiese, ecc.;
- > altre sono gestite da enti mutualistici e sono pertanto analoghe agli interventi dello Stato. Le mutua- lità agricole, cui sono affiliati molti coltivatori diretti francesi, garantiscono ad esempio tutta una serie di servizi sociali;
- > altre, diffuse soprattutto in Italia, sono sorte sulla scia delle cooperative sociali con lo scopo di affidare al settore privato l'erogazione di taluni servizi garantiti in precedenza dagli enti locali;
- > in vari casi, infine, vengono create reti di solidarietà e di mutuo soccorso che consentono ai disoccupati e agli esclusi di accedere a beni e servizi che sarebbero altrimenti preclusi loro.

[20] Amouroux, *op.cit.* p.18-19

Queste iniziative si rivolgono a specifiche categorie sociali e forniscono risposte a problemi ben definiti, ma nella maggior parte dei casi non sono correlate tra loro.

Vi sono tuttavia alcune eccezioni:

- > le cooperative sociali italiane hanno sviluppato un approccio sistemico, integrandosi in un movimento che favorisce la riflessione e l'elaborazione di metodi e capacità di negoziazione e concertazione;
- > anche i "sistemi di scambi locali" (i cosiddetti "SEL", apparsi per la prima volta in Canada), che rappresentano attualmente in Francia, ad esempio, oltre 270 consorzi nati da iniziative locali e vantano ciascuno tra i 10 000 e i 15 000 membri (di cui il 40-60% composto da persone svantaggiate che fruiscono del reddito minimo garantito), hanno elaborato progressivamente un approccio trasferibile. Basati sul sistema del baratto, i SEL non tendono all'inserimento attraverso il lavoro né tramite i sistemi di scambio più diffusi, ma cercano di organizzare la reciprocità degli scambi intessendo e gestendo relazioni sociali, pur affermando che non è possibile sostituirsi ai sistemi di protezione sociale e al lavoro retribuito, uniche garanzie di solidarietà a livello nazionale²¹.

Questi o altri sistemi si sviluppano negli "interstizi" delle politiche sociali statali oppure occupano ambiti che queste ultime hanno trascurato. La maggior parte riceve sovvenzioni pubbliche, prevalentemente precarie, e opera in base al principio del volontariato.

In molti casi queste formule hanno fruito del sostegno dei gruppi LEADER, i quali hanno contribuito ad organizzare nuovi corsi di formazione, a migliorare la qualità, ad elaborare o ampliare taluni interventi.

In Irlanda²², vari gruppi LEADER sono intervenuti in questo senso:

- > *nella zona Barrow-Nore-Suir, il Clogh Family Resource Centre ha ricevuto un finanziamento destinato all'acquisto di materiale per ampliare le sue attività a favore dei bambini e degli adulti disabili;*
- > *nella zona di Ballyhoura, il Rural Community Care Network ha ricevuto un aiuto per sviluppare un programma pilota volto a creare servizi di assistenza agli anziani e di distribuzione di pasti caldi alle persone bisognose, organizzare i lavori di manutenzione nelle abitazioni degli anziani e dei portatori di handicap ed esplorare la possibilità di creare posti di lavoro nel settore dell'economia sociale;*
- > *nella zona di Donegal, una diagnosi dei bisogni locali ha persuaso il gruppo LEADER a sostenere la realizza-*

zione di uno studio di fattibilità per la creazione di un centro polivalente di assistenza ai disoccupati, agli anziani, alle donne, ai bambini in difficoltà e ai gruppi sociali che non possono accedere alla formazione e al materiale didattico;

- > *nel Leitrim/North Roscommon, il gruppo LEADER ha finanziato in parte un corso di formazione per 30 donne disoccupate in modo che queste potessero lavorare in una cooperativa che fornisce servizi di assistenza sociale, gestione familiare, scuole per l'infanzia, ecc.*

2.3 Misurare e ridurre i divari tra bisogni e offerta

La diagnosi dell'esclusione sociale (i bisogni) e l'inventario degli interventi esistenti sul territorio interessato (l'offerta) consentono di misurare i divari tra le necessità in materia di lotta all'esclusione sociale e l'assistenza fornita dallo Stato o dagli organismi privati.

Non è facile valutare questi divari in un contesto in cui si moltiplicano gli interventi e dove, in un modo o nell'altro, lo Stato garantisce un certo grado di assistenza. È raro, ad esempio, che le famiglie indigenti non ricevano il minimo garantito se soddisfano i requisiti previsti oppure che le famiglie o gli individui in difficoltà sfuggano alla sorveglianza dei servizi sociali.

Questi divari, generalmente di tipo qualitativo, emergono quando si osservano i processi di esclusione a livello locale nell'ottica di una strategia coerente di inserimento. Per poterli valutare correttamente è opportuno che la diagnosi dei bisogni e dei servizi esistenti sia stata realizzata in modo adeguato, in particolare attribuendo la giusta importanza ai fattori umani e sociali, più difficili da identificare. Una diagnosi corretta mostra come rielaborare gli approcci, gli atteggiamenti, le forme di intervento adottate, addirittura il concetto stesso di lotta all'esclusione sociale.

[21] "Un peu de Sel dans le tissu social", *Alternatives économiques*, marzo 1998, n. 157; si veda anche: <http://altem.com/sel>

[22] Ministero dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, "Impact on Social Exclusion, LEADERII. Description of samples supported by approved LEADER groups which impact on issues relating to social inclusion", Dublino, agosto 1998.

2.3.1 Rielaborare gli atteggiamenti e le forme di intervento

Il divario tra i bisogni reali e l'effettiva azione dei servizi competenti si riscontra innanzi tutto negli atteggiamenti e nelle forme di intervento degli individui e delle istituzioni che lottano contro l'esclusione. Qui di seguito ne vengono forniti alcuni esempi.

> *Di fronte alla rigidità, alla molteplicità e alla discontinuità dei programmi, delle normative, delle funzioni e delle specializzazioni sono necessarie **una maggiore flessibilità e una certa capacità di adattamento.***

Se vengono assegnati in base ad una logica prettamente amministrativa, i sussidi di disoccupazione, il reddito minimo garantito e altre forme di assistenza finanziaria possono avere effetti perversi in quanto inibiscono le capacità di iniziativa. La ricerca costante di sovvenzioni, dovuta alla discontinuità dei finanziamenti e all'assenza di un unico interlocutore, infatti, costringe i beneficiari a "vagare" all'interno di sistemi amministrativi complessi e ciò non favorisce l'elaborazione di progetti. In questo caso è necessario eliminare la compartimentazione degli interventi a livello territoriale e favorire la concertazione tra le parti locali per destinare e utilizzare una parte delle sovvenzioni pubbliche a sostegno dei progetti²³.

> *Rispetto ai sistemi standardizzati sono auspicabili **forme più personalizzate per l'evasione delle domande e il trattamento dei dati.***

Sovvente, i servizi pubblici destinati ai disoccupati si limitano ad un trattamento standardizzato delle domande e delle offerte di lavoro. A tale proposito, tuttavia, è indispensabile un servizio personalizzato, soprattutto nel caso dei disoccupati di lunga durata. *Nella provincia di Barcellona (Catalogna, Spagna), alcuni comuni hanno introdotto servizi di assistenza personalizzata per i disoccupati di lunga durata, in particolare per gli operai specializzati ultracinquantenni, che aiutano i beneficiari a riacquistare fiducia in sé valorizzando le loro capacità non ancora sfruttate.*

> *Di fronte al carattere impersonale e alla freddezza di talune amministrazioni è opportuno instaurare con i beneficiari **contatti più umani capaci di creare un legame sociale e rapporti di collaborazione.***

Le indagini amministrative utilizzate per identificare le persone in difficoltà, ad esempio, sono spesso estremamente impersonali ed evidenziano soltanto gli aspetti negativi della situazione delle categorie interessate.

A tale proposito, invece, è possibile ricorrere a forme di animazione collettiva per creare un'atmosfera che consenta l'espressione delle capacità dei soggetti in difficoltà. Ciò permette di farsi un'idea più precisa su queste persone e favorisce al contempo lo sviluppo di forme di solidarietà, suscitando inoltre nei diretti interessati una rinnovata fiducia nelle proprie capacità. Ciò può anche portare a modalità di rappresentanza che consentono ai beneficiari di partecipare alle trattative all'interno degli organismi che decidono le politiche per combattere l'esclusione. In altre parole, si tratta di sviluppare atteggiamenti che favoriscano l'instaurazione di nuovi rapporti sociali e di una relazione paritetica di compartecipazione.

2.3.2 Riconsiderare la concezione della lotta all'esclusione sociale

Dall'assistenzialismo all'accompagnamento

Sovvente, la problematica relativa all'atteggiamento e alle forme di intervento rimette in discussione la concezione stessa della lotta all'esclusione sociale. Alle prassi basate sull'assistenzialismo si possono contrapporre misure di accompagnamento in grado di sfruttare le conoscenze e il know-how a disposizione e favorire l'emergere di nuovi operatori sociali.

La lotta all'esclusione non può più essere una prerogativa dei servizi specializzati, nell'ambito dei quali le persone in difficoltà devono incontrare un interlocutore diverso per ogni problema da risolvere (alloggio, ricerca di un lavoro, ecc.) e dove ogni settore è disciplinato da un quadro normativo diverso. A tale proposito sono necessarie altre modalità di accompagnamento che prendano in considerazione l'identità dell'individuo nella sua globalità. Per raggiungere la stabilità desiderata, l'accompagnamento deve anche essere realizzato in modo collettivo abbinando le varie professionalità, sia quelle che dipendono dalle istituzioni, sia le competenze che scaturiscono da un intervento partecipativo.

Nella contea di Tipperary (Irlanda) il gruppo LEADER ha aiutato il Centre for Independent Living di Thurles a realizzare un progetto di formazione destinato ai "travelers" (nomadi), una popolazione abituata a vivere in un ambiente chiuso in se stesso e in un certo qual modo protetto, per consentire ai diretti interessati di inserirsi trovando un impiego retribuito. Per rendere possibile il necessario lavoro di accompagnamento sino al raggiun-

[23] Amouroux, op. cit., p. 77.

gimento di una situazione stabile è stata allestita una struttura, il Tipperary Community Workshop, che il gruppo ha sostenuto agevolando la creazione di una joint-venture tra diversi servizi, pratiche e competenze in modo da garantire l'efficacia dell'intervento.

Dall'approccio curativo all'approccio preventivo

Le strategie preventive o in prospettiva si rivelano sovente più idonee degli approcci curativi, i quali applicano risposte standardizzate.

In una realtà caratterizzata da una situazione di disoccupazione cronica, il fatto di trattare il problema con sistemi anonimi per la ricerca di un impiego, ad esempio, non è più sufficiente. In questo caso sono necessari altri elementi che rientrano nell'ambito di approcci preventivi o in prospettiva, quali la creazione di posti di lavoro, la riqualificazione professionale o la ricerca di forme per ripartire il lavoro esistente. Queste strategie presuppongono nuove capacità, in particolare:

- > la capacità di sondare e analizzare le fonti occupazionali, anche in settori ritenuti a priori poco promettenti (il gruppo di lavoro WISE, ad esempio, ha notato che nei Paesi anglosassoni la domanda di istruttori di aerobica a domicilio è aumentata in modo considerevole nel 1999). Per garantire la riqualificazione dei disoccupati in funzione dei potenziali posti di lavoro disponibili sono necessarie determinate conoscenze in campo psicologico ed una notevole predisposizione ai rapporti umani;
- > la capacità collettiva di individuare le attività da creare. Ciò presuppone la messa a punto di strategie collettive per ideare nuove imprese;
- > la capacità di sostenere e favorire l'imprenditorialità tra i giovani, organizzando a tale fine reti di prossimità e adeguando gli aiuti istituzionali alla realtà sul campo. A tale proposito è degno di nota, ad esempio, il sistema italiano dei "prestiti sull'onore" che agevola la creazione di imprese ad opera dei giovani, esercitando al contempo un eccezionale effetto moltiplicatore.

Esistono inoltre altri approcci preventivi, attuati più a monte, che tendono ad individuare le persone a rischio potenzialmente soggette ad un fenomeno di esclusione sociale. Queste strategie tentano di creare con i diretti interessati le condizioni necessarie per evitare che si inneschi questa spirale.

2.4 Conclusioni

I nuovi modi di concepire la lotta all'esclusione sociale che si stanno attualmente affermando sono difficilmente compatibili con impostazioni centralizzate e standardizzate.

Essi presuppongono infatti il pieno utilizzo delle risorse disponibili sul territorio e del tessuto sociale ancora presente nella zona. Soltanto in base alla prossimità e alla conoscenza diretta delle realtà sociali è possibile elaborare i nuovi comportamenti ed i nuovi modi di pensare indispensabili per garantire un'efficace lotta contro l'esclusione sociale.

Molte delle azioni varate nei territori rurali in quest'ultimo decennio vanno in questo senso. Cercando di sfruttare appieno le risorse locali, queste azioni offrono nuove prospettive per un approccio territoriale di lotta all'esclusione sociale che tenga conto dei bisogni e delle risorse presenti nel territorio. A tale scopo sono stati messi a punto metodi e strumenti che saranno analizzati nel capitolo seguente.

Capitolo III

Fronteggiare l'esclusione sociale nelle zone rurali: metodi e strumenti

Fronteggiare l'esclusione sociale nelle zone rurali: metodi e strumenti

Dopo aver evidenziato i motivi che, globalmente, portano oggi ad annoverare la lotta all'esclusione sociale tra le principali sfide per lo sviluppo rurale (capitolo I) e dopo aver indicato alcune piste metodologiche che consentono, a livello di un territorio rurale, di individuare il problema e di elaborare strategie idonee (capitolo II), nel presente capitolo verranno analizzati i possibili strumenti di intervento.

A tale scopo ci si baserà su esperienze di lotta all'esclusione sociale, già realizzate o in atto, che sfruttano le risorse locali e che danno prova di un'impostazione innovativa. In Europa, infatti, vi sono moltissime azioni che soddisfano questi criteri, ma che rientrano sovente in ambiti diversi da LEADER.

3.1 Le azioni locali mirate: embrione di un approccio territoriale più globale

Gli esempi scelti per questa analisi sono sufficientemente diversificati per poterne dedurre elementi di confronto e insegnamenti generali e trasversali relativamente solidi. Per questo primo esame sono state selezionate sette azioni di lotta all'esclusione sociale. Per una descrizione dettagliata dei progetti in questione si rimanda al repertorio *“Azioni innovative di sviluppo rurale”* pubblicato dall'Osservatorio europeo LEADER²⁴:

- > La creazione, nella zona Cornouaille Morbihannaise e Pays Pourbet (Bretagna, Francia), di un'impresa di inserimento per disoccupati di lunga durata nel settore edile realizzata con il sostegno del gruppo LEADER Centre-Ouest Bretagne. Quest'azione ha la peculiarità di associare vari interventi di sviluppo locale volti a combattere l'esclusione sociale: l'inserimento di disoccupati, la ristrutturazione di case abbandonate in paese e la creazione di un'offerta nel settore dell'edilizia popolare per le famiglie prive di alloggio.
- > Il lavoro condotto nella Loira (Alvernia, Francia) dall'associazione “CILDEA” a favore di agricoltori in difficoltà che fruiscono del reddito minimo di inseri-

mento (RMI), soprattutto mediante l'introduzione di un sistema di affiancamento (tutoring) garantito da agricoltori consolidati sul piano professionale o da coltivatori diretti che svolgono cariche a livello locale (presidenti di cooperative, ex sindaci, ecc.).

- > La cooperativa sociale della Val di Non (Provincia di Trento, Italia) creata per i disabili della zona. Dopo aver operato per molto tempo in base ad impostazioni piuttosto “tradizionali” (organizzazione di servizi specifici per i portatori di handicap quali alloggio, istruzione, attività ricreative, ecc.), dal 1997 la cooperativa si è orientata verso una forma di sviluppo territoriale che prevede un'attiva partecipazione delle famiglie, al fine di sviluppare rapporti e servizi personalizzati in grado di agevolare l'integrazione sociale dei disabili.
- > La “Banca del tempo” di Sant'Arcangelo di Romagna (Emilia-Romagna, Italia), nata per soddisfare domande di servizi che possono essere erogati da persone residenti nella regione. Il sistema così creato per lo “scambio di tempo” favorisce ampi contatti tra richiedenti e fornitori di servizi.
- > La creazione di un sistema di trasporto alternativo nella contea di Angus (Scozia, Regno Unito) per soddisfare le esigenze di quanti risiedono in zone isolate e sono privi di un mezzo di trasporto proprio. La privatizzazione dei trasporti pubblici, che ha accentuato le carenze in tale campo, ha spinto il gruppo LEADER

[24] 1 Considerato il ristretto numero di esempi, le conclusioni tratte nel presente documento non possono essere che parziali e relativamente generiche. Ogni gruppo LEADER, ogni rete nazionale o regionale potrà, in base alla propria esperienza, confermarle, invalidarle, completarle o arricchirle. Tali conclusioni possono fungere da punto di partenza e da riferimento comune per una riflessione più ampia, la quale potrà essere condivisa all'interno della rete europea soltanto quando avrà portato alla formulazione di conclusioni più articolate e definitive. Si noti inoltre che le riflessioni attualmente in corso sui nuovi approcci per combattere l'esclusione sociale nelle zone rurali traggono spunto da analisi, studi e pubblicazioni precedenti che aprono nuove piste e presentano risultati che devono essere presi in considerazione per l'esercizio proposto nel presente documento. A tale fine sono particolarmente degni di nota i lavori realizzati da Mairie Conseil, rue de l'Université, 106, F-75007 Parigi. Tel.: +33140492040, fax: +33140492055.

- a varare un sistema che permette di utilizzare i collegamenti già esistenti (scuolabus, mezzi per la distribuzione della posta o la raccolta del latte, commercianti ambulanti, ecc.) a favore delle persone isolate.
- > Il trasferimento in campagna di famiglie cittadine a rischio di esclusione organizzato dall'associazione irlandese RRI (Rural Resettlement Ireland).
 - > L'esperienza condotta a Utajärvi Oulu (Finlandia), che abbina assistenza agli anziani e servizi per l'infanzia. Questa formula, oltre a consentire risparmi a livello del personale, permette di instaurare proficui contatti tra i bambini e gli anziani che vivono isolati.

Queste azioni, come molte altre che non vengono citate nel presente documento, sono nate per fornire una risposta a specifici problemi di esclusione sociale nelle zone rurali. Esse scaturiscono dall'iniziativa di associazioni locali, di comuni o di singoli individui particolarmente sensibili a queste problematiche che si sono trovati in condizione di poter esplorare nuove forme di intervento.

Alcune di queste azioni si ispirano a soluzioni già sperimentate altrove e rientrano pertanto in una dinamica di intervento in rete. È questo il caso, in particolare, degli interventi realizzati in Italia (cooperative sociali e banche del tempo). Altre hanno tentato di concretizzare nuovi concetti di gestione sociale, facendoli progressivamente adottare dalle istituzioni locali, in particolare dai comuni e dalle strutture che forniscono assistenza ai disoccupati.

Molte azioni coesistono con gli interventi istituzionali, proponendo nuove risposte alle istituzioni presenti nel territorio, le quali hanno difficoltà a comprendere il fenomeno o non dispongono di strumenti adeguati per intervenire su problematiche complesse (esempio dell'associazione CILDEA in Francia). Altre azioni soddisfano semplicemente nuovi bisogni e forniscono una risposta a fenomeni di esclusione apparsi di recente (caso di Angus Transport Forum in Scozia).

Nella maggior parte dei casi si tratta di azioni locali mirate, destinate ad un gruppo preciso di destinatari o finalizzate a risolvere un determinato problema. Poiché colmano le lacune delle azioni già esistenti, queste iniziative sono sovente a carattere pilota e, in quanto tali, hanno un valore dimostrativo. Tuttavia, il loro inserimento nell'ambito di un approccio territoriale globale volto a combattere l'esclusione dipende in larga misura dalla possibilità di costituire partnership più ampie sul territorio.

3.2 Colmare le lacune dei servizi pubblici

Le azioni locali mirate tendono innanzi tutto ad integrare gli aiuti pubblici, intervenendo in ambiti in cui questi aiuti si rivelano carenti. Ciò riguarda, in particolare:

a) alcune lacune relative alla copertura sociale dovute a norme giuridico-legali

L'azione condotta nella zona Centre-Ouest Bretagne è stata motivata dalla situazione estremamente precaria dei disoccupati di lunga durata, i quali perdono il diritto all'indennità di disoccupazione al termine di un anno. In questa regione vi sono moltissimi disoccupati di lunga durata, soprattutto giovani privi di qualifiche con problemi di alloggio e mobilità, ma anche persone più anziane, spesso afflitte da analfabetismo o alcolismo.

b) L'assenza di taluni servizi specifici

In Irlanda, analogamente a molti altri Paesi, sino a poco tempo fa non esistevano servizi di assistenza destinati alle persone in difficoltà residenti nelle zone urbane e desiderose di trasferirsi in campagna. L'associazione RRI soddisfa questa domanda.

c) L'esistenza di problemi che non possono essere individuati dai poteri pubblici o che sfuggono a qualsiasi standardizzazione

In Emilia-Romagna (Italia) esistono politiche sociali settoriali che si rivelano generalmente molto efficaci per quanto riguarda i problemi più comuni, cui è possibile fornire facilmente una risposta in modo standardizzato (ad esempio, creare un servizio di trasporto pubblico per eliminare l'isolamento di una determinata zona), oppure per i casi gravi che possono essere individuati con una certa facilità (garantire un servizio di assistenza domiciliare ad un anziano gravemente malato). Ma queste politiche non sono sufficienti a spezzare l'isolamento di quanti devono affrontare problemi meno frequenti o meno gravi, ma che possono tuttavia incidere pesantemente nella vita di un individuo. La Banca del tempo di Sant'Arcangelo di Romagna rappresenta una soluzione originale per rispondere a questa situazione creando un'offerta di servizi elaborata in base alle competenze e alla disponibilità dei diretti interessati.

d) Vincoli finanziari

L'incapacità dello Stato di trattare i problemi che non possono essere individuati o standardizzati solleva la questione del costo dei servizi pubblici:

- > nella contea di Angus, l'eccessiva dispersione degli abitanti che hanno richiesto un servizio di trasporto collettivo, pubblico o privato, pone problemi di ordine finanziario che impediscono qualsiasi risposta standardizzata;
- > il fatto di abbinare l'assistenza agli anziani e i servizi per l'infanzia, come è avvenuto a Utajärvi Oulu (Finlandia), rappresentava inizialmente una risposta per risolvere il problema del costo di questi due servizi.

e) Un problema generalizzato: la mancanza di un adeguato tessuto sociale

L'assistenza erogata sotto forma di servizi o di aiuti finanziari non risolve di per sé il principale problema dell'esclusione sociale, ossia la mancanza di rapporti sociali. In questo campo, i servizi statali sono per lo più impotenti e non è sufficiente la buona volontà dei funzionari. Ed il lavoro, sovente meritevole, degli assistenti sociali per quanto riguarda il sostegno umano e morale non può che essere insufficiente rispetto ai bisogni reali.

Le azioni locali mirate realizzate nei territori rurali tendono innanzi tutto a risolvere questo problema, al quale esse attribuiscono un'importanza fondamentale: creare contatti e rapporti sociali tra disoccupati e artigiani in Bretagna, tra agricoltori in difficoltà e agricoltori-tutor nella Loira, tra disabili e famiglie esterne nella Val di Non, tra bambini e anziani a Utajärvi Oulu in Finlandia, tra le persone che scambiano servizi di varia natura tramite la Banca del tempo in Emilia-Romagna, ecc.

3.3 Associare promotori, beneficiari, risorse umane e strumenti finanziari

Di norma, la seconda caratteristica delle azioni volte a combattere l'esclusione sociale nei territori rurali è quella di suscitare l'intervento di quattro diversi soggetti:

- > i fautori e i promotori dell'azione;
- > i beneficiari;
- > le persone e/o le istituzioni-risorsa implicate nell'azione;
- > i finanziatori.

a) I promotori dell'azione

Chi sono?

I fautori e i promotori dell'azione sono persone o istituzioni già sensibilizzate al problema dell'esclusione oppure soggetti che possono avvalersi di una certa pratica in questo campo, i quali si interrogano sulle carenze degli interventi già attuati e sulle possibili soluzioni. Può trattarsi di:

- > attivisti del mondo associativo – l'associazione CILDEA, ad esempio, è nata da un movimento che militava nella regione già da diversi anni;
- > funzionari dei servizi sociali locali o centrali – la Banca del tempo di Sant'Arcangelo di Romagna è stata realizzata su iniziativa di una commissione per le pari opportunità composta da donne che svolgevano la funzione di consigliere comunale; a Utajärvi Oulu, in Finlandia, l'azione è stata promossa dai servizi sociali statali;
- > un gruppo d'azione locale LEADER, come ad esempio il GAL che interviene nella zona francese Centre-Ouest Bretagne.

Come si mobilitano?

La mobilitazione dei promotori è sempre il risultato di un processo, più o meno lungo, nato in un contesto particolare, processo che ha fatto nascere motivazioni, ha spinto a prendere iniziative, ad instaurare contatti, a trovare soluzioni.

Di norma, i promotori decidono di dotarsi di un quadro istituzionale, associativo o cooperativo, specifico per l'azione ipotizzata: creazione dell'associazione "Plan rural pour l'insertion économique" in Bretagna, dell'associazione CILDEA nella Loira, della cooperativa sociale in Trentino, dell'associazione Angus Transport Forum in Scozia, dell'associazione che gestisce la Banca del tempo in Emilia-Romagna, dell'associazione RRI in Irlanda, ecc.

b) I beneficiari dell'azione

Chi sono?

I beneficiari sono gli esclusi che costituiscono il gruppo cui è indirizzata l'azione. Ogni azione, infatti, si rivolge ad un gruppo destinatario specifico: disoccupati di lunga durata (Centre-Ouest Bretagne), agricoltori in difficoltà (Loira), disabili (Val di Non), anziani (Utajärvi Oulu), persone che risiedono in zone isolate (Angus), "rifugiati economici" (Irlanda), ecc.

Come vengono individuati e contattati?

Vi sono moltissimi modi per individuare e contattare i potenziali beneficiari.

Sovente sono sufficienti i contatti personali dei promotori, come avviene generalmente per le cooperative sociali italiane, la cui rete tende del resto ad ampliarsi man mano che l'azione si sviluppa ed i promotori acquisiscono una certa visibilità e notorietà.

Talvolta, tuttavia, è necessario un lavoro sistematico per individuare i beneficiari. In questo caso si possono ipotizzare varie soluzioni:

- > se è possibile, è utile consultare le banche dati o gli schedari dei servizi statali. L'associazione CILDEA, ad esempio, si rivolge al servizio che eroga il reddito minimo di inserimento per individuare gli agricoltori in difficoltà;
- > utilizzare strutture di collegamento – nella contea di Angus, il contatto con i beneficiari avviene tramite gruppi locali di volontari. Questi ultimi pubblicizzano il servizio, inviano all'associazione le informazioni sui bisogni esistenti nella zona, organizzano gli spostamenti a livello locale, ecc.;
- > ricorrere a organi di comunicazione quali la radio. La RRI, ad esempio, promuove la sua azione in occasione di trasmissioni radiofoniche, nel corso delle quali le persone interessate possono telefonare per prendere contatto.

In tutti i casi citati, ai potenziali beneficiari non viene imposto nulla e questi ultimi devono avere la possibilità di scegliere liberamente. Il dialogo che si instaura con i diretti interessati, infatti, è parte del lavoro di inserimento e si rivela essenziale per il successo dell'azione. Nella Loira, ad esempio, è necessario un lungo periodo di scambi prima che gli agricoltori in difficoltà, che rappresentano i potenziali beneficiari dell'azione, aderiscano di propria iniziativa al principio del tutoring.

Il loro ruolo nella gestione dell'azione

Generalmente, il rapporto tra promotori e beneficiari non è una semplice relazione assistente-assistito, poiché il coinvolgimento dei beneficiari nella gestione dell'azione è una condizione essenziale per garantire il successo e la continuità dell'intervento. Eppure, ciò non è sempre facile da realizzare, considerata la situazione sovente precaria dei beneficiari. È necessario trovare metodi specifici di formazione, partecipazione e dialogo che presuppongono un lungo lavoro di ascolto e di accompagnamento.

In funzione dell'utenza interessata sono state sperimentate varie metodologie:

- > l'instaurazione di un dialogo a lungo termine con riunioni periodiche per fare il punto della situazione e confrontare i risultati. *Una volta l'anno, l'associazione CILDEA organizza un'assemblea generale con gli agricoltori beneficiari e i relativi tutor per realizzare un bilancio dell'anno appena trascorso, valutare i metodi utilizzati, definire le migliori da apportare, ecc.;*
- > il coinvolgimento diretto dei beneficiari nella gestione dell'azione, in particolare rilasciando lo statuto di socio dell'associazione che promuove l'intervento. *I beneficiari della Banca del tempo di Sant'Arcangelo di Roma - gna, ad esempio, sono soci della struttura. Questi ultimi, suddivisi in cinque gruppi di lavoro (gestione e segreteria, gestione del sistema informatico, organizzazione di corsi e attività culturali e ricreative, relazioni con le istituzioni pubbliche, promozione della banca sul territorio), garantiscono il funzionamento dell'associazione;*
- > il ricorso a contratti, convenzioni o altre forme che sanciscono un impegno ufficiale. *L'associazione CILDEA richiede a tutti i beneficiari di sottoscrivere (conformemente alle regole previste per l'assegnazione del reddito minimo) un contratto di inserimento convalidato da un'apposita Commissione locale. Il contratto riporta gli impegni assunti da entrambe le parti nonché i diritti e i doveri del beneficiario.*

c) Le persone e/o le istituzioni-risorsa

Chi sono?

Sono le persone e/o le istituzioni che partecipano al processo di inserimento dei beneficiari. Esse possono contribuire ad instaurare un legame sociale (accoglienza, relazione umana, consigli e consulenze, ecc.) o fornire dei servizi, una formazione professionale e persino un posto di lavoro (l'impresa di reinserimento, ad esempio).

Talvolta, sono gli stessi gruppi destinatari a fungere da persone-risorsa, come ad esempio gli anziani in Finlandia o i soci della Banca del tempo in Italia.

Come vengono individuate e contattate?

L'individuazione delle potenziali persone e/o istituzioni-risorsa si fonda su un lavoro di osservazione e di contatti. A tale proposito la rete di conoscenze personali dei promotori svolge un ruolo fondamentale.

L'associazione CILDEA utilizza il "passa parola" per individuare gli agricoltori che svolgeranno la funzione di tutor. Grazie alla sua precedente esperienza di inse-

gnante in varie zone rurali, l'animatore dell'associazione ha potuto individuare gli agricoltori più ricettivi a questo tipo di impostazione, riuscendo più facilmente a coinvolgerli nell'ambito dell'azione.

Come vengono preparate per svolgere il loro ruolo?

Le persone e/o le istituzioni-risorsa svolgono un ruolo essenziale nell'evoluzione dell'azione a livello locale. È indispensabile che aderiscano attivamente al progetto e all'impostazione adottata, facendoli propri, altrimenti il rischio di insuccesso sarà elevato. Sovente, infatti, questi soggetti devono dar prova di buone capacità relazionali e d'ascolto, che presuppongono un sostanziale lavoro di preparazione sul piano psicologico, umano, sociale e culturale.

L'associazione CILDEA garantisce la preparazione dei tutor organizzando periodicamente sessioni di formazione con psicologi, assistenti sociali e animatori.

Nel caso dell'associazione RRI, che organizza il trasferimento in campagna delle famiglie provenienti dalle città, le persone-risorsa sono rappresentate dagli abitanti del paese di accoglienza. Vi sono stati casi in cui questi trasferimenti sono stati realizzati senza una sufficiente concertazione e preparazione della popolazione locale, suscitando reazioni di rifiuto, soprattutto quando nelle nuove famiglie vi erano giovani con gravi problemi (delinquenza, droga, ecc.).

Il loro ruolo nella gestione dell'azione

Sono possibili diversi gradi di coinvolgimento delle persone e/o delle istituzioni-risorsa nella gestione dell'azione:

- > Può trattarsi di un impegno informale e a carattere volontario.

Nella cooperativa sociale della Val di Non in Italia, l'impegno delle famiglie-risorsa è volontario e viene formalizzato soltanto in seguito, con azioni specifiche in funzione dei bisogni.

- > Talvolta, sebbene volontario, l'impegno richiesto è più formale ed il quadro generale che regola la partecipazione all'azione è chiaramente definito.

Il sistema previsto nella regione della Loira per affiancare gli agricoltori in difficoltà implica, da parte dei tutor, un impegno formale a rispettare una serie di pratiche ben definite: tempi e tipologia dell'accompagnamento, rapporti con l'associazione, ecc.

- > Le persone e/o le istituzioni-risorsa possono intensificare il loro impegno sino a partecipare alla part-

nership locale creata per realizzare l'azione, aderire all'associazione responsabile o entrare a far parte del gruppo che ha originariamente promosso l'intervento. *L'associazione CILDEA e la cooperativa sociale della Val di Non hanno registrato numerosi casi di questo tipo.*

d) Le fonti di finanziamento

Le azioni per combattere l'esclusione sociale possono difficilmente fare a meno di un finanziamento specifico. Nonostante il ricorso costante a risorse a bassissimo costo (volontariato, strumenti disponibili a livello locale, ecc.), esistono costi di esercizio che difficilmente possono essere finanziati attingendo al capitale di un'associazione, a meno che il promotore dell'azione sia un'istituzione pubblica che dispone già di un apposito bilancio, come ad esempio la Banca del tempo di Sant'Arcangelo di Romagna.

Quali sono?

Le azioni per combattere l'esclusione sociale possono trovare diverse fonti di finanziamento: fonti pubbliche o private, fonti che dipendono da un organismo locale, regionale, nazionale o europeo.

Per quanto riguarda il settore pubblico a livello locale, gli organismi maggiormente sollecitati sono i comuni, ma possono essere contattati di frequente anche altri enti territoriali (Consigli generali in Francia, Consigli di Contea inglesi, Länder tedeschi, ecc.). A livello nazionale, i servizi pubblici specializzati dello Stato continuano a rappresentare una fonte di finanziamento potenziale.

L'azione intrapresa dall'associazione CILDEA è finanziata, dal 1990, dal Consiglio generale della Loira e dalla Direzione dipartimentale del Lavoro e dell'Occupazione. In seguito agli ottimi risultati ottenuti in alcuni distretti, questo finanziamento è stato esteso al complesso dei settori rurali del dipartimento, consentendo di coinvolgere nell'azione un centinaio di agricoltori che fruiscono del reddito minimo di inserimento, ossia i due terzi di quelli presenti nell'intero dipartimento.

Anche alcune imprese private accettano di finanziare azioni di lotta all'esclusione sociale.

Per creare la propria impresa di inserimento nel settore edile, il gruppo LEADER Centre-Ouest Bretagne ha richiesto e ottenuto il sostegno finanziario di grandi società industriali della regione che operano in settori correlati (cementifici, elettricità, ecc.).

Si noti, infine, che la fruizione di fondi locali, pubblici o privati, può permettere di richiedere finanziamenti comunitari, in particolare nel quadro del FSE.

Come suscitare un sentimento di fiducia e garantire la continuità del finanziamento?

Le relazioni con le istituzioni che garantiscono il finanziamento delle azioni sono sovente problematiche, in quanto le aspettative di tali enti non corrispondono necessariamente alla realtà del lavoro di inserimento. Queste istituzioni tendono sovente ad esigere risultati visibili e quantificabili a breve termine, mentre il processo di inserimento implica l'instaurazione di un legame sociale che non è immediatamente percettibile, per il quale è necessario un lavoro di lungo respiro.

L'associazione CILDEA ha dovuto affrontare ad un problema di questo genere: il Consiglio generale, finanziatore dell'azione, sottovalutando l'importanza del lavoro di ricostruzione del tessuto sociale, pretendeva di valutare i risultati in funzione del numero di agricoltori che non dipendevano più dal reddito minimo di inserimento e, in alcuni casi, ha addirittura rimesso in discussione il sistema di tutoring. Il problema è stato in parte risolto favorendo il contatto diretto tra i funzionari dell'amministrazione in questione e alcuni agricoltori che fruivano dell'affiancamento, nonché redigendo sistematicamente schede individuali sull'evoluzione di ogni singolo caso. I responsabili dell'amministrazione competente, inoltre, sono stati invitati a tutte le riunioni di confronto e di bilancio collettivo organizzate con i beneficiari e i tutor, in modo che potessero rendersi conto del metodo e accettare il principio di un'azione a lungo termine.

3.4 Gli strumenti

Come si crea un nesso tra beneficiari e persone/istituzioni-risorsa o, in altri termini, tra i bisogni di assistenza e l'offerta potenziale? Il ricorso a taluni strumenti specifici, che si riscontra in tutti gli esempi scelti, consente di superare gli ostacoli di ordine sociale, culturale, istituzionale o prettamente materiale che possono sorgere.

Questi strumenti sono di varia natura: concettuali, di collegamento, istituzionali, contrattuali o legislativi.

a) Gli strumenti concettuali

Per promuovere una nuova idea o introdurre un cambiamento nelle prassi collettive può rivelarsi utile sfrut-

tare un nuovo concetto. Il lavoro di definizione svolge una funzione pedagogica: è un mezzo per costruire un riferimento comune tra i vari soggetti e operatori che consente loro di prendere posizioni e di impegnarsi.

Per suscitare l'impegno diretto delle famiglie a sostegno dei disabili, la cooperativa sociale della Val di Non ha introdotto il concetto di sviluppo della collettività: questo concetto svolge una funzione di catalizzatore all'interno della cooperativa, ma anche nei rapporti che quest'ultima intrattiene con gli altri operatori del territorio.

b) Gli strumenti di collegamento

Quando le risorse e i bisogni sono numerosi, diversificati e dispersi sul territorio, e devono essere abbinati rapidamente e in modo flessibile, si rivela necessario l'uso di uno strumento di collegamento: banca dati, sistema per il trattamento delle informazioni, sistema di contabilità degli scambi, ecc.

La Banca del tempo di Sant'Arcangelo di Romagna rappresenta un buon esempio di contabilità per quanto riguarda gli scambi di servizi. In questo caso, l'unità di misura è il tempo.

Il sistema dei mezzi di trasporto alternativi nella Contea di Angus utilizza un programma per il trattamento dei dati che abbina domanda e offerta.

c) Gli strumenti istituzionali

Gli strumenti istituzionali si rivelano particolarmente utili quando le risorse da coinvolgere e sfruttare per l'azione sono diversificate. Tali strumenti consentono infatti di ufficializzare i rapporti e gli impegni tra attori o istituzioni.

Per realizzare l'azione promossa dal gruppo Centre-Ouest Bretagne è stato necessario creare due strutture: l'impresa di inserimento e un'agenzia immobiliare che amministra le case in rovina acquistate dal comune (stipulando con quest'ultimo un contratto di enfiteusi di 34 anni), finanzia i lavori di ristrutturazione e gestisce l'affitto degli alloggi rinnovati sul mercato dell'edilizia abitativa popolare per l'intera durata del contratto. Ognuna di queste strutture è stata fondata con il sostegno di partner del settore interessato: la Confederazione degli artigiani e delle piccole imprese edili e alcune aziende industriali per quanto riguarda la società di inserimento; le banche e l'ente che gestisce le case popolari per l'agenzia immobiliare.

d) Gli strumenti contrattuali

L'ufficializzazione degli impegni, con contratti o accordi, contribuisce a chiarire e a pubblicizzare i contatti ed i rapporti instaurati.

L'affiancamento degli agricoltori in difficoltà realizzato nella Loira è regolato da un contratto d'impegno il cui contenuto viene discusso periodicamente in modo collettivo.

e) Gli strumenti legislativi

Talvolta si rivela necessario modificare la legislazione per poter instaurare un nesso tra beneficiari e persone/istituzioni-risorsa. Questo cambiamento può essere all'origine dell'azione o, al contrario, può scaturire da essa.

L'iniziativa adottata a Utajärvi Oulu è nata dalla volontà del governo finlandese di sperimentare un sistema denominato "VARPU", che autorizza l'assistenza domiciliare degli anziani, ispirato ad un modello utilizzato già da diversi anni per la cura dei bambini.

La legislazione italiana sulle cooperative sociali è il frutto di dieci anni di esperienze realizzate sul campo da queste cooperative. Essa ha consentito a tali strutture di trovare una nuova dimensione.

3.5 Conseguenze delle azioni mirate e prospettive future

Oltre al loro obiettivo precipuo di migliorare le condizioni di vita del gruppo target, queste azioni contribuiscono, a diversi livelli, a rafforzare la coesione sociale all'interno del territorio.

> Ricreano un tessuto sociale tra le vittime dell'esclusione e i soggetti che intervengono nel territorio.

Il tipo di sviluppo scelto nella Val di Non ha permesso di creare legami di prossimità tra i portatori di handicap e talune famiglie esterne. Sino a quel momento, i primi avevano contatti esclusivamente con la propria famiglia e le forti pressioni cui quest'ultima era sottoposta creavano tensioni che accentuavano l'esclusione dei disabili. Il fatto di condividere parte delle responsabilità con altre famiglie ha contribuito a migliorare i rapporti all'interno dei nuclei familiari di origine.

Nella Loira, il sistema di affiancamento ha permesso di instaurare legami sociali tra gli agricoltori che fruiscono del reddito minimo di inserimento e vari agricoltori ben inseriti all'interno della collettività, una cosa impensabile inizialmente.

> In linea generale, queste azioni creano forme di solidarietà e rapporti di prossimità all'interno del territorio. *La Banca del tempo, come del resto qualsiasi altra forma di gestione locale delle risorse (SEL/Sistemi di scambi locali, ecc.), creano forme di solidarietà tra persone che, pur vivendo nello stesso luogo, sovente si ignorano.*

Nel caso finlandese, questi rapporti di scambio e solidarietà si sono instaurati tra anziani e bambini.

> Suscitano negli individui, nelle imprese e nelle istituzioni locali la volontà di operare per garantire il reinserimento delle persone in difficoltà che risiedono nel territorio.

Nella zona Centre-Ouest Bretagne, l'azione per favorire il reinserimento dei disoccupati ha spinto le piccole imprese artigianali della regione ad interessarsi alla formazione professionale dei beneficiari e ad abbandonare una logica puramente economica.

Nella contea di Angus, in Scozia, l'allestimento di forme alternative di trasporto ha permesso di abbattere alcune barriere, instaurando prassi sino allora impensabili: il postino, il lattaio, i commercianti ambulanti hanno cominciato ad offrire i posti disponibili nei loro veicoli, gli scuolabus sono oggi accessibili anche agli adulti, ecc.

> Contribuiscono a creare strutture partecipative che si inseriscono in un'ottica di lotta all'esclusione sociale a lungo termine.

L'iniziativa condotta ad Angus ha permesso di creare un'associazione alla quale aderiscono alcuni rappresentanti del mondo associativo, i consigli comunali, le società di trasporto (autobus e taxi), nonché gruppi interessati alla tematica dei trasporti collettivi.

> In linea generale, queste azioni introducono nuove prassi e impostazioni, in netto contrasto con le pratiche tradizionali.

Nella zona Centre-Ouest Bretagne, l'azione di reinserimento ha permesso di spezzare le "logiche burocratiche" a vantaggio di una "logica di progetto", in particolare nelle amministrazioni responsabili della lotta all'esclusione sociale.

> L'abbinamento di questi diversi impatti crea un effetto moltiplicatore che consente di ipotizzare il trasferimento dell'azione e la sua generalizzazione ad altri gruppi, attività o settori.

L'esperienza di tutoring realizzata nella Loira con agricoltori in difficoltà è stata estesa ad altri gruppi sociali che fruiscono del reddito minimo di inserimento, in altri settori di attività.

L'esperienza dell'impresa di inserimento bretone per il recupero di edifici abbandonati e del patrimonio edificato è stata ampliata al settore dei "cantieri verdi" per il ripristino e la riqualificazione in campo ambientale. Un progetto identico sarà inoltre varato nel sud della Francia (Hérault, Linguadoca-Rossiglione) dalla promotrice dell'azione bretone.

In Irlanda, l'impostazione adottata dall'associazione RRI è stata ripresa da organizzazioni analoghe create localmente nelle zone rurali. Ciò consente di realizzare azioni concertate con gli abitanti del territorio interessato.

In Finlandia, il progetto realizzato a Utajärvi Oulu ha svolto un ruolo pilota ed attualmente è all'esame la possibilità di trasferire l'esperienza in altre regioni del Paese.

- > Queste azioni, infine, possono esercitare un significativo impatto economico all'interno del territorio. *Nella zona Centre-Ouest Bretagne, l'impresa di inserimento ha permesso, oltre all'inserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata, la riqualificazione delle abitazioni e del patrimonio locale. Nel corso dei primi tre anni di attività sono state seguite 164 persone in difficoltà, sono state realizzate 30 operazioni di restauro del piccolo patrimonio rurale e sono sorti 30 nuovi alloggi.*

3.6 Conclusioni

Queste azioni mirate, realizzate a livello locale, offrono nuove prospettive che possono essere successivamente consolidate nell'ambito di un approccio territoriale più ampio. Per garantire il buon esito del processo, tuttavia, sono necessarie condizioni specifiche che possono essere create soltanto progressivamente, ampliando l'azione.

L'associazione CILDEA si propone di passare da un'impostazione curativa ad un approccio preventivo. Ciò presuppone la creazione di una partnership più solida a livello del territorio, al fine di condividere gli obiettivi dell'associazione con un maggior numero di soggetti. Questo processo è attualmente in corso.

Tuttavia, l'evoluzione verso un approccio territoriale in materia di lotta all'esclusione sociale è ancora ostacolata da numerose difficoltà. Quali condizioni rendono possibile tale evoluzione? Come trasformare la lotta all'esclusione sociale in una prassi comune, integrata negli approcci territoriali? Questi interrogativi saranno trattati nel capitolo successivo.

Capitolo IV

Consolidare la lotta all'esclusione sociale integrandola in un'impostazione territoriale

Consolidare la lotta all'esclusione sociale integrandola in un'impostazione territoriale

Come si può passare da un'azione mirata su un determinato gruppo sociale ad un'impostazione territoriale in materia di lotta all'esclusione sociale? Quali condizioni sono necessarie? Quali sfide pone un processo di questo tipo? In questo campo ci si avventura in un terreno praticamente inesplorato, dove tutto è ancora da costruire. Esistono tuttavia alcune esperienze a tale proposito che possono essere utilizzate per aprire nuove piste di riflessione, trarre i primi insegnamenti e delineare ipotesi su ciò che può essere un approccio territoriale in materia di lotta all'esclusione.

In questo capitolo sono state trattate tre questioni:

- > Perché è importante integrare la lotta all'esclusione sociale in un'impostazione territoriale e quali sono le sfide di un tale approccio?
- > Per quanto riguarda l'attuazione di questa impostazione, quali sono le esperienze anteriori e le questioni ancora irrisolte?
- > In quale modo il metodo LEADER può contribuire a tale approccio? Quali sono i limiti di quest'impostazione e quale le integrazioni necessarie?

4.1 Le sfide dell'approccio territoriale: dalla lotta contro l'esclusione alla coesione sociale

La considerazione del contesto generale (capitolo I) e, successivamente, l'analisi dei bisogni e delle strategie possibili nel mondo rurale (capitolo II) evidenziano l'importanza di una lotta all'esclusione sociale che vada oltre le azioni specifiche e puntuali realizzate da servizi specializzati e che si inserisca in un approccio generale di sviluppo rurale. Ideate per soddisfare le esigenze specifiche di alcune fasce della popolazione, le politiche sociali attuate in questi ultimi trent'anni si rivelano inadeguate ora che la lotta all'esclusione sociale è diventata un obiettivo importante per il rilancio e lo sviluppo delle zone rurali.

In un certo qual modo, le azioni innovative emerse nell'ultimo decennio aprono la via in questa direzione, in quanto si differenziano dalle tradizionali strategie assistenziali e rientrano sovente in una concezione più ampia dello sviluppo rurale territoriale. Esse forniscono alcuni insegnamenti sulle condizioni necessarie per un approccio territoriale in materia di lotta all'esclusione sociale:

- > la lotta all'esclusione sociale non deve essere considerata un fattore a se stante, ma un **elemento di un insieme** che si concretizza sotto forma di una strategia di sviluppo territoriale;
- > si tratta di suscitare una coscienza collettiva per fare in modo che la lotta all'esclusione sociale non sia più una prerogativa di individui o istituzioni sensibili al problema o dei servizi specializzati, ma una **prassi normale e condivisa**, che trova una sua collocazione nelle preoccupazioni di tutti i soggetti che intervengono sul territorio (enti locali, imprese, agricoltori, associazioni, privati).

In un contesto di polarizzazione sociale, ogniquale volta viene attuata un'azione di sviluppo a livello di un territorio dovrebbero essere annoverati tra gli obiettivi anche il riequilibrio delle possibilità di accesso alle opportunità esistenti e il consolidamento del tessuto sociale.

Alcuni sostengono del resto che l'approccio territoriale presupponga la necessità di abbandonare l'idea di lotta all'esclusione per passare all'idea di "inclusione/coesione sociale"²⁵. Da un lato, questa concezione è in netta rottura con le prassi di classificazione degli individui, in quanto tende a sfruttare le capacità collettive di valorizzare tutte le risorse umane e le competenze presenti nel territorio e, dall'altro, presuppone un ampio coinvolgimento nell'ambito di strategie che consentono ad ognuno di trovare la propria funzione e che valorizzano le specificità e le differenze. In questa prospettiva, infatti, le differenze dovute all'etnia, al sesso, all'età, al tipo di formazione, al carattere, ecc. non sono più causa di esclusione ma fonte di arricchimento.

[25] Henderson, op. cit., pp. 8-9.

Mentre la lotta all'esclusione sociale sembra essere una prassi addizionale e correttiva, resa necessaria da una carente gestione degli affari pubblici, l'inclusione sociale si configura come una prassi quotidiana e condivisa, presente in tutte le iniziative, che in virtù di questo aspetto svolge una funzione preventiva contro l'esclusione sociale.

Considerato in una prospettiva di inclusione sociale, l'approccio territoriale locale assume un'altra dimensione:

- > consente una maggiore efficacia nell'utilizzo e nella valorizzazione delle risorse finanziarie disponibili per gli interventi di inserimento, in particolare grazie alle forme di prevenzione che esso è in grado di promuovere, il cui costo in termini finanziari, umani e sociali è nettamente inferiore a quello delle azioni di tipo curativo;
- > garantisce sul lungo periodo la continuità e la pertinenza dei meccanismi di reinserimento, nonché la coesione sociale, rientrando così in una concezione più ampia di sviluppo socialmente sostenibile.

4.2 Esperienze ed insegnamenti utili per l'elaborazione di un approccio territoriale dell'inclusione

Le esperienze realizzate a livello locale in materia di lotta all'esclusione sociale hanno fornito utili insegnamenti, delineando inoltre nuove piste di riflessione per l'elaborazione di un approccio territoriale. L'analisi proposta nel precedente capitolo in base a taluni esempi di intervento permette di trarre alcuni insegnamenti che potranno essere integrati o approfonditi da ulteriori studi.

a) L'effetto leva della partnership

Il primo di questi insegnamenti riguarda il ruolo essenziale della partnership locale.

Le pratiche basate sulla compartecipazione sono necessarie per combattere l'esclusione sociale. Esse avvicinano ed accomunano gli operatori disposti ad impegnarsi nell'ambito della partnership, creano punti di contatto tra bisogni e risorse, coinvolgono nell'azione i beneficiari, aprono nuove prospettive per estendere l'azione ad altri gruppi sociali, ad altre forme di intervento, ecc.

All'interno della compagine locale può essere realizzato un lavoro di concertazione sulla ripartizione e la destinazione dei fondi. Ciò consente, in particolare, di considerare in modo più efficace le caratteristiche del territorio.

Queste pratiche compartecipative svolgono una funzione didattica: consentono di creare un sistema di punti di

riferimento considerando la complessità del problema. La partnership assume il suo pieno significato quando è garantita la partecipazione dei seguenti soggetti:

- > associazioni che, grazie al loro operato contro l'esclusione, hanno una conoscenza concreta delle situazioni e una percezione della complessità del problema;
- > amministrazioni pubbliche che gestiscono gli aiuti alle persone in difficoltà, in grado di fornire un'informazione più organizzata e sistematica e ideare misure di sostegno mirate, sia a livello locale, regionale o nazionale;
- > consiglieri comunali che, in quanto eletti a livello locale, sono tenuti a lavorare per il benessere di tutti i cittadini;
- > e soprattutto i beneficiari – la possibilità di confrontare gli obiettivi e i metodi dal punto di vista dei destinatari consente una certa funzione di controllo. L'azione viene costantemente analizzata e rimessa in discussione, garantendo così la pertinenza e la qualità degli interventi. Questa partecipazione degli esclusi svolge una funzione essenziale nel processo di reinserimento: passando dalla condizione di "assistiti" ad uno statuto di partner che contribuiscono su un livello di parità alla definizione di obiettivi comuni, essi trovano elementi per mettere in relazione la loro situazione con una realtà sociale, economica, culturale e politica, riuscendo così a liberarsi dal senso di colpa.

Le azioni analizzate nel terzo capitolo mostrano l'importanza di una riflessione sulla loro necessaria integrazione all'interno di una partnership che interviene in modo più generale sul tema dello sviluppo locale. Si delineano così domande essenziali per il futuro dell'approccio territoriale: come far sì che le azioni destinate a garantire l'inclusione sociale diventino un asse fondamentale di qualsiasi strategia di intervento? Come rendere compatibile la ricerca della competitività economica con la ricerca sistematica dell'inclusione/coesione sociale?

b) "Dar tempo al tempo"

Il secondo insegnamento tratto dall'esperienza mostra che l'attuazione di un approccio territoriale locale richiede tempo. La principale difficoltà, infatti, consiste nel far condividere i valori di coesione sociale e di solidarietà, ampiamente negati nella società moderna che esalta la competitività, onnipresente nel mondo dell'istruzione, della ricerca o della politica.

L'attuazione di questo tipo di approccio, pertanto, è un processo necessariamente di lungo respiro. Di norma, le azioni contro l'esclusione previste in un'ottica a breve termine non eliminano le tradizionali divisioni sociali e sono lungi dall'ipotizzare cambiamenti radicali, quali la messa in atto di una forma di rappresentanza degli esclusi.

Il sistema di affiancamento realizzato dall'associazione CILDEA è il risultato di vent'anni di attivismo e di azioni collettive, sostenute soprattutto dai consigli di fabbrica di alcune grandi società della regione di Lione che, alla fine degli anni '60, hanno iniziato ad organizzare azioni di solidarietà con gli agricoltori della zona. Sino ad ora, i tentativi di trasferire questo metodo di affiancamento in altre regioni francesi hanno dato esiti negativi, a riprova dell'importanza di questa profonda tradizione di impegno e militanza. Laddove i valori e le forme di solidarietà non figurano già tra i riferimenti culturali comuni, infatti, è estremamente difficile trovare agricoltori esperti disposti a svolgere la funzione di tutor.

Anche le cooperative sociali italiane hanno alle spalle vent'anni di attivismo. Questo spiega perché esse rappresentano oggi un punto di riferimento sociale e politico in Europa.

Talvolta, tuttavia, un evento che colpisce l'individuo o un territorio nei suoi valori più profondi può dar luogo ad una trasformazione radicale. Anche determinati elementi (mass-media, decisioni politiche) possono accelerare la presa di coscienza rispetto alla necessità di apportare un cambiamento. L'introduzione della legge-quadro contro l'esclusione sociale in Francia, ad esempio, ha contribuito a sensibilizzare il Paese in merito alla gravità del problema.

c) Creare un nesso con le politiche regionali, nazionali e europee

Non vi è dubbio che un processo di aggregazione sociale possa scaturire innanzi tutto dal livello locale: a questo livello, infatti, è possibile cogliere la realtà dell'esclusione nella sua complessità e realizzare il lavoro necessario per individuare, coinvolgere e mobilitare tutte le risorse umane intorno ad obiettivi comuni. Ma non bisogna assolutamente fermarsi a questo stadio. È necessario creare un nesso con iniziative adottate ad altri livelli: completando o accelerando i processi locali endogeni, le iniziative regionali, nazionali ed europee possono agevolare l'inserimento sociale.

Anche le iniziative relativamente standardizzate, decise dai governi nazionali o dalle regioni (aiuti pubblici ai disoccupati, alle famiglie in difficoltà, ai disabili; politiche sociali, in materia di formazione, ecc.), hanno pertanto un ruolo fondamentale da svolgere. Ma il loro impatto dipenderà in larga misura dal modo in cui vengono articolate con approcci territoriali che possono fungere da collegamento sul campo. Diverse amministrazioni hanno compreso la necessità di questa forma di articolazione.

In Portogallo, l'attribuzione del reddito minimo garantito (RMG), istituito nel 1997, è di competenza dei centri di sicurezza sociale, ma viene decisa in collaborazione con altri partner quali i comuni e le associazioni che svolgono un lavoro a livello locale in materia di lotta all'esclusione. A tale proposito, in ogni area di intervento dei centri sono state create apposite "Commissioni locali di accompagnamento" (CLA) che contribuiscono ad identificare i potenziali beneficiari e esprimono il loro parere sull'attribuzione o la revoca del RMG alle famiglie e sulle misure di accompagnamento da prevedere. Ciò conferisce a questa misura un impatto nettamente maggiore rispetto a quello che si sarebbe ottenuto applicandola in base a modalità prettamente amministrative.

Si noti, tuttavia, che il grado di preparazione degli operatori locali è fondamentale per il buon esito di queste nuove forme di intervento statali.

Un audit realizzato recentemente ha indicato che soltanto tre Commissioni locali di accompagnamento, tra tutte quelle istituite in Portogallo, operano in modo soddisfacente.

Questa preparazione implica l'attuazione di misure destinate a favorire la realizzazione di progetti locali.

Le Iniziative comunitarie per combattere l'esclusione di talune categorie specifiche della popolazione hanno svolto un ruolo molto importante in questo senso. I programmi europei NOW (per le donne), YOUTHSTART (per i giovani) e HORIZON (per i disabili) hanno consentito di creare partnership finalizzate alla loro applicazione. Gli stessi gruppi LEADER hanno sovente adottato iniziative di questo genere nell'ambito delle loro azioni.

Il gruppo LEADER che interviene nell'isola di La Palma (Canarie, Spagna) ha organizzato la sua strategia di intervento territoriale articolando il suo programma LEADER II con i programmi NOW e HORIZON. Ciò ha permesso al gruppo di conferire una dimensione sociale alle azioni di valorizzazione e rilancio delle zone rurali dell'isola, un fattore indispensabile per evitare l'esodo delle famiglie più svantaggiate e consentire loro di partecipare attivamente ai progetti collettivi.

Anche taluni programmi nazionali contribuiscono in modo determinante a far emergere approcci locali volti a combattere l'esclusione sociale.

Il programma INTEGRAR, elaborato in Portogallo nell'ambito del "Quadro comunitario di sostegno", promuove un approccio territoriale contro l'esclusione sociale, agevolando in questo campo la creazione di numerosi gruppi locali e la diffusione di moltissimi progetti sull'intero territorio nazionale, sia nelle zone rurali che nelle aree urbane.

Pertanto, il terzo insegnamento tratto dalle azioni già intraprese è il seguente: un approccio territoriale deve poter articolare gli interventi ideati a livello locale con i programmi di sostegno proposti a livello regionale, nazionale e europeo.

4.3 Potenzialità e limiti del metodo LEADER

Quali risposte fornire alle domande sull'approccio territoriale in materia di inserimento sociale rimaste in sospeso? In quale modo il programma LEADER, espressamente ideato per promuovere l'approccio territoriale, ha fornito risposte e può fornirne ancora in futuro? Infine, quali sono le problematiche in materia di esclusione cui devono far fronte i gruppi LEADER? Ecco le domande cui si tenterà di rispondere nella presente sezione.

Le attività di animazione organizzate dai gruppi LEADER sono state un efficace strumento per individuare e valorizzare risorse e competenze marginalizzate, ma anche per comprendere le caratteristiche dell'esclusione nelle zone rurali. Queste attività hanno inoltre permesso di creare collegamenti tra persone, risorse e istituzioni.

I principali ambiti in cui LEADER ha fornito utili elementi di risposta sono:

- > la composizione e l'evoluzione della partnership del gruppo di azione locale;
- > i criteri e i metodi per la selezione dei progetti;
- > la concertazione con le amministrazioni in merito all'utilizzo dei fondi pubblici (compresi i sussidi di disoccupazione) a livello del territorio.

a) La composizione e l'evoluzione della partnership del gruppo di azione locale

In che modo le forme di partnership locale realizzate da LEADER possono fungere da modello nell'ambito di un approccio partecipativo dell'inclusione sociale?

La composizione delle partnership attuate nell'ambito di LEADER dipende dall'interesse che le forze sociali o politiche, espressione degli interessi economici presenti nel territorio, trovano nell'associarsi per elaborare insieme un progetto comune. Questa struttura, fondamentale in qualsiasi intervento LEADER, ha suscitato una forma di concertazione tra rappresentanti di vari interessi locali e tra i settori pubblico e privato, soprattutto nei casi in cui è stato preservato il carattere misto della partnership.

L'esperienza di LEADER I e di LEADERII mostra tuttavia che col passare del tempo queste strutture tendono a fossilizzarsi, rifiutando qualsiasi ampliamento, in particolare la partecipazione dei rappresentanti delle categorie sociali più vulnerabili.

Esistono tuttavia alcune eccezioni che dimostrano come questa strada rimanga aperta. In Irlanda, il gruppo Cavan-Monaghan ha proposto agli operatori collettivi (associazioni di volontari, organizzazioni di mutuo soccorso, di azione sociale, culturale, ecc.), costituitisi in seguito alle attività di animazione realizzate dal GAL, di entrare a far parte della partnership LEADER. Altri gruppi LEADER hanno invece deciso di favorire la partecipazione alla vita locale nell'ambito di altri momenti di riflessione collettiva, facendo in modo che gli esclusi o i loro rappresentanti trovassero così una propria collocazione.

È pertanto opportuno approfondire la riflessione per fare in modo che le partnership LEADER si evolvano verso una migliore considerazione della necessità di coesione sociale che scaturisce dalle azioni sostenute. La questione centrale è sapere come dar voce agli esclusi all'interno delle partnership territoriali, poiché l'espressione dei gruppi sociali svantaggiati non può essere imposta dall'alto.

Le partnership LEADER potrebbero quindi favorire un processo di apprendimento per garantire una maggiore partecipazione, un dibattito democratico e la costituzione di una voce collettiva, creando le condizioni necessarie per istituire forme di rappresentanza nell'ambito delle quali le fasce sociali più svantaggiate abbiano una loro collocazione. Se le categorie più deboli della popolazione non hanno spazi per manifestare il loro disagio e le loro difficoltà, le misure adottate e le azioni intraprese rischiano di non indurre alcun cambiamento sostanziale.

[26]1 Per un approfondimento di tali tematiche si rimanda a: Amouroux op. cit.

“Approccio territoriale partecipativo”: questa è dunque la formula che potrebbe consentire di eliminare le sacche di esclusione aprendo il dibattito a tutti gli ambienti sociali e a tutti gli interessi locali, favorendo al contempo una conoscenza reciproca²⁶.

b) I criteri per la selezione dei progetti e l'attribuzione degli aiuti

I gruppi LEADER hanno messo a punto una serie di tecniche volte a favorire l'elaborazione dei progetti e la loro selezione in funzione degli assi strategici indicati nei piani d'azione locale²⁷. Laddove la composizione della partnership lo consentiva, essi hanno elaborato metodi per garantire un certo equilibrio nell'accesso alle opportunità tra le varie categorie della popolazione.

Resta tuttavia una difficoltà: la popolazione, le imprese o le associazioni ben inserite e consolidate sono ovviamente più idonee a elaborare progetti più promettenti. Senza contare che taluni piani d'azione locale non hanno previsto assi di intervento volti a favorire esplicitamente la coesione sociale.

Si impone pertanto un lavoro di riflessione in due direzioni:

- 1) Quali forme di mediazione devono essere create per far sì che anche le categorie più vulnerabili o gli abitanti delle zone più svantaggiate dispongano dei mezzi per elaborare progetti efficaci? Quale tipo di animazione o quale lavoro di individuazione dei progetti è necessario sostenere tramite strutture di collegamento locali per garantire una maggiore diffusione dei progetti promossi da persone o gruppi in difficoltà?
- 2) Quali assi strategici bisogna prevedere nell'ambito di una strategia di sviluppo per essere certi del suo impatto in termini di aggregazione sociale e, di conseguenza, di un equilibrato miglioramento della qualità della vita?

Alcune risposte sono immediate:

- > aiutare le persone e gli enti territoriali a sviluppare servizi di prossimità, in modo che si creino nuove forme di solidarietà, ma anche spazi di incontro e di espressione della cittadinanza;
- > incoraggiare le imprese e le varie strutture a “ripararsi” gli impieghi, ossia a gestire in modo collettivo le risorse umane per fronteggiare l'impossibilità di retribuire talune funzioni a tempo pieno – un responsabile gestionale può, ad esempio, lavorare parallelamente per varie imprese;

- > sviluppare forme locali di assistenza per accedere al credito e agli investimenti solidali (fondi di garanzia, prestiti sull'onore, banche etiche, ecc.);
- > promuovere gli scambi non monetari e le reti di solidarietà (poli di economia alternativa, banca del tempo, ecc.);
- > aiutare le scuole a adottare iniziative che prevedono la conoscenza del territorio nel programma di istruzione.

c) La concertazione con le amministrazioni sull'attribuzione dei fondi pubblici all'interno del territorio

Non sarebbe possibile concludere questa rassegna degli insegnamenti tratti dalla strategia territoriale elaborata nell'ambito di LEADER senza menzionare la concertazione con le istituzioni pubbliche presenti nel territorio.

A tale proposito devono essere presi in considerazione tre metodi:

- > favorire, nel quadro di una strategia di sviluppo e di coesione sociale e territoriale, l'intervento di queste amministrazioni nei progetti selezionati. Può trattarsi di riqualificazione dei disoccupati di lunga durata, di allestimento di servizi mobili o di servizi di accompagnamento che tendono a garantire la stabilità della popolazione, ecc.;
- > promuovere accordi tra associazioni locali e amministrazioni per personalizzare i servizi destinati agli utenti in difficoltà;
- > suscitare la partecipazione delle amministrazioni nell'ambito di dibattiti sull'attribuzione dei fondi pubblici all'interno del territorio, affinché le risposte istituzionali siano correlate alle risorse e alle risposte degli operatori locali.

[27] Si veda “La selezione dei progetti”, *Innovazione in ambito rurale*, Osservatorio europeo LEADER, Bruxelles, 1998.

Conclusioni

Conclusioni

Una situazione paradossale si sta delineando nell'Unione europea, sia nei territori rurali che nelle zone urbane: mentre i Paesi che la compongono non sono mai stati così ricchi e la "competizione" e il "rendimento" non sono mai stati tanto valorizzati, la domanda di protezione sociale aumenta ad un ritmo ancora più sostenuto rispetto al passato. Ciò si verifica nel momento in cui la maggior parte degli Stati membri decide di consolidare le proprie finanze limitando la spesa pubblica. Probabilmente, il grado di dipendenza dei cittadini nei confronti dei sistemi di protezione sociale non è mai stato così forte dalla fine della Seconda Guerra mondiale.

Questo paradosso è dovuto ad una serie di fattori demografici, sociali ed economici che esercitano una pressione combinata sui sistemi previdenziali: il generale invecchiamento della popolazione (abbinato, in taluni territori rurali, ad una concentrazione di anziani) e la pratica del prepensionamento si sommano al fenomeno della disoccupazione che cresce sia in termini numerici che rispetto alla durata (dal 1982, il tasso di disoccupazione nell'Unione europea è sempre stato superiore all'8%). I sistemi di assicurazione contro la disoccupazione erano stati ideati per garantire momentaneamente un reddito ai non occupati, ma nel corso dell'ultimo decennio oltre la metà dei senza lavoro dell'Unione ha dovuto far ricorso ad una qualche forma di assistenza²⁸.

D'altro canto, oltre ai problemi legati alla struttura e all'estensione del sistema previdenziale, l'esclusione sociale assume caratteristiche particolari nelle zone rurali a causa dell'isolamento, della dispersione demografica e

del processo di ristrutturazione di questi territori. La perdita di fiducia nei valori tradizionali, la precarietà e la penuria di alloggi, la mancanza di prospettive nel bacino di residenza, ecc. hanno conseguenze incalcolabili sul tessuto sociale e, pertanto, sulla coesione sociale delle zone rurali. Un problema di tale entità non può trovare una soluzione negli interventi rivolti al singolo, un singolo che per di più è considerato un "escluso" o un "assistito". Sempre più spesso, pertanto, è necessario cercare nuove soluzioni mirate a livello locale.

Per potenziare l'intervento locale, tuttavia, sono indispensabili riforme che favoriscano, in particolare, la concertazione e la ricerca di coerenza tra i vari quadri istituzionali all'interno di partnership. Molto lavoro resta ancora da fare anche per quanto riguarda i dati statistici, al fine di consentire una lettura differenziata del fenomeno a seconda che si tratti dei territori rurali o delle zone urbane. È inoltre necessario approfondire e perfezionare l'analisi delle tendenze relative all'esclusione e alla coesione in funzione dei mutamenti in atto nei territori rurali.

Il presente dossier si è limitato a delineare alcune piste di riflessione. Molte domande rimangono tuttora in sospeso, in particolare per quanto riguarda la considerazione della problematica dell'esclusione nelle strategie territoriali di sviluppo rurale. La nuova iniziativa comunitaria LEADER+, annoverando tra i suoi obiettivi di intervento prioritari il miglioramento delle qualità di vita, dovrebbe fornire nuove risposte e consentire di elaborare metodi di intervento pilota per combattere l'esclusione sociale nelle zone rurali.

[28] Commissione europea, *Direzione generale Occupazione, relazioni industriali e affari sociali, Protezione sociale in Europa, 1997, pag. 13.*

Leader II est une Initiative communautaire lancée par la Commission européenne et coordonnée par la Direction générale de l'Agriculture (Unité VI-F.II.3).

Le contenu de ce dossier ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

***Leader II** is a Community Initiative launched by the European Commission and coordinated by its Directorate-General for Agriculture (Unit VI-F.II.3).*

The contents of this dossier do not necessarily reflect the views of the European Union Institutions.

Information

Observatoire européen LEADER
LEADER European Observatory
AEIDL
Chaussée St-Pierre 260
B-1040 Bruxelles
Tél +32 2 736 49 60
Fax +32 2 736 04 34
E-mail: leader@aeidl.be



Financé par la Commission européenne
Financed by the European Commission

