

# SINTESI DOCUMENTI SULL'ANALISI DEI BISOGNI

## Premessa

Il presente contributo nasce dall'esigenza di definire le aree di intervento in Calabria del bando **Perequazione per la Progettazione Sociale – Regione Calabria Anno 2008**.

Per strutturare il contributo si è operata un'analisi di tutta una serie di documenti, nello specifico:

- *La bozza di Piano Regionale dei servizi sociale che individua le situazioni di bisogno sociale e definisce gli interventi da realizzare.*
- *Altro documento importante, che è stato considerato, il Por Calabria il quale partendo da una visione più ampia e facendo riferimento tra l'altro alla Strategia di Lisbona, individua le aree su cui puntare per costruire e infrastrutturare il sistema "regione" mettendolo nella condizione di confrontarsi e reggere con i mutevoli cambiamenti in atto, e ponendo come finalità il raggiungimento dei livelli medi europei in termini di tasso d'occupazione, sviluppo socio-economico "sostenibile" e innalzamento dei livelli di competitività, crescita del livello di sicurezza e modernizzazione del contesto ambientale regionale.*
- *In particolare la strategia esposta nel Documento Strategico Regionale (DSR), sviluppata nel DPFR 2008-2010, pone tre finalità strategiche declinate in una serie di priorità di intervento, tra queste si pone al primo posto il "Miglioramento della qualità del contesto regionale" che si sviluppa nelle seguenti priorità:*

1) *Rafforzamento delle condizioni di legalità e sicurezza;*

2) *Rafforzamento del sistema di governo e della capacità amministrativa regionale;*

3) *Potenziamento del sistema di Welfare.*

- *Ricerche realizzate dai Csv Calabresi sul volontariato del territorio;*
- *Dati ISTAT 2008;*
- *Rapporto Nazionale sulle strategie per la Protezione sociale e l'inclusione 2006/2008;*
- *Campi di attività della Fondazione Sud 2007.*

## IL QUADRO DI PARTENZA

### **Scenari e bisogni del territorio: opportunità e principali criticità**

#### **Lo sviluppo economico-sociale: il divario nord – sud**

Come rilevato anche in occasione del monitoraggio del NAP inclusione 2003-2005, il divario regionale rappresenta tuttora una delle forti criticità nell'ambito dei processi di inclusione sociale. La povertà, la disoccupazione, la carenza di offerta nei servizi a sostegno dei percorsi di integrazione delle fasce deboli sono concentrati in modo prevalente nell'area meridionale del Paese, ove persiste un netto divario, una sorta di dualismo territoriale, in termini di benessere e di capacità di impiegare le risorse disponibili, umane in primo luogo.

Per promuovere lo sviluppo economico e sociale, anche tramite interventi di recupero urbano, di aree e quartieri degradati nelle città del Mezzogiorno, identificati quali zone franche urbane, è stato istituito un Fondo con una dotazione di 50 milioni di euro per ciascuno degli esercizi 2008 e 2009, in cofinanziamento di programmi regionali. Le aree interessate si caratterizzano per condizioni di particolare degrado ed esclusione sociale e le agevolazioni previste sono disciplinate in conformità e nei limiti definiti dagli orientamenti della Unione Europea in materia di aiuti a finalità regionale.

Un'ulteriore iniziativa per sostenere la crescita dell'economia sociale nel Mezzogiorno, fondata sui principi di equità e di coesione sociale, è rappresentata dalla "Fondazione per il Sud", che ha come scopo prioritario la promozione ed il potenziamento delle infrastrutture sociali del Mezzogiorno, in particolare delle regioni che rientrano nell'obiettivo 1 e nell'attuale obiettivo convergenza. La dotazione iniziale della Fondazione è di 300 milioni di euro (105 milioni di risorse pubbliche rese disponibili, unite a risorse messe a disposizione da altri partners). La Fondazione rivolge le proprie opportunità al più ampio mondo del Terzo settore e ha già definito le priorità di sostegno per il biennio 2008-2010 rispetto alle quali il Bando Perequazione dovrà essere volto al sostegno di progetti integrativi, in particolare per quanto riguarda le tematiche, e complementari, per quanto riguarda i principali soggetti protagonisti riservando al Volontariato un ruolo centrale, con progetti più piccoli e coerenti con le azioni che caratterizzano le OdV (mentre la Fondazione per il Sud concentrerà l'azione principalmente su progetti di dimensioni medio-grandi). La Fondazione favorirà, attraverso l'attuazione di forme di collaborazione e di sinergia con le diverse espressioni delle realtà locali, in un contesto di sussidiarietà e di responsabilità sociale, lo sviluppo di reti di solidarietà e di cittadinanza attiva nelle comunità locali.

Nell'ambito delle risorse finalizzate alla promozione dello sviluppo economico per rimuovere gli squilibri economici e sociali, la programmazione nazionale ha destinato risorse finanziarie allo sviluppo delle aree sottoutilizzate attraverso il FAS (Fondo aree sottoutilizzate) per realizzare - in forma di co-finanziamento - interventi infrastrutturali materiali ed immateriali da incrementare a livello regionale attraverso Accordi Quadro di Programma (APQ).

La politica regionale di sviluppo, definita nel quadro strategico nazionale 2007-2013, è destinata ad incrementare il proprio impegno a favore oltre che della crescita e dell'occupazione, anche del miglioramento della qualità della vita, della sicurezza e l'inclusione sociale. Gli interventi principali previsti riguardano i campi dell'inserimento lavorativo e della formazione quali leve principali per avviare politiche di sviluppo nella nostra regione. Saranno previsti interventi per il miglioramento dell'accessibilità, con particolare attenzione alla logistica e alla disponibilità e qualità dei servizi sociali. Indispensabili risultano inoltre azioni che, soprattutto in alcune regioni del Mezzogiorno, contrastino e prevengano i fenomeni criminali, ripristinando condizioni di adeguata sicurezza. Esse saranno condotte con un forte impegno sulla qualità delle risorse umane coinvolte e con un legame alle iniziative territoriali, che è finora mancato. A questi obiettivi è rivolta la priorità "Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale", con accresciute risorse finanziarie.

### **Il deficit di partecipazione e legalità**

La Calabria presenta una posizione peculiare e particolarmente critica per ciò che riguarda il rispetto della legalità, il funzionamento delle istituzioni e la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Numerose

ricerche da più anni testimoniano questa situazione che è confermata anche dai dati riguardanti l'utilizzo da parte della cittadinanza di diversi strumenti democratici (la Calabria risulta sistematicamente all'ultimo posto ad esempio per tasso di partecipazione alle elezioni o ai referendum, ma anche per ciò che riguarda gli strumenti della democrazia comunale). Al proposito si riporta quanto affermato dall'IRS nel documento di Valutazione ex ante FSE del POR Calabria 2007-13:

*“La situazione calabrese evidenzia consistenti deficit in termini di offerta di servizi collettivi in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini. E, nel complesso, le condizioni di legalità appaiono particolarmente critiche, anche se gli indicatori statistici “ufficiali” spesso non riescono a cogliere la gravità degli illeciti e dei fenomeni di illegalità che interessano la regione. Come è noto, la Calabria – grazie alla diffusa presenza di organizzazioni criminali - costituisce uno dei principali nodi strategici europei per l'importazione e l'esportazione di stupefacenti, provenienti dal Sud America e dal Medio Oriente, che le cosche smerciano sia in loco che sull'intero territorio nazionale. Le estorsioni, l'usura, l'infiltrazione nel sistema degli appalti pubblici, lo smaltimento di rifiuti solidi urbani e speciali e l'immigrazione clandestina sono gli altri settori di sicuro interesse criminale, con forti ripercussioni sull'economia locale.*

*Anche la partecipazione alla vita sociale e pubblica è scarsa in Calabria, indice di una disaffezione, che può avere importanti implicazioni nelle potenzialità di sviluppo del territorio. L'indice di partecipazione sociale, che misura la percentuale di persone con almeno 14 anni partecipanti ad attività di volontariato e ad associazioni, appare in calo negli ultimi anni e raggiunge, nel 2003, solo il 5.3% della popolazione con almeno 14 anni, rispetto ad una media nazionale dell'11% e delle aree Obiettivo 1 del 6.4%.”*

Una situazione che trova conferma in altri dati riguardanti la scarsa fiducia dimostrata dalle OdV nei confronti delle istituzioni così come la loro scarsa partecipazione a momenti di programmazione ed elaborazione di politiche pubbliche.

### **I numeri del disagio sociale e la situazione dei servizi sociali e socio-sanitari in Calabria**

Il numero di famiglie a rischio di povertà in Calabria è pari a 81.643, che sommato ai 171.988 nuclei familiari conteggiati dall'Istat, nella rilevazione del 2006, come “relativamente” poveri, porterebbe a 253.631 il numero di nuclei disagiati (pari al 34,4% del numero complessivo delle famiglie). È possibile stimare nel numero di 220.436 i soggetti a rischio di povertà, che sommati a loro volta a 531.168 individui quantificabili applicando al numero complessivo dei calabresi residenti in regione lo stesso indicatore di povertà relativa individuato dall'Istat per le persone residenti nel Mezzogiorno (26,5%) portano a 612.811 il totale complessivo dei disagiati in Calabria.

In altri termini, ciò equivale a dire che almeno (considerato che si tratta di una stima per difetto) il 30,6% della popolazione calabrese versa in uno stato di quasi o totale indigenza socio-economica. Si va delineando, nel complesso, un accrescimento del rischio anche nei confronti di quei gruppi sociali che fino a qualche tempo fa erano ritenuti al riparo dalla povertà. Il ceto medio, pur godendo di condizioni di vita accettabili, vive in uno stato di precarietà tale che un evento critico, non essendo sufficienti le riserve a disposizione, può far crollare il tenore di vita. Gli appartenenti a questa classe rischiano di passare rapidamente dall'essere non poveri oggi all'essere poveri domani.

La nostra regione si trova a dover fronteggiare la situazione di precarietà e provvisorietà sociale di migliaia di famiglie che influisce sugli atteggiamenti individuali producendo senso di insicurezza diffuso, timore, che, a volte, si concretizza in vere e proprie forme di disagio.

Le condizioni sociali della Regione Calabria rimangono tra le più critiche in Italia, in relazione sia alle condizioni di vita e all'incidenza della povertà, che alle dotazioni di servizi alle persone e alle imprese.

Le aree del disagio si stanno estendendo dalla popolazione ad elevato livello di esclusione (famiglie monoparentali, soprattutto con donne capofamiglia, anziani non autosufficienti con basso reddito, immigrati non regolari, disoccupati, portatori di handicap, ex detenuti), anche ad altri segmenti di popolazione, come le famiglie numerose monoreddito, i ceti operai, i giovani con livelli medi di istruzione.

I pochi indicatori sui servizi evidenziano una situazione ancora largamente carente rispetto alla media nazionale. Nonostante l'ampia dotazione di risorse finanziarie esterne ed interne che hanno interessato la Calabria nell'ultimo decennio, la regione presenta dunque ancora condizioni di arretratezza sia sociale che economica.

I principali ostacoli allo sviluppo della regione possono essere ricondotti da un lato alle critiche condizioni di legalità che contraddistinguono larga parte della vita economica e civile, dall'altro lato, alla bassa capacità gestionale delle amministrazioni pubbliche.

La Calabria è dotata di un sistema di servizi sociali inadeguato rispetto alla gravità delle condizioni sociali del territorio. Come si è già rilevato, più di un quarto della popolazione vive in famiglie al di sotto della soglia di povertà, si tratta in particolare della popolazione femminile, delle famiglie monoreddito, di anziani con livelli minimi di pensione, di fasce ad effettiva o potenziale esclusione sociale (giovani drop-out, immigrati non regolari, portatori di handicap, ex detenuti, ecc.) che presentano condizioni di criticità sociale acute da una carenza di strutture e di servizi di supporto (dall'informazione, alla assistenza domiciliare).

I dati sulla dotazione di infrastrutture sociali presentano una situazione di persistente grave ritardo, anche in relazione alla media meridionale: l'indicatore dell'Istituto Tagliacarne è pari al 64,4% della media nazionale ed all'80% di quella delle regioni meridionali.

### **Le politiche sociali in Calabria**

Le azioni che segnano in maniera marcata l'attuale fisionomia del welfare regionale sono rappresentate dalla erogazione di sussidi economici e dalla tendenza ad istituzionalizzare i servizi alla persona.

Gli interventi di sostegno al reddito, nei territori in cui si sono sperimentati, raramente sono stati anticipati da efficaci test dei mezzi, o sostenuti da misure di accompagnamento orientate a favorire l'attivazione e il coinvolgimento responsabile dei beneficiari. Anche l'ambito dei servizi alla persona è segnato da una evidente arretratezza.

In regione, infatti, continuano ad essere prevalenti i servizi residuali, e cioè quelli di tipo residenziale, a basso grado di specializzazione, che si rivolgono ad un numero elevato di utenti, e che impiegano personale a bassa qualificazione. Le azioni alle quali viene attribuito un valore prioritario, come ad esempio gli interventi di prevenzione o quelli domiciliari o semiresidenziali, fanno fatica ad essere avviati o sono quasi per niente praticati.

Il perpetuarsi della pratica della istituzionalizzazione del disagio è stato anche favorito dal carattere delle convenzioni stipulate dagli enti locali con le organizzazioni non profit coinvolte nella prestazione dei servizi residenziali, alle quali sono state finora erogate rette tra le più basse d'Italia. Tali organizzazioni fanno fatica a "fare sistema", cioè a programmare e differenziare gli interventi allo scopo di prevenire e affrontare le

situazioni di disagio di cui si sono occupate, favorendo anche l'attivazione di percorsi di integrazione per le persone accolte.

Sistema che la regione ha provato ad innovare con la legge 23/03 (in attuazione della l. 328/00) prevedendo all'art. 7 gli interventi e i servizi sociali che sul territorio regionale costituiscono il livello essenziale delle prestazioni erogabili e all'art. 18 che gli stessi livelli idonei a garantire cittadinanza sociale e qualità della vita alle persone e alle famiglie, nonché pari opportunità e tutela dei soggetti più deboli siano definiti nel Piano regionale degli interventi e dei servizi. Piano regionale che è stato approvato ma che per tutta una serie di motivazioni non decolla e di fatto tale situazione impedisce l'attuazione di quanto previsto dalla l. 23/03 e lascia immutato lo scenario delle Politiche sociali in Calabria.

### **Il sistema dell'economia sociale**

Il terzo settore con 19 organizzazioni ogni 100 mila abitanti, presenta ancora un'incidenza largamente inferiore a quella delle altre regioni italiane, soprattutto settentrionali, ma anche una dinamica positiva negli ultimi anni. La dinamica evolutiva mostra tuttavia un aumento del numero di organizzazioni presenti sul territorio, che però non è paragonabile a quello fatto segnare dalle altre regioni italiane (in particolare da quelle del nord Italia). Le 5.300 organizzazioni censite dall'Istat in Calabria presentano un fatturato aggregato che è pari al 0,9% di quello nazionale ed attivano direttamente 7.500 posti di lavoro, oltre a mobilitare in complesso 136 mila persone, di cui 24 mila volontari.

La distribuzione sul territorio regionale delle organizzazioni dell'economia sociale risulta abbastanza omogenea: si va da 16,6 unità ogni 10mila abitanti in provincia di Cosenza a 23,6 in provincia di Vibo Valentia.

Le organizzazioni dell'economia sociale in Calabria si differenziano fortemente tra loro per forma giuridica, settore di attività, numero e caratteristiche delle persone coinvolte, valore economico generato, ecc. Tuttavia è possibile individuare alcuni tratti distintivi comuni che consentono di identificare almeno quattro grandi "tipologie":

- l'economia sociale tradizionale, composta in gran parte da organizzazioni di matrice religiosa, che si occupano di formazione e di servizi sanitari e assistenziali. Si percepiscono soprattutto come enti gestori di servizi e complessivamente rappresentano una quota pari a circa il 20% del terzo settore regionale con una tendenza alla stabilità;
- il tessuto associativo, formato da associazioni e gruppi che operano in campo culturale, ricreativo e sportivo. Si percepiscono come circoli, club, gruppi informali e rappresentano la parte più consistente del terzo settore calabrese (circa il 45% del totale). Anche in questo caso il trend è stabile.
- il volontariato organizzato, sviluppatosi soprattutto nel corso degli anni '90 e composto da organizzazioni di piccole-medio dimensioni dove accanto ai volontari, operano spesso operatori remunerati. La presenza di lavoro remunerato, anche se non numerosa, è comunque un indice della propensione alla gestione di servizi sociali e assistenziali complessi che richiedono continuità di impegno e professionalità dell'intervento. Si percepiscono comunque come volontariato, sono in crescita e rappresentano una quota di circa il 30%.

- le imprese sociali, diffuse soprattutto negli anni '90, grazie all'approvazione della legge sulla cooperazione sociale, hanno un discreto numero di addetti, oltre a qualche volontario. Rappresentano una percentuale di poco superiore al 5% del terzo settore calabrese, ma sono in crescita.

Rispetto alle attività svolte, emerge una gamma di beni e servizi piuttosto vasta e articolata, così come di tipologie di utenza. Le organizzazioni dell'economia sociale calabrese manifestano però una elevata dipendenza da finanziamenti e da contratti stipulati con le pubbliche amministrazioni. A questa situazione di dipendenza, fa peraltro riscontro una dinamica della domanda di servizi da parte di soggetti privati che, attraverso opportuni accorgimenti, potrebbe essere ulteriormente sviluppata, aprendo così nuovi ambiti di intervento per queste organizzazioni.

## **LE PECULIARITÀ DEL VOLONTARIATO IN CALABRIA**

### **Punti di forza e di debolezza**

#### **Il contributo del volontariato, nel contrasto alla povertà e nell'infrastrutturazione sociale del territorio**

L'attività del Volontariato nella nostra regione si sostanzia (rilevazione Feo- Fivol 2006) in una consistente presenza di organizzazioni di volontariato nelle attività di tipo educativo e formativo (52%) dalla quale si deduce una particolare attenzione alla sfera giovanile. Sullo stesso livello si riscontra un elevato impegno nei tradizionali settori delle attività socio-assistenziali (51,3%) e nei comparti della partecipazione civica, in particolare nell'attività di tutela e di promozione dei diritti (31,7%), in quelle ricreative e/o sportive, nonché culturali e ambientali, testimoniando in tal modo una discreta presenza del volontariato in tutti i campi del sociale.

Leggermente più ridotto, rispetto alle OdV del Mezzogiorno, è invece l'operatività delle unità calabresi nel campo delle attività sanitarie, della cultura, della tutela dei beni culturali e della promozione dei diritti.

Il mondo del volontariato calabrese, pur con alcune specificità territoriali (diverse province, aree urbane e centri periferici, ecc.) presenta alcuni elementi di debolezza e punti di forza che sinteticamente si ricordano. I dati sono tratti oltre che dalla Ricerca Feo-Fivol (sopra citata) anche dalle ricerche realizzate dai diversi CSV e dall'analisi dei servizi erogati nell'ultimo biennio, in particolare per ciò che riguarda la progettazione sociale.

Tra gli elementi di criticità emergono la frammentazione delle OdV, che negli ultimi anni sono notevolmente cresciute di numero ma che registrano al tempo stesso un numero decrescente di volontari attivi. Più OdV dunque, ma sempre più piccole. A livello nazionale le OdV vedono una media di quasi 20 volontari attivi per associazione mentre in Calabria questa è di poco più di 12. Ciò ha notevoli conseguenze sull'operatività delle OdV ma, se si tiene conto della scarsa capacità di lavorare in rete, anche e soprattutto sulla sostenibilità dei progetti nonché sulla capacità di far tesoro di buone prassi ed esperienze. A ciò si aggiunge un particolare ambito critico che riguarda il rapporto con le istituzioni, rispetto al quale è molto elevato il numero di OdV che segnala difficoltà o assenza di rapporti (più del doppio rispetto al dato nazionale). Se si

tiene conto che in Calabria si registra la più bassa percentuale di iscrizione al Registro Regionale del Volontariato (20 punti percentuali in meno rispetto al dato nazionale) appare evidente una vera e propria criticità che può essere letta in termini di scarsa fiducia nelle istituzioni e di partecipazione episodica se non assente da parte del volontariato calabrese alla definizione delle politiche pubbliche.

Al tempo stesso il volontariato calabrese sembra mantenere caratteristiche di vivacità per ciò che riguarda la vicinanza ai problemi vissuti dai cittadini e talvolta la capacità di trovare soluzioni innovative e far conoscere punti di vista essenziali per il miglioramento dei servizi. I progetti presentati dalle OdV nell'ambito dei diversi bandi proposti dai CSV negli ultimi anni fanno emergere alcune peculiarità di azione del volontariato: dalla sensibilizzazione e informazione su specifiche tematiche alle iniziative di advocacy, dall'attività di relazione e socialità allo sviluppo dell'autonomia delle persone, fino al recupero di luoghi e spazi di comunità.

### **Gli scenari**

L'utilizzo delle risorse che scaturiscono dall'accordo Acri – Csv.net, ci pone di fronte alla necessità di operare scelte significative che vanno ad incidere notevolmente rispetto alla prospettiva del sistema "volontariato" della nostra Regione.

Come evidenziato più volte l'aspetto "risorse economiche" non è il nodo centrale, anche perché nonostante il grande flusso di risorse, che ha caratterizzato il nostro territorio negli ultimi 15 anni, continuano a persistere situazioni di emergenza sociale e una debolezza strutturale del sistema regione. Il problema diviene a questo punto non la quantità di risorse ma il loro utilizzo.

L'obiettivo principale è quello di favorire l'introduzione e la diffusione di metodologie di intervento integrate partecipative, condivise e particolarmente innovative, che permettano al volontariato di svolgere il proprio ruolo di advocacy e sussidiarietà, senza sostituirsi promuovendo interventi che hanno la finalità di:

- *includere più che assistere;*
- *promuovere più che riparare;*
- *garantire continuità e ricaduta nel tempo.*

In tale prospettiva appare riduttivo prefigurare delle linee di intervento "appiattite" su interventi esclusivi di contrasto alle situazioni di disagio sociale, anche perché ciò espone e mette il volontariato nella condizione di sostituirsi a chi preposto. Bisogna, a nostro avviso, investire e sviluppare iniziative che promuovano e garantiscano il benessere, investendo anche in termini di responsabilità le istituzioni competenti. Istituzioni che molto spesso fanno fatica ad innovare e a mantenere una visione strategica di sviluppo, anche su tali aspetti il volontariato potrebbe collaborare con le istituzioni/enti locali ponendosi come soggetto di riferimento e contribuendo al processo di governance del territorio.

### **I campi di intervento**

Come ampiamente evidenziato in precedenza il nostro territorio presenta tutta una serie di punti di criticità che vanno ad incidere in maniera sostanziale sul livello di qualità della vita.

Gli interventi ipotizzabili per fare in modo che il volontariato si riappropri e svolga appieno il proprio ruolo di soggetto che promuove il cambiamento possono essere riassunti nella valorizzazione di:

- Attività di relazione e partecipazione;
- Promozione e tutela dei diritti (progetti di advocacy);
- Recupero e riutilizzo ai fini sociali del territorio in una logica di valorizzazione del bene comune.

A tale attività occorre riconoscere priorità nel Bando al fine di rafforzare l'originale contributo che il Volontariato può dare, se opportunamente supportato, per la crescita civile della nostra regione

Nell'ambito delle priorità sopra evidenziate i progetti da sostenere con le risorse del Bando Perequazione per la Progettazione Sociale potranno riguardare i seguenti settori:

- *sociale e socio assistenziale;*
- *ambiente – promozione e salvaguardia del territorio;*
- *cultura – tutela del patrimonio storico/culturale e promozione della cultura;*
- *lotta alla criminalità – educazione e promozione della legalità.*