

This is the peer reviewed version of the following article:

Il lavoro. Gli inserimenti lavorativi fra sperimentazione e messa a regime / Costantini, Eleonora. - (2009), pp. 139-149.

Terms of use:

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

19/04/2024 23:30

(Article begins on next page)

1. Introduzione

Questa ricerca si pone come scopo principale la valutazione del progetto “*A kistè ki braval an u lambsko drom*” (A cavallo del vento verso un lungo cammino) realizzato nell’ambito del programma di finanziamento europeo *Equal* nel periodo compreso tra maggio 2002 e giugno 2005, in alcuni territori della Regione Emilia-Romagna¹. L’interesse valutativo è stato sollecitato dalla natura sperimentale e dagli obiettivi innovativi del progetto, che intendeva realizzare e promuovere politiche di inserimento socio-lavorativo a favore di giovani rom e sinti, nel tentativo di superare il più tradizionale approccio di contenimento dei bisogni puramente abitativi e sanitari. La descrizione e l’analisi delle realizzazioni del progetto “*A kistè...*” sono state condotte su tre piani: il primo, relativo alle azioni in favore dei beneficiari finali; il secondo, relativo alle azioni di sistema ossia all’impianto di un ambiente funzionale all’implementazione del progetto e delle sue attività; il terzo, relativo al processo di disseminazione nel sistema delle politiche sociali delle prassi di un intervento sperimentate.

Il progetto in analisi ha inteso proporsi come strumento di politica attiva, dal momento che l’obiettivo definito in sede di programmazione è stato quello di mettere a punto percorsi formativi e professionalizzanti che aumentassero le possibilità occupazionali dei beneficiari finali e che, dunque, incidessero positivamente sulla loro condizione di emarginazione socio-lavorativa. Uno spostamento di intenti significativo se si considerano le scelte politiche agite nei confronti dalle popolazioni rom e sinte in Emilia Romagna negli ultimi venti anni.

A partire dalla Legge Regionale 47/88, l’Amministrazione si è impegnata nell’implementazione di una politica di programmazione delle attività a favore della *popolazione nomade*² incentrata su interventi di accoglienza e integrazione, intesi come gestione delle problematiche legate alla loro presenza sul territorio, attraverso la realizzazione di campi-sosta. Le condizioni di vita nei campi - e le conseguenti dinamiche di ghettizzazione e stigmatizzazione sociali - sono state individuate come la principale difficoltà nel percorso di inclusione sociale delle popolazioni rom e sinte; in questo senso, la delibera n. 157 del febbraio 2005 ha approvato un *Programma per la realizzazione e il miglioramento delle aree destinate sul territorio regionale alla popolazione nomade*, con gli obiettivi di superare i campi irregolari, ammodernare le strutture e gli impianti, ridimensionare la popolazione dei campi favorendo la dimensione familiare, superare i problemi di sicurezza legati alla collocazione urbana dei campi. La Regione Emilia Romagna si è impegnata, inoltre, nella promozione di politiche per favorire il miglioramento della vita e della

¹ In particolare le province di Piacenza e Bologna e i comuni di Casalecchio di Reno (BO) e Malalbergo (BO).

² Il termine *nomade* è quello comunemente utilizzato nei documenti formali da parte dell’Amministrazione Regionale.

partecipazione sociale di rom e sinti a partire dall'approvazione, nel 2003, del *Programma finalizzato al contrasto della povertà e per l'inclusione sociale*.

Nelle politiche sociali regionali rivolte alla popolazione zingara si possono dunque individuare due obiettivi: da una parte il processo di inclusione sociale fondato sul miglioramento delle condizioni di vita nei campi, dall'altra il processo di promozione sociale che riguarda i diversi ambiti della salute, formazione, informazione, lavoro. Se il primo processo è ormai in una fase in cui gli interventi hanno superato una connotazione puramente emergenziale a favore di una programmazione strutturata, il secondo processo è ancora in una fase di interventi sperimentali e non omogenei. In termini di investimenti economici, inoltre, le politiche abitative, di miglioramento strutturale e ammodernamento dei campi, hanno visto l'impiego di risorse mirate attraverso la definizione di Fondi o Programmi regionali di intervento e il coinvolgimento dei Comuni attraverso i Piani di Zona. La sperimentazione di progetti di inserimento socio-lavorativo e di promozione sociale ha invece trovato come fonte di finanziamento il Fondo Sociale Europeo (FSE), in particolare l'iniziativa comunitaria *Equal*, in cui i rom sono stati individuati come *sfida emergente*, in quanto minoranza etnica più numerosa oggetto di emarginazione e discriminazioni all'interno di numerosi Stati Membri.

Il progetto "A kistè...", è stato finanziato nell'ambito dell'attivazione di servizi per l'accompagnamento e inserimento nel mondo del lavoro rivolti a persone in situazione di svantaggio, attraverso la messa a punto di strumenti di matching tra domanda e offerta e attraverso la formazione di figure professionali specifiche. La partnership di progetto è composta di 25 soggetti, appartenenti al sistema delle politiche sociali, della formazione e del lavoro, da soggetti pubblici e privati diversamente coinvolti nel sostegno alla popolazione zingara e da soggetti del mondo imprenditoriale. L'obiettivo generale del progetto è stato declinato in sotto-obiettivi e macro-fasi di attività: a partire da una ricerca di sfondo sulle condizioni socio-culturali della popolazione zingara e sui bisogni formativi dei giovani sinti e rom (azioni di sistema) sono stati definiti i diversi strumenti di formazione e inserimento lavorativo (aiuti diretti alle persone), sono state individuate e formate le figure di supporto come i facilitatori di comunità e gli operatori (azioni di accompagnamento) e sono state avviate azioni di sensibilizzazione del territorio (azioni di *mainstreaming*).

1.1 Il metodo di ricerca

Come per tutti i progetti finanziati all'interno del Programma Comunitario *Equal*, l'impatto del progetto "A kistè..." può essere valutato su due diversi livelli: uno che può essere definito di efficacia interna, l'altro di rilevanza nel contesto delle politiche sociali. Per valutazione

dell'efficacia interna si intende la valutazione delle azioni di sistema e delle azioni rivolte ai beneficiari finali realizzate nell'ambito del progetto, con una ricaduta sul breve e medio periodo; rispetto ai beneficiari finali, l'efficacia del progetto si declina nell'efficacia delle singole azioni sperimentate e nell'incidenza che esse hanno avuto sulla condizione di esclusione socio-lavorativa rilevata nella fase di lettura del bisogno. Per valutazione della rilevanza nel contesto delle politiche sociali si intende, invece, la ricaduta nel medio e lungo periodo delle sperimentazioni *Equal* sulla programmazione sociale, sia a livello locale che regionale, in termini di trasferimento e disseminazione delle prassi di intervento sperimentate. Nell'approccio utilizzato³, inoltre, la valutazione è considerata un processo di apprendimento, che ha come obiettivo analitico la valutazione dell'intervento visto nel suo complesso e in una dimensione processuale, per migliorare la conoscenza di come esso opera, di quali effetti produce, di come viene percepito da operatori e utenti e di come interagisce con altri interventi e politiche.

Dato l'obiettivo di analisi prettamente qualitativo, gli strumenti di rilevazione privilegiati sono stati l'analisi documentaria, ossia l'analisi dei documenti prodotti in relazione al progetto e alle sue attività, e l'intervista strutturata a testimoni privilegiati. È stata condotta un'analisi di secondo livello su tutti i documenti relativi al progetto "A kistè...": il formulario compilato per l'ammissione al finanziamento; gli outputs del progetto e le sue realizzazioni; i report di autovalutazione trimestrale compilati dalla partnership di sviluppo; i report di valutazione finale prodotti dalla struttura tecnica esterna, investita dalla Regione Emilia-Romagna della valutazione dei progetti Equal; i risultati dei focus group condotti dalla struttura tecnica esterna con alcuni soggetti delle partnership di sviluppo al termine delle realizzazioni. Per l'interpretazione dei risultati del progetto, sono state condotte una decina di interviste presso alcuni soggetti della partnership di sviluppo e delle istituzioni coinvolte, relative alle diverse azioni previste dal progetto "A kistè..." sia in relazione ai beneficiari finali che alle azioni di sistema.

2. Il modello di intervento individuato e il processo di realizzazione del progetto

In termini di inserimento socio-lavorativo, la progettazione e la realizzazione di percorsi personalizzati costituiscono la strategia da tempo presente negli approcci formativi e sostenuta dalla programmazione istituzionale europea, nazionale e locale che più efficacemente permette di conseguire adeguati risultati di apprendimento. Tale strategia risulta ancor più efficace nel caso di soggetti portatori di molteplici problematiche, come nel caso di sinti e rom, che richiedono al servizio formativo e sociale un alto livello di adattabilità e di flessibilità.

³ Martini, A., 1997, *Valutazione dell'efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studi di casi*, Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione

Nel contesto del progetto “*A kistè...*”, a partire dalle informazioni acquisite attraverso l’analisi dei fabbisogni socio-formativi del singolo, si è articolata la costruzione del progetto individuale costituito di un iniziale momento di orientamento, di un modulo formativo presso una sede didattica e successivamente l’inserimento lavorativo o lo stage in azienda. Tre le figure coinvolte a sostegno dei singoli percorsi: l’*operatore del campo*, per i processi di integrazione messi in atto dalle istituzioni locali, il *facilitatore sinto o rom*, figura adulta proveniente dall’ambiente di vita e il *tutor formativo*, per l’inserimento in percorsi scolastici, formativi e lavorativi.

Gli elementi centrali del modello sperimentato sono il concetto di rete e di mediazione; in particolare, la sensibilizzazione e il coinvolgimento della comunità rappresentano un punto di attenzione non soltanto come condizioni di partenza per l’attivazione del progetto ma anche come elementi imprescindibili in ogni fase di realizzazione. Accanto alla figura del *facilitatore* sono stati predisposti spazi di condivisione delle proposte progettuali in grado di valorizzare il campo e le competenze comunicative della popolazione zingara (cultura orale)⁴. Sulla base di questo modello, sono stati attivati corsi di alfabetizzazione di base; corsi per il conseguimento della licenza di scuola media inferiore; corsi per l’acquisizione di competenze trasversali; corsi per meccanici, carrozzieri, baristi, elettricisti e parrucchieri, per i quali sono stati attivati anche stage in azienda; percorsi di accompagnamento all’autoimprenditorialità; percorsi per il conseguimento dell’obbligo formativo. Le azioni di formazione, alfabetizzazione e inserimento lavorativo sono state 108 a Bologna e 50 a Piacenza; in particolare, 92 soggetti sono stati inseriti in percorsi formativi e di inserimento lavorativo, di questi 25 soggetti hanno accolto proposte di lavoro, la maggior parte delle quali a tempo determinato.

Tutti quei processi e quelle realizzazioni necessari per definire un ambiente funzionale all’implementazione del progetto e delle sue attività, in particolare quelle rivolte ai beneficiari finali, rientrano tra le azioni di sistema, che dunque rappresentano il fondamento per la sostenibilità futura del progetto all’interno del sistema delle politiche. Le azioni di sistema non si esauriscono dunque in interventi puntuali all’interno del progetto ma rappresentano piuttosto dinamiche di intervento costanti, che necessitano di un monitoraggio continuo. In questo senso, l’obiettivo finale del progetto è stato quello di costruire un sistema integrato di interventi e servizi finalizzati all’inclusione socio-lavorativa dei giovani sinti e rom, attraverso la creazione o il rafforzamento di processi di rete e networking territoriale finalizzati ad accordi sostenibili.

⁴ Tra le altre attività, a Piacenza è stato aperto un ufficio di progetto all’interno del campo coinvolto e per tutta la durata delle attività è stato redatto un foglio di progetto *Cavallo Diesel* direttamente dai soggetti coinvolti.

3. Punti di forza e di debolezza del progetto

Il punto di maggiore forza del progetto è dato dalla messa a punto di un modello di intervento formativo personalizzato, in grado di rispondere alle richieste di flessibilità dei destinatari, che, tuttavia, non si è riusciti ad applicare totalmente anche alle attività di inserimento lavorativo. I risultati del progetto, infatti, sono stati influenzati in modo significativo dalle condizioni del contesto socio-economico di realizzazione; in particolare, si sono riscontrate difficoltà legate al coinvolgimento dei beneficiari negli interventi formativi, soprattutto nel caso di soggetti adulti, anche per l'intervento negativo delle famiglie di appartenenza; una difficoltà che ha riguardato anche le giovani donne, particolarmente osteggiate nella partecipazione a percorsi formativi e professionalizzanti. La partecipazione alle attività proposte dal progetto ha risentito, in questo senso, della conflittualità interna alle stesse comunità rom e sinte tra quanti rivendicano una propria autonomia rispetto alle istituzioni e quanti aderiscono alle proposte delle istituzioni in vista di una inclusione abitativa, sociale e lavorativa. Anche il coinvolgimento del mondo imprenditoriale ha rappresentato un nodo critico: in merito agli inserimenti in azienda, l'esperienza non è stata del tutto positiva a causa dei pregiudizi che hanno accompagnato sinti e rom nell'inserimento stabile, legati soprattutto agli stili e ai tempi di vita; solo con i giovani più disponibili ad accettare le regole e i tempi del mercato del lavoro si sono realizzati percorsi con esiti positivi, in particolare nel territorio di Bologna. La conciliazione tra tempi e gli stili di vita dei beneficiari con quelli del mondo del lavoro è stato l'elemento di maggiore criticità nel progetto: mentre, infatti, nei percorsi formativi i risultati in termini di partecipazione e apprendimento sono stati del tutto soddisfacenti, si è registrato un calo di partecipazione e di interesse nei confronti degli stage in azienda e nei percorsi di inserimento lavorativo.

Rispetto alle azioni di sistema, il processo di valutazione risulta particolarmente complesso dal momento che non ha come oggetto azioni puntuali ma un processo relativo a diverse dimensioni tutte ugualmente significative per l'implementazione e la sostenibilità del progetto. La composizione della partnership di sviluppo, in relazione ai sistemi delle politiche sociali, della formazione e del lavoro è stato uno degli elementi sperimentali nella realizzazione del progetto "A kistè...": sono stati coinvolti 27 soggetti suddivisi in attori dei sistemi delle politiche sociali, pubblici e privati (17 soggetti), agenzie del mondo della formazione (4 soggetti) e soggetti diversamente coinvolti nel mondo del lavoro (6 soggetti). L'obiettivo nella composizione della partnership è stato duplice: da una parte si è cercato di coinvolgere tutte le categorie di soggetti che sui territori interessati dalle azioni progettuali si occupassero di sinti e rom, con l'obiettivo di mettere a punto una metodologia operativa comune; dall'altra, si è cercata la collaborazione di soggetti appartenenti al mondo del lavoro per la sperimentazione delle azioni di orientamento e

accompagnamento rivolte ai beneficiari finali. L'ampiezza della partnership ha rappresentato una risorsa ma anche un vincolo per il progetto: se da una parte ha permesso la creazione di una rete territoriale ampia e strutturata per l'implementazione delle azioni progettuali, dall'altra ha richiesto un grosso lavoro di formazione e sensibilizzazione mirato alla condivisione di standard operativi comuni.

La partnership di progetto ha elaborato e sperimentato un modello di rete per l'orientamento e l'inserimento lavorativo di sinti e rom che si è rivelato molto complesso, dal momento che ha dovuto tenere conto delle prassi consolidate e delle mancanze all'interno del sistema delle politiche sociali su questo specifico argomento. Il processo di definizione di una metodologia di intervento condivisa tra i diversi soggetti della partnership è stato particolarmente complesso e ha mostrato diversi punti critici; in particolare due, legati alla numerosità e all'eterogeneità dei suoi componenti: la presenza di soggetti con una propria esperienza nell'ambito dell'inserimento socio-lavorativo di sinti e rom e con una propria metodologia di lavoro consolidata; la presenza di soggetti privi di esperienza nell'ambito dell'inserimento socio-lavorativo di sinti e rom ma a anche privi di una conoscenza non stereotipata del mondo zingaro. Questo si è tradotto in un grosso investimento in attività di formazione e di sensibilizzazione il cui risultato è stato l'elaborazione di un modello di intervento condiviso a livello teorico (buona prassi) ma parzialmente utilizzato a livello pratico. In particolare: mentre la personalizzazione delle azioni di formazione e orientamento rivolte ai beneficiari è stato un principio condiviso, la flessibilizzazione delle azioni di accompagnamento non ha trovato piena applicazione operativa, soprattutto per le resistenze dei soggetti appartenenti al mondo imprenditoriale. Infine, la scarsa condivisione tra gli operatori sociali, i formatori e i facilitatori di un approccio educativo comune ha provocato conflittualità di fronte a situazioni di emergenza e difficoltà nel mantenere alta la motivazione dei destinatari nei confronti delle attività progettuali.

A livello di realizzazione questo ha comportato un grosso investimento di risorse, anche finanziarie, che ha favorito il raggiungimento di alcuni risultati significativi sul piano operativo:

- la persistenza del modello di intervento sui territori di Piacenza e Bologna, anche dopo la conclusione del progetto "*A kistè...*";
- il coinvolgimento della Provincia nel territorio di Bologna, con l'attivazione presso il Centro per l'Impiego di percorsi di orientamento e inserimento lavorativo personalizzati rivolti a sinti e rom;
- la presentazione nel 2007 di un secondo progetto *Equal* con le stesse caratteristiche del primo ma rivolto ad altri territori;

- la messa a punto di interventi formativi analoghi a quelli proposti dal progetto “*A kistè...*” su altri territori, tra cui Parma e Modena.

È sul piano politico che sono stati riscontrati maggiori problemi. Se, infatti, le Amministrazioni Pubbliche coinvolte sono rimaste coerenti rispetto agli obiettivi individuati dal progetto, l’atteggiamento nei confronti del programma *Equal* ha risentito in generale di una impostazione tradizionale della programmazione sociale, anche dal punto di vista finanziario. In questo senso, è stato valutato positivamente il ruolo di coordinamento svolto dai funzionari pubblici, mentre l’atteggiamento della dirigenza ha rappresentato un punto di criticità: i programmi di finanziamento come *Equal* vengono vissuti come risorse momentanee a cui viene riconosciuto un ruolo residuale nel bilancio, che incide negativamente sulla valorizzazione e sulla diffusione dei risultati operativi raggiunti. Questa impostazione incide negativamente anche sulla sostenibilità futura dei progetti dal momento che viene meno l’investimento di risorse finalizzate al loro mantenimento e alla loro diffusione.

I programmi di finanziamento come *Equal*, inoltre, mettono in crisi la logica di intervento propria del sistema dei servizi sociali proponendo interventi circoscritti e mirati per quanto riguarda i beneficiari e i contenuti, ma complessi e diversificati, per quanto riguarda gli attori coinvolti nell’implementazione delle attività. La coesistenza delle due diverse logiche di intervento ha rappresentato un punto di attenzione all’interno del progetto “*A kistè...*” proprio in vista dell’implementazione di un lavoro di rete e ha reso complesso il processo di definizione di una metodologia di lavoro condivisa. Rispetto a questi temi, è stato riconosciuto come elemento di valore del programma *Equal* l’importanza riservata alle azioni di sensibilizzazione e di *mainstreaming*, che hanno permesso la diffusione e la valorizzazione dei risultati operativi e di sistema.

4. La trasferibilità del modello da *Equal* ai Piani di zona

Il programma *Equal* è stato pensato come sede privilegiata per testare interventi che potessero confluire nel sistema delle politiche sia a livello nazionale che locale, richiedendo che i progetti presentati a finanziamento fossero completi di una specifica strategia di diffusione e di trasferimento dell’innovazione. La valutazione di un progetto *Equal* non può dunque prescindere della rilevanza che esso assume nel contesto delle politiche sociali, in particolare nella ricaduta sulla programmazione sociale di medio e lungo periodo, sia a livello locale che regionale. Tra le aree di impatto individuate dalla Regione Emilia Romagna c’è l’incidenza delle azioni progettuali *Equal* sui Piani di Zona, strumento di programmazione per lo sviluppo del sistema integrato di interventi e servizi sociali all’interno del sistema di welfare regionale e locale. Dato l’impianto della

programmazione zonale in ambito regionale, la valutazione dell'impatto delle sperimentazioni *Equal* sulla programmazione zonale individua come indicatori di risultato:

- il concorso delle sperimentazioni *Equal* nella definizione degli obiettivi di priorità sociale e delle linee strategiche di indirizzo per la predisposizione dei Piani di Zona;
- il coinvolgimento degli attori della partnership di progetto nelle fasi di costruzione del Piano di Zona.

Nel caso del progetto “*A kistè...*” si è scelto di analizzarne l'impatto sul Piano di Zona del Comune di Bologna, uno dei contesti territoriali in cui sono state realizzate le sperimentazioni *Equal* e in cui sono state inserite nel Piano di Zona.

Nell'ambito della programmazione sociale, le popolazioni rom e sinta sono oggetto di un processo di definizione dei bisogni e delle strategie di intervento particolarmente complesso, causato dalla difficoltà di declinarne le diverse componenti problematiche e i relativi potenziali ambiti di intervento sociale. Senza dubbio queste difficoltà nascono da un atteggiamento di scarsa volontà di conoscenza e approfondimento che hanno accompagnato gran parte degli interventi a favore della popolazione rom e sinta a partire dal suo emergere come priorità sociale. Allo stesso tempo la popolazione rom e sinta si presenta come un *target group* eterogeneo e portatore di bisogni diversificati, riconducibili alle dimensioni di una qualsiasi popolazione, imponendosi alla programmazione sociale come tematica trasversale.

Il punto di vista adottato dalle amministrazioni negli interventi a favore della popolazione rom e sinta rappresenta il significato che viene attribuito ai problemi sociali di cui essa è portatrice e di conseguenza delimita gli ambiti di discussione e di programmazione anche all'interno dei Piani di Zona: la popolazione in oggetto è composta da cittadini italiani, da cittadini stranieri regolari e irregolari, da soggetti emarginati e socialmente esclusi, da donne, minori e adulti. Naturalmente, in ogni ambito di discussione, le priorità che riguardano la popolazione rom e sinta entrano in concorrenza con le priorità sociali di altri soggetti e trovano delle risposte proporzionate all'incidenza e all'entità del fenomeno sullo specifico territorio nonché alle risorse economiche disponibili.

Dall'analisi del Piano attuativo 2004 del Comune di Bologna risulta evidente come il problema sociale della popolazione rom e sinta sia stato scomposto nelle sue diverse componenti e come, rispetto ad alcune, siano stati programmati interventi mirati e circoscritti agli ambiti dell'abitazione, della salute, dell'educazione; accanto a questi interventi mirati, i soggetti rom e sinti hanno goduto di interventi genericamente rivolti alle fasce emarginate della popolazione come sussidi da parte del Servizio Sociale Territoriale, inserimenti in borse-lavoro, facilitazioni nell'accesso ai servizi del territorio. Accanto alla valutazione di problemi specifici di cui i rom e

sinti sono portatori si è agito anche a livello più generale, nella complessa area della povertà e dell'esclusione sociale, in linea con la logica di superamento degli interventi settoriali a favore di un approccio multi-problematico.

Questo duplice approccio al problema risulta anche dall'analisi dei Piani di Zona del Comune di Bologna per il triennio 2005/2007 e del Programma Attuativo 2005, anche come conseguenza della sollecitazione della Regione Emilia-Romagna a favorire interventi nell'area della promozione e dell'integrazione della popolazione rom e sinta; un invito che nelle diverse zone sociali è stato recepito e interpretato sulla base del punto di vista adottato rispetto al problema. Per quanto riguarda la zona sociale di Bologna, gli interventi previsti per il 2005 sono:

- avvio di percorsi di integrazione sociale per minori frequentanti la scuola dell'obbligo;
- interventi di tipo abitativo volti al superamento dei campi e dei centri di accoglienza in particolare campi profughi dell'ex Jugoslavia e scuole ex Ada Negri;
- trasformazione dei campi nomadi in aree a destinazione particolare per famiglie;
- avvio di sinergie tra i diversi uffici pubblici per garantire comunicazioni e informazioni corrette agli utenti;
- integrazione al lavoro per persone svantaggiate.

Le aree di intervento in cui si collocano azioni rivolte alla popolazione rom e sinta sono quelle dell'*immigrazione*, del *contrasto alla povertà* e dei *diritti dei bambini e degli adolescenti*; in particolare, si tratta di interventi di tipo abitativo e di miglioramento delle condizioni di vita nei campi sosta e di interventi mirati all'integrazione sociale dei minori e dei giovani, anche attraverso un miglioramento nelle strategie e negli strumenti di comunicazione. La stessa categorizzazione del problema ritorna nei Piani di Zona dei singoli Quartieri: dei nove Quartieri in cui è suddivisa la zona sociale del Comune di Bologna, i quattro (Savena, Borgo Panigale, Navile, S. Vitale) che hanno inserito i rom e i sinti come priorità sociale nel proprio Piano attuativo 2005 sono quelli in cui si registra la presenza di aree sosta o centri di accoglienza; rispetto alla programmazione sociale le aree di riferimento sono quelle del *disagio/integrazione sociale* e dell'*immigrazione*, in cui ricorrono interventi soprattutto di tipo abitativo.

La contestualizzazione della priorità sociali dei rom e dei sinti all'interno del Piano di Zona di Bologna, per gli elementi precedentemente discussi, risulta complessa e multi-dimensionale, rivolta ancora e soprattutto a problematiche di tipo alloggiativo e di miglioramento dei campi sosta, con una apertura a questioni legate all'integrazione sociale di alcuni settori della popolazione: minori, donne e giovani adulti. In questo contesto di interventi, il grado di sperimentabilità del progetto "*A kistè...*" risulta evidente e parzialmente qualificante in relazione alle azioni intraprese.

Dalle indagini condotte presso alcuni componenti della partnership di sviluppo del progetto il dato più significativo è risultato la possibilità di discutere delle sperimentazioni *Equal* all'interno di alcuni tavoli tematici inerenti il processo di definizione del Piano di Zona, come segno di apertura a nuovi approcci e nuove strategie di lavoro con specifiche componenti della popolazione rom e sinta. L'inserimento delle sperimentazioni nel Piano di Zona è il risultato più evidente di questo processo, insieme all'invito della stessa Regione Emilia-Romagna all'adozione di un approccio alla questione maggiormente rivolto alla promozione e all'integrazione sociale; invito, quest'ultimo, che sembra risentire del risalto attribuito dal programma *Equal* alla problematica.

Secondo alcuni componenti della partnership di sviluppo del progetto "*A kistè...*", questo risultato è stato indebolito da alcuni elementi interni al processo di definizione dei Piani di Zona:

- uno scarso approfondimento nella discussione dei modelli e delle buone pratiche di intervento. Soprattutto a causa dell'esistenza di emergenze sociali che richiedono una soluzione immediata, la discussione e la condivisione tra i diversi soggetti di strategie di intervento consolidate o innovative risulta sacrificata;
- la logica di intervento propria dei servizi. Le sperimentazioni messe in atto nel programma *Equal* permettono di utilizzare strategie innovative - come il lavoro di rete, la contaminazione tra settori diversi dell'azione sociale, modelli integrati di azione - che trovano un ostacolo al radicamento nella logica di intervento propria del servizio sociale;
- il significato attribuito alle risorse europee e alla loro gestione. Le risorse finanziarie derivanti dai finanziamenti europei vengono scarsamente valorizzate dalle amministrazioni in un ottica di lungo periodo ma vengono vissute come interventi puntuali e ripetuti; questa prospettiva incide negativamente sul significato del lavoro svolto all'interno delle sperimentazioni, soprattutto in vista della sostenibilità delle azioni intraprese e del loro inserimento nel sistema degli interventi.

5. Alcune conclusioni

Dal punto di vista dei beneficiari finali, è possibile riconoscere l'alto grado di sperimentabilità del progetto "*A kistè...*" nel tentativo di applicare una buona pratica di intervento sociale - ormai consolidata in altri contesti - a un target nuovo e complesso come quello della popolazione rom e sinta, con dei risultati positivi sia in riferimento ai destinatari finali che alle azioni di sistema. In questo senso, si può leggere un cambiamento nella prospettiva di approccio ai bisogni sociali di cui la popolazione rom e sinta è portatrice, soprattutto da parte della componente operativa del sistema delle politiche sociali, con il conseguente tentativo di sperimentare nuovi strumenti e strategie di intervento condivisi. Allo stesso tempo, si sta assistendo a un cambiamento di approccio anche a livello politico, con l'inserimento nei sistemi di programmazione regionale e locale di una tematica

giudicata prioritaria e trasversale a livello europeo, sulla base di una nuova definizione del problema sociale che tenta di superarne la connotazione emergenziale. Se a livello operativo la consapevolezza di questo diverso approccio al problema risulta maggiormente radicata, l'atteggiamento di adesione del livello politico appare più che altro formale ma comunque significativo nell'indirizzo delle politiche di intervento; è indicativo, in questo senso, l'invito della Regione Emilia-Romagna a comprendere i rom e sinti nell'area delle nuove povertà e dell'esclusione sociale in relazione alla programmazione sociale locale ma anche il progetto - di cui la stessa Regione è promotrice - di riscrivere una legge regionale sulla popolazione rom e sinta in collaborazione con alcuni dei progetti e degli uffici che sui diversi territori operano nel settore, insieme con rappresentanti delle comunità.

A livello di azioni di sistema, la sperimentazione di un modello di rete innovativo, come quello proposto dal progetto “*A kistè...*”, ha mostrato il suo grado di efficacia, nonostante il lungo processo di implementazione e gli alti costi della gestione e della sostenibilità. Gli operatori - ma anche i beneficiari - hanno potuto sperimentare un modello di lavoro alternativo a quello consolidato nel sistema esistente dei servizi sociali; interventi che mettono al centro dell'azione sociale il singolo soggetto con i suoi bisogni, attivando le risorse presenti su un dato territorio per la realizzazione del suo personale progetto di *empowerment*. Questa logica di intervento, che risponde in pieno alle linee guida del programma *Equal*, risultata particolarmente costosa in termini di risorse sia finanziarie ma soprattutto umane: diversi ruoli professionali operativi anche di nuova creazione, figure di coordinamento della rete di intervento, formazione di operatori sulle nuove metodologie di lavoro; l'alto costo del modello è cioè legato al processo di cambiamento nella cultura dell'intervento sociale.

Dal punto di vista del processo di *mainstreaming*, si è assistito all'inserimento del modello di buona pratica sperimentato nel progetto “*A kistè...*” tra gli strumenti di programmazione sociale locale: l'indicatore più evidente di questo risultato è l'inserimento del progetto nei Piani di Zona di alcuni dei Comuni partner del progetto (tra cui Bologna). Tuttavia, l'analisi approfondita di questo processo di disseminazione ne ha messo in evidenza la debolezza e la parziale efficacia sul lungo periodo. Si è assistito a un processo di trasferimento più formale che sostanziale, in cui il modello di intervento e la sua efficacia sono stati scarsamente dibattuti nei tavoli di programmazione sociale locale così come l'implementazione finanziaria delle azioni è stata rimandata a nuovi finanziamenti europei. Quest'ultimo aspetto - l'approccio alle risorse messe a disposizione dei programmi di finanziamento europeo - risulta il nodo problematico centrale soprattutto in relazione alla cultura del processo di gestione dei fondi europei all'interno del sistema di programmazione sociale: considerare i finanziamenti europei - in particolare i finanziamenti *Equal* - come appendice delle

risorse ordinarie finalizzate all'intervento sociale significa, in qualche modo, modificarne la natura. L'uso puntuale dei finanziamenti senza una logica di investimento sul lungo periodo, fondata sulla capitalizzazione delle esperienze e dei risultati ottenuti, solleva dei dubbi in merito alla sostenibilità delle azioni progettuali e al consolidamento dei modelli di intervento messi a punto; la ricaduta sul piano operativo è molto forte, soprattutto in termini di frustrazione e investimento da parte degli operatori e dei servizi, che si trovano a sperimentare nuove strategie di intervento, ottenendo risultati efficaci, senza tuttavia poter investire a pieno nella loro messa a sistema.

Bibliografia

AA.VV.,

2005 Sinti, Rom, Gitani in Europa: la formazione e l'inserimento lavorativo, progetto Equal, Regione Emilia-Romagna, 2005

Bezzi, C.,

2001 *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano

Comune di Bologna

2005 *Il Piano di Zona della città di Bologna 2005-2007*

De Ambrogio, U. (a cura di),

2003 *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci Faber, Roma

De Vincenti, R.,

2004 "La ricerca sulle buone pratiche realizzate nell'ambito delle politiche del lavoro, delle politiche sociali e della *governance*", *Osservatorio ISFOL*, n. 5,

Martini, A.,

1997 *Valutazione dell'efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studi di casi*, Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione

Servizio Politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale Regione Emilia-Romagna

2004 *Politiche ed interventi locali a contrasto dell'esclusione sociale e della povertà attraverso la lettura dei programmi attuativi 2004 dei Piani sociali di zona dell'Emilia-Romagna*

2005 *Rapporto sulla popolazione nomade presente nei campi di sosta, transito e nei centri di accoglienza della regione Emilia-Romagna*

Tersigli, V.,

2004 "Il monitoraggio qualitativo dei progetti 'Trasferimenti di buone pratiche': obiettivi e linee metodologiche", *Osservatorio ISFOL*, n. 5